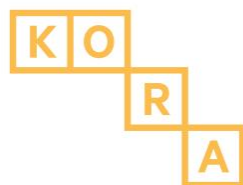


Notat:

Regionernes administrative ressourceforbrug 2007-2011



Det Nationale Institut
for Kommuner og Regioners
Analyse og Forskning

August 2012

Indholdsfortegnelse

1	Resume.....	3
2	Baggrund og formål	6
3	Data og metode.....	6
3.1	Fordele og ulemper ved de to datakilder.....	6
3.2	Regnskabsdata	9
3.3	Personale- og løndata	10
4	Udviklingen i administrationsudgifter	14
4.1	Administrationsudgifter i regnskabet.....	14
4.2	Administrationsudgifter i personaletal	22
5	Litteraturliste	38
6	Bilag.....	38
6.1	Om datagrundlaget.....	38
6.2	Datamangler og fejløgørelser.....	38

Regionernes administrative ressourceforbrug 2007-2011

Notatet er udarbejdet august 2012 af: Marianne Schøler Kollin, ma-ko@kora.dk, 72 26 99 86

KORA. Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning, Olof Palmes Allé 19, 8200 Århus N, Tlf. 444 555 00, ko-ra@kora.dk.

Økonomi- og indenrigsministeriet har bedt KREVI bidrage med en række analyser, der skal indgå i regeringens evaluering af kommunalreformen. Denne analyse, der omhandler regionernes administrative ressourceforbrug, er en af dem.

1 Resume

I denne analyse opgøres regionernes administrative ressourceforbrug i perioden 2007-2010. Efter ministeriets ønske sker det på to måder: ved hjælp af regnskabsdata og ved hjælp af personale- og løndata fra FLD (Det Fælleskommunale Løndatakontor). I overensstemmelse med ministeriets opdrag tager opgørelsen med sidstnævnte i videst muligt omfang udgangspunkt i den benchmarkingmetode, Danske Regioner har udviklet.

Analysen af regnskabstallene viser for det første, at der er tegn på fejlkonteringer. Det gælder særligt i forhold til arten 'betalinger fra andre kommuner', som derfor ikke bør inddrages. Også andre udsving tyder imidlertid på, at tallene skal tages med et vist forbehold. Regnskabstallene viser desuden kun en delmængde af administrationen, idet den decentrale administration ikke indgår.

Med disse forbehold in mente, er resultatet af analysen, at de centrale administrationsudgifter på landsplan er faldet en smule i perioden 2007 til 2011, hvilket skal tilskrives et fald i udgifterne udover løn, eftersom udgifterne til løn har været svagt stigende i perioden. De centrale administrationsudgifters andel af de samlede bruttodriftsudgifter (administrationsgraden) er ligeledes svagt faldende fra 2007 til 2011. Dette behøver ikke være udtryk for effektiviseringer af den centrale administration, men kan lige så vel udtrykke en ændret organisering og/eller kontering af administrationen.

Ud fra regnskabstallene at dømme er der væsentlig forskel på regionernes udgifter pr. indbygger til den centrale administration. En del af disse forskelle ser imidlertid ud til at skulle forklares af, at der også er

stor forskel på, hvor stor en andel af de administrative medarbejdere, der konteres henholdsvis centralt og decentralt i de enkelte regioner.

Hvis vi i stedet opgør administrationens omfang som antallet af administrative medarbejdere, sådan som de er defineret i Danske Regioners benchmarkinganalyse, ser vi, at antallet af administrative medarbejdere på landsplan er støt stigende fra 6.647 medarbejdere i 2007 til 7.486 medarbejdere i 2010, hvorefter det i 2011 igen falder til 7.416 medarbejdere. Samlet er det en stigning på 769 medarbejdere, svarende til knap 12 %. Det relativt lave niveau i 2007 kan delvist skyldes, at der i 2007 har været en række vakante stillinger, som skulle genbesættes. Ikke desto mindre, er der ikke anledning til at konkludere, at der er sket effektiviseringer i årene umiddelbart efter reformen.

Hvis administrationens omfang opgøres i lønkroner i stedet for antal fuldtidsansatte, er udviklingen overordnet set den samme. Der er dog tale om en større stigning i perioden 2007 til 2010 og et mindre fald fra 2010 til 2011 sammenlignet med opgørelsen af antal ansatte. Samlet set stiger ressourceforbruget med knap en halv mia. kroner fra 2007 til 2011 (2011-lønninger), svarende til cirka 16 %. Når stigningen er større opgjort i kroner end i antal medarbejdere, skyldes det, at gruppen af administrative akademikere og chefer relativt set er vokset mere end gruppen af kontor- og it-personale. En væsentlig del af stigningen i antal chefer skyldes Region Hovedstadens konvertering fra H:S overenskomst til regional overenskomst, som giver en kunstig stigning i antallet af chefer. En del af stigningen i kroner skyldes altså dette forhold, men en opgørelse af udviklingen i lønkroner uden region hovedstaden giver dog stadig en stigning på 15 %.

Hvis vi opgør administrationens omfang som den andel, de administrative medarbejdere udgør af alle ansatte i regionerne, er der en støt stigning fra 6,3 % i 2007 til 6,7 % i 2011. Den reduktion, der er i *antallet* af administrative medarbejdere fra 2010 til 2011 følges altså af et endnu større fald i antallet af ikke-administrative medarbejdere.

Opgørelsen med personaletal følger i videst muligt omfang Danske Regioners benchmarkingmetode. Vi har dog undersøgt, om det gør en forskel, hvis også lægesekretærer inkluderes som administrativt personale, idet denne gruppe også kan løse opgaver, der løses af kontor og it-personale. Hvis lægesekretærer inddrages, stiger administrationens omfang til cirka det dobbelte, men udviklingen over tid er dog nogenlunde den samme som tidligere. Dog er stigningen i antallet af administrative medarbejdere mindre fra 2007 til 2010 og faldet fra 2010 til 2011 er større.

På landsplan adskiller vores opgørelse sig fra Danske Regioners ved, at vi ikke har mulighed for at inddrage de administrative medarbejdere, der kun kan identificeres via en stedkode for, hvor de sidder, eller ud fra den konto, hvorpå de er registreret i regnskabet. Vi indfanger dermed kun 83-84 % af de stillinger, Danske Regioner indfanger i 2010 og 2011, og underestimerer dermed administrationens omfang. Vi finder dog samme tendens for udviklingen fra 2010 til 2011 som Danske Regioner.

Når vi analyserer de enkelte regioner, har det imidlertid større betydning, at vi ikke kan gennemføre Danske Regioners metode fuldt ud, eftersom Danske Regioner i forhold til hver enkelt region fraregner personale tilknyttet kvalitetsfundsbyggerierne og ansatte til it-opgaver (da der er forskel på udliciteringsgraden af denne opgave fra region til region). Når vi sammenligner niveauet for administrationens omfang i 2011 i de enkelte regioner, og når vi ser på udviklingen fra 2010 til 2011, er der således væsentlige forskelle mellem vores resultater og resultaterne i Danske Regioners benchmarkinganalyse. Det giver anledning til at sætte spørgsmålstegn ved, om den forskellige udvikling i de enkelte regioners administration, som vi med vores metode kan tegne for perioden 2007 til 2010, giver et helt retvisende billede for den enkelte region.

2 Baggrund og formål

Økonomi- og indenrigsministeriet har bedt KREVI om at bidrage til regeringens evaluering af kommunalreformen. Et af områderne, KREVI skal undersøge, er regionernes administrative udgifter. Formålet er at se nærmere på, om der fra kommunalreformen og frem er sket effektiviseringer på det administrative område.

Regionernes administrative udgifter er tidligere blevet undersøgt i blandt andet Finansministeriets Budgetredegørelse 2010 og af Rigsrevisionen (2010) samt senest af Danske Regioner i 2011 og 2012. De to første undersøger udviklingen fra 2007 til hhv. 2009 og 2010, mens Danske Regioners analyser ser på udviklingen i 2010 og frem. Alle analyser bygger på personaledata fra FLD (Det fælleskommunale løndatakontor), som er baseret på udtræk fra regionernes lønsystemer. De to første analyser er alene baseret på stillingsbetegnelser, mens Danske Regioners analyse også benytter oplysninger om, hvor de ansatte er konteret i regnskabet, og hvor de arbejder i identificeringen af administrative medarbejdere.

Ministeriet har bedt KREVI om at inddrage to forskellige datakilder i undersøgelsen. Det gælder for det første regionernes regnskaber og for det andet løn- og personalestatistik fra FLD. Opdraget fra ministeriet er desuden, at analysen af personaletal tager afsæt i den metode, der benyttes af Danske Regioner i det omfang, det er muligt. Eftersom vi i denne analyse også ser på udviklingen før 2010, er der imidlertid begrænsninger for i hvilket omfang, det er muligt.

3 Data og metode

3.1 Fordele og ulemper ved de to datakilder

En fordel ved at anvende personaledata frem for regnskabstal, når man opgør regionernes administrationsudgifter, er, at tallene kan sammenholdes på tværs af regionerne uanset, om regionerne har for-

skellig konteringspraksis eller ændrer praksis over tid (hvilket synes at være tilfældet, jf. figur 3 afsnit 4.1.2.).

En anden fordel ved personaledata frem for regnskabsdata er, at de i højere grad end regnskabstal tager højde for forskellig grad af decentralisering af administrative opgaver. Uanset om en kontorassistent er placeret i regionens centrale forvaltning eller decentralt på fx en sygehusafdeling eller en anden institution, vil vedkommende blive medregnet som administrativt personale. Det er en fordel, fordi regionerne har organiseret sig forskelligt, og derfor også kan have en meget forskellig grad af decentralisering.

Der kan dog også være problemer forbundet med at sammenligne stillingskategorier. Nogle personalegrupper, fx oversygeplejersker, vil arbejde med både administrative og sundhedsfaglige opgaver, og det kan variere fra region til region i hvilken grad, man har uddelegeret administrative opgaver til oversygeplejersker, eller om man i højere grad forsøger at friholde dem fra administrativt arbejde ved at overlade dette til medarbejdere dedikerede til administrative opgaver. En opgørelse baseret på stillingsopgørelser alene vil derfor heller ikke være helt præcis, da stillingskategorier, der er defineret som ikke-administrative, godt kan udgøre administrativt arbejde.

Personaledata inkluderer ikke administrative udgifter udover løn, som fx it-investeringer mm., ligesom disse data heller ikke inkluderer lønudgifter til personale, som ikke er ansat ved regionen, men hvis bistand købes eksternt. En opgørelse af det administrative personales andel af alle ansatte kan således være en smule påvirket af, hvorvidt der benyttes interne frem for eksterne vikarer i de ikke-administrative stillinger.¹

¹ Sundhedsstyrelsen oplyser på deres hjemmeside, at der fra 2009 har været øget brug af interne frem for eksterne vikarer. Region Midtjylland har således oprettet et regionalt vikarkorps pr. 1. maj 2009, og Region Hovedstaden har pr. 1. juli 2009 helt lukket for brugen af eksterne vikarer. Dette kan betyde, at administrationens andel falder en smule, selvom der altså blot er tale om en bevægelse i retning af interne vikarkorps.

I Danske Regioners benchmarkinganalyse konkluderes dog, at en kortlægning af omfanget og karakteren af opgaver, som de enkelte regioner aktuelt får løst eksternt, viser, at ekstern løsning af opgaver ikke har noget stort omfang på de administrative områder samlet set (DR, 2011:52). Kortlægningen viser også, at de få administrative opgaver, der løses eksternt, ligner hinanden på tværs af regioner og udgiftsmæssigt kun fylder marginalt, kvalitetsfondsbyggerierne undtaget (ibid). Kortlægningen er foretaget for 2010 og forholdene kan således godt have været anderledes i de tidligere år.

Derudover er der nogle institutioner, som låner eller køber sig adgang til at bruge regionernes lønsystem², og hvis personale derfor indgår i opgørelse, selvom de ikke er ansat ved regionerne. I 2011 udgjorde de ca. 1000 årsværk, hvoraf en brøkdel er administrative.

Endelig skal det bemærkes, at personaledata er baseret på de ansattes indplacering efter overenskomstmæssige tilhørsforhold og ikke efter arbejdsfunktion. En stigning i fx antallet af chefer vil ofte være udtryk for en stigning i antallet af personer med en administrativ cheffunktion, men det kan også være udtryk for, at stillinger med den samme arbejdsfunktion har ændret overenskomstgrundlag (fx fra akademikeroverenskomsten til chefoverenskomsten). Danske Regioner nævner fx, at Region Hovedstaden fortsat konverterer stillinger fra overenskomststrukturen i H:S til den regionale struktur og dermed bl.a. til cheftaalen (Rigsrevisionen, 2010, afsnit 13).

Endelig skal det bemærkes, at ingen af de to opgørelser kan vise, hvor meget der produceres eller med hvilken kvalitet. Opgørelsen siger dermed noget om udgiftsniveau snarere end effektivitet.

I tabellen nedenfor opsummeres fordele og ulemper ved de to datakilder:

² Fx to selvejende sociale institutioner i Region Sjælland og et eksternt finansieret EU-sekretariat inden for regional udvikling (DR, 2011, bilag 3: 12).

Tabel 1. Fordele og ulemper ved opgørelsesmetoder til administration

Tager opgørelsesmetoden højde for...	Regnskabsdata	Personaledata
Produktivitets- og kvalitetsforskelle?	÷	÷
At der også er decentral administration?	÷	+
Konteringsforskelle?	÷	+
Forskelle mellem overenskomstgrundlag og faktiske opgaver?	(+)	÷
De administrative udgifter udover løn?	+	÷
Køb og salg af ydelser mellem regioner?	(+)	÷

3.2 Regnskabsdata

De udgifter til administration, der opgøres i regionernes regnskaber vedrører udgifterne til den *centrale* administration. Det er populært sagt udgifterne til den administration, der sker i regionshuset. Dette er tilfældet, da regionernes kontoplan ikke levner mulighed for at adskille udgifterne til den administration, der sker direkte hos driftsenhederne, fx sygehusene, fra udgifterne til selve driftsvirksomheden.

Fra regionernes regnskaber udvælges følgende funktioner som administrative:

Tabel 2. Funktioner i målet for centrale administrationsudgifter

Funktioner til registrering af centrale administrative udgifter

1.60.40 Central administration af sundhedsvæsenet

2.60.40 Central administration af det sociale område

2.85.80 Særlige administrative opgaver

3.60.51 Central administration af regional udvikling¹⁾

4.20.12 Sekretariat og forvaltninger

- 1) Før 2011 var den centrale administration for hovedkonto 3 "Regional udvikling" opdelt i flere områder med hver sin funktion – i denne rapportering anvendes den nugældende kontoplan, hvor den centrale administration for regional udvikling er samlet på én funktion.

Valget af afgrænsning er foretaget med inspiration fra Danske Regioners benchmarkinganalyse, hvori samme funktioner som oven for defineres som administrative.

Regionerne leverer både et omkostningsbaseret og et udgiftsbaseret regnskab, og vi har her valgt at anvende det udgiftsbaserede regnskab, fordi det har størst sammenhæng til de lønmæssige opgørelser, der anvendes ved personalemetoden, hvorved en sammenligning mellem de to metoders resultater bliver mere interessant.

I analysen af regionernes regnskaber vil vi indledningsvis foretage en række valideringskontroller med henblik på at vurdere, om der er dele af regionernes regnskaber, der skal holdes ude af analysen, fordi der synes at være fejl, praksisændringer eller lignende.

3.3 Personale- og løndata

Via regionernes lønsystemer har FLD foretaget et udtræk af antallet af fuldtidsansatte i de enkelte regioner kategoriseret ud fra den overenskomst, de er ansat under (fx Kommunale Akademikere), samt ud fra

den underliggende stillingsgruppe inden for overenskomsten (fx Jurister og Økonomer).

Afgrænsning af stillingskategorier

I overensstemmelse med opdraget til analysen, har vi valgt en afgrænsning af administrative medarbejdere, der svarer til Danske Regioners afgrænsning af 'foruddefinerede administrative stillinger' i trin 1.C (2011, bilag: 11). Det vil sige, at vi medtager alle stillinger under overenskomstmråderne "chefer" og "kontor- og it-personale" samt en række stillingskategorier fra overenskomstmrådet "akademikere" (jurister og økonomer, civiløkonomer, handelsjurister og chef- og specialkonsulenter).

Afgrænsningen adskiller sig fra den, der anvendes i Finansministeriets budgetredegørelse (2010) ved at inkludere færre stillingsbetegnelser under overenskomsten akademikere, fx indgår magistre og bachelorer ikke, og ombudsmanden medtager i sin redegørelse ingen stillinger fra akademikernes overenskomst (2010). Magistre udgør en væsentlig gruppe af administrative medarbejdere (1328 fuldtidsansatte i 2011 svarende til, at antallet af administrative medarbejdere øges med 18 %, hvis de inkluderes), men eftersom magistre lige så vel kan have sundhedsfaglige som administrative opgaver (fx fysiker i laboratorium), synes det rimeligt ikke at inddrage dem i definitionen af administrative opgaver.

Det vurderes umiddelbart, at også journalister og bibliotekarer burde indgå i gruppen af administrativt personale, hvilket ikke er tilfældet i Danske Regioners afgrænsning. Omvendt burde laboranter og tandklinikassistenter under overenskomsten "kontor- og it-personale" efter vores vurdering ikke indgå, hvilket er tilfældet.

Journalister og bibliotekarer kan dog meget vel tænkes at blive indfanget i de øvrige trin i Danske Regioners datafangst, dvs. gennem det kontonummer eller den stedkode, de er registreret på. Disse og andre stillingskategorier, der måtte udføre administrativt arbejde, men som kun kan identificeres via et af de øvrige trin i Danske Regioners meto-

de, mangler således i den opgørelse, der foretages i nærværende analyse, som derfor vil underestimere administrationens omfang (se mere herom i afsnit 4.2.1).

En nærmere undersøgelse viser, at antallet af bibliotekarer stiger med 7 % i perioden 2007-2011, mens antallet af journalister stiger med 58 %. De udgør dog en begrænset gruppe, og antallet af administrative medarbejdere i 2011 ville således blot stige med 1,5 %, hvis både bibliotekarer og journalister blev inkluderet. Antallet af laboranter og tandklinikassistenter stiger også henholdsvis 59 % og 49 % i perioden 2007-2011, og antallet af administrative medarbejdere i 2011 ville falde med 7 %, hvis man fjernede tandklinikassistenter og laboranter fra de administrative ansatte. De to forhold trækker således i hver sin retning, om end ikke helt ligeligt. I overensstemmelse med opdraget har vi valgt at holde os til Danske Regioners afgrænsning.

Lægsekretærer er heller ikke med i Danske Regioners afgrænsning af administrative medarbejdere og derfor heller ikke i vores afgrænsning. Dette har stor betydning for omfanget af administrative medarbejdere på landsplan, idet antallet af administrative medarbejdere i 2011 ville stige til cirka det dobbelte, hvis lægsekretærer kategoriseres som administrative. Da der kan argumenteres for, at lægsekretærer også udfører administrativt arbejde, undersøger vi, om det har stor betydning for den udvikling, der ses i perioden, hvis denne gruppe medtages.

Derudover har det også betydning, om lægsekretærer medtages, når man sammenligner administrationens omfang mellem regionerne, eftersom Region Hovedstaden har haft svært ved at rekruttere lægsekretærer og derfor i nogen grad har substitueret med medarbejdere under overenskomsten for "kontor- og it-personale". Fordi der mellem regionerne er forskel på, om opgaverne løses af lægsekretærer eller "kontor og it-personale", giver det altså en skævhed, når den ene gruppe regnes som administrative og den anden ikke. Dette løses i Danske Regioners benchmarkinganalyse ved at undersøge, hvor mange lægsekretærs årsværk Region Hovedstaden "mangler" for at nå op

på en andel svarende til regionen med den næstlaveste andel af lægesekretærer (opgjort af alle ansatte på offentlige sygehuse), hvilket i 2010 svarer til 353 årsværk, hvorfor der fratrækkes 353 årsværk under "kontor- og it-personale" hos Region Hovedstaden. I overensstemmelse med opdraget, har vi foretaget en tilsvarende korrektion for årene 2007-2011, dog med udgangspunkt i årsgennemsnit frem for kvartalsopgørelser, da de øvrige opgørelser ligeledes er foretaget på årsgennemsnit. Korrektionen i kroner foretages ved at gange antallet af årsværk, der skal fratrækkes med overenskomstgennemsnitslønnen for kontor- og it-personale, da vi ikke kan afgøre præcis, hvilke stillinger (og dermed hvilke præcise lønninger) der udfører lægesekretær-opgaver. Vi undersøger desuden, om udviklingen i de enkelte regioner påvirkes væsentligt af, om lægesekretærer inddrages som administrative medarbejdere eller ej, da de som nævnt udgør en stor gruppe.

Afgrænsning af tid, ansættelsesform mm.

Vi opgør antallet af ansatte i regionerne for hvert år i perioden 2007-2010. Der vælges et gennemsnit af året, da der er udsving i personale-tallet henover året. Ideelt set ville vi have analyseret udviklingen fra år 2004 eller tidligere for at få et udgangspunkt, der er upåvirket af kommunalreformen, men datamæssige begrænsninger gør, at det ikke er muligt at få valide data herfra.

I overensstemmelse med Danske Regioners benchmarkingmetode har vi valgt kun at inddrage overenskomstsatte og tjenestemandsansatte i analysen. Vi vil dog efterprøve, om der er stor forskel på den udvikling, der ses, hvis også elever, ekstraordinært ansatte³ og fleksjobansatte inddrages i analysen.

Vi vælger at opgøre det administrative ressourceforbrug ikke alene som antallet af administrative medarbejdere, men også omregnet til kroner. I omregningen af stillinger til kroner har vi fra FLD trukket løn-data for alle administrative stillingskategorier i 2011 og ganget antal

³ Ekstraordinært ansatte er defineret som personale, hvor der sker lønrefusion fra staten, fx ansatte i skånejob, jobtræning, revalidering, beskæftigelsesprojekter, beskyttede stillinger mv.

fuldtidsstillinger i hver stillingskategori med de landsgennemsnitlige lønninger i 2011 for derved automatisk at opgøre alle årene i 2011-priser.

Endelig opgør vi også, hvor stor en andel de administrative medarbejdere udgør af alle ansatte, herefter kaldet administrationsandelen.

4 Udviklingen i administrationsudgifter

4.1 Administrationsudgifter i regnskabet

Formålet med denne del af undersøgelsen er at redegøre for størrelsen af de administrative udgifter, sådan som de opgøres i regionernes regnskaber. Først undersøges regnskabstallene dog med henblik på at vurdere validiteten.

Validering af regnskabstallene

I en opgørelse af regionernes samlede driftsudgifter til administration i årene fra 2007 til 2011 fremgår det, at der fra 2008 til 2009 sker en iøjnefaldende stigning i udgiftsniveauet på 24 procent. Udgifterne til løn er dog relativt stabile over tid, og det er således blandt de øvrige (netto-)udgifter, stigningen skal findes⁴.

En nærmere granskning viser, at der i årene 2007 og 2008 er bogført betydelige indtægter fra kommuner (art 7.7 betalinger fra kommuner) i to regioner under funktion 2.60.40 Central administration af det sociale område. Betalingerne vedrører regionernes leverancer af tilbud på området til kommunerne og bør ikke medvirke til at få administrationsudgifterne til at fremstå mindre, end de reelt er. Vi vælger derfor på baggrund heraf, at art 7.7 betalinger fra kommuner holdes ude af alle analyser.

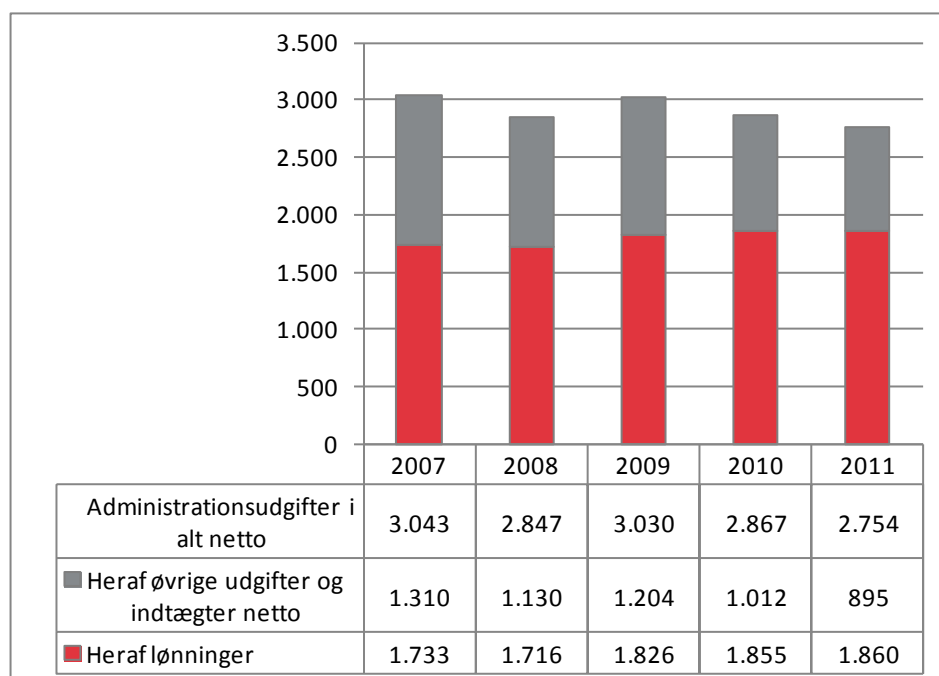
⁴ De øvrige driftsudgifter varierer i perioden med +/- 43 procent af middelværdien i de fem år, for lønningerne er variationen kun +/- 4 procent.

Øvrige kontroller viser endvidere, at de administrative udgifter for region Hovedstaden i 2007 er 35 procent større end gennemsnittet for årene 2007-2011. Der ses ikke tilsvarende store udsving i de øvrige regioner eller i øvrige år for Region Hovedstaden. Der vil dog ikke blive korrigeret for dette forhold, da det ikke kan udelukkes, at der for de øvrige regioner kan være lignende, men knapt så iøjnefaldende forhold til stede. Det er dog værd at holde sig dette for øje i tolkningen af resultaterne.

4.1.1 Udviklingen på landsplan

I figuren nedenfor ses regionernes samlede nettoudgifter til den centrale administration i perioden 2007-2011, som de opgøres i regnskabet.

Figur 1. Regionernes administrationsudgifter opdelt på lønninger og øvrige nettoudgifter, mio. kr. 2012-niveau.



Opgørelse af udgifterne baserer sig på en artsopdeling af regionernes driftsregnskaber. Art 7.7 *Betalinger fra kommuner* er ikke medtaget.

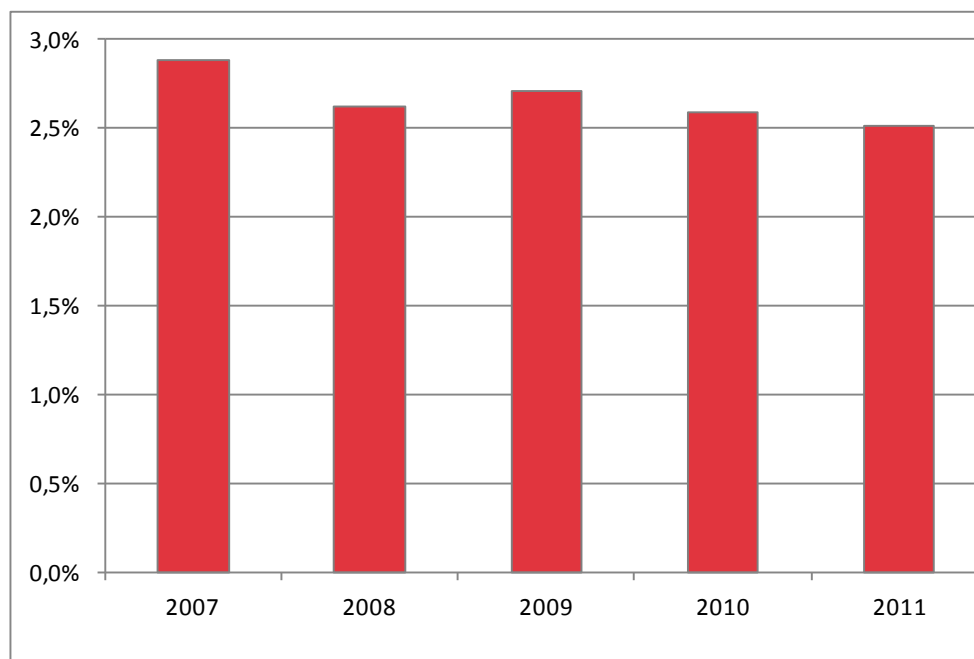
Regionernes udgifter til den centrale administration udgør som gennemsnit i årene 2007 til 2011 2,9 mia. kr. (2012-niveau), svarende til 528 kr. pr. indbygger i gennemsnit over årene. Som det fremgår af figur 2, udgør lønninger den største del af nettoudgifterne, i gennemsnit 62 procent.

Som det fremgår, er der ikke nogen klar udviklingstendens henover årene. Med undtagelse af 2009 synes tendensen dog at være, at de samlede nettoudgifter til den centrale administration er blevet gradvist mindre i årene efter kommunalreformen. Derudover ser reduktionen ud til at være sket på andre områder end løn, idet udgifterne hertil synes svagt stigende. Dette er dog som nævnt kun billedet for den centrale administration, og billedet af den samlede administration, hvor også den decentrale administration indgår, kan derfor se meget anderledes ud.

Det er nærliggende at forvente, at omfanget af administration i et vist omfang hænger sammen med omfanget af aktiviteter, der skal administreres. Vi opgør derfor regionernes administrationsgrad, dvs. udgifterne til den centrale administration sat i forhold til regionernes samlede omsætning⁵. Resultatet heraf ses i figuren nedenfor.

⁵ Den samlede omsætning er beregnet som de samlede nettodriftsudgifter fraregnet art 7.7 betalinger fra kommuner, således at omsætningen vedr. det sociale område (som finansieres 100 procent af kommunerne) ikke neutraliseres. Desuden er art 5.1 Tjenestemandspensioner holdt ude, da denne udgift vedrører historiske forhold.

Figur 2. De centrale administrationsudgifters andel af de samlede bruttodriftsudgifter på landsplan, udviklingen 2007-2011.



Når vi opgør administrationen omfang som administrationens andel af de samlede bruttodriftsudgifter, er tendensen nogenlunde den samme, som når vi så på administrationens omfang i kroner, dvs. et gradvist fald henover årene med undtagelse af 2009.

Både opgjøret i antal kroner og i administrationsandel er der en svag tendens til et fald i de udgifter til den centrale administration, der registreres i regnskabet. Det kan herudfra dog ikke konkluderes, at regionerne har effektiviseret de administrative udgifter siden kommunalreformen, blandt andet fordi de administrative udgifter, der indfanges via regnskaberne, kun udgør en delmængde af de samlede udgifter, der anvendes til administration. Udviklingen kan derfor også skyldes en ændret fordeling mellem central og decentral administration eller en ændret kontering.

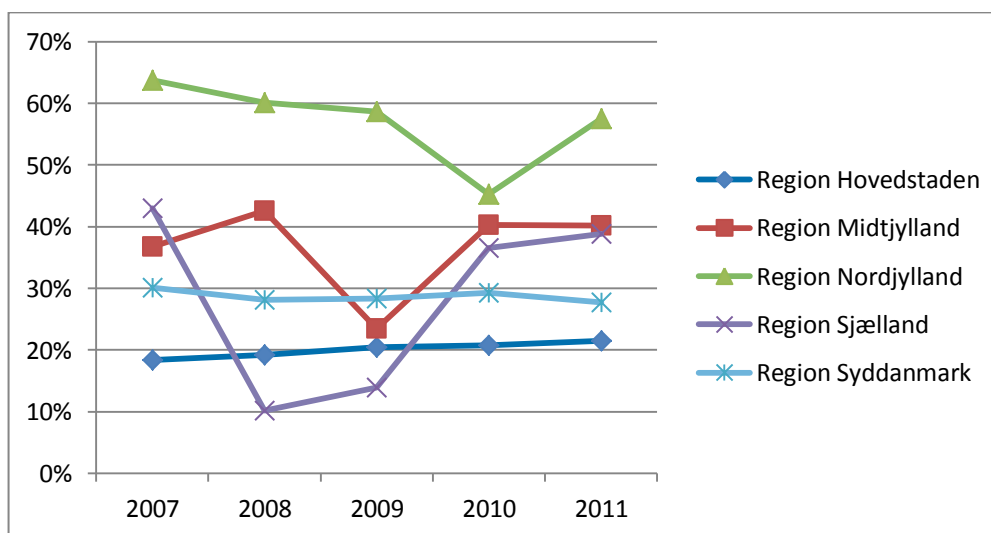
4.1.2 Regionerne hver især

At de centrale administrationsudgifter kun udgør en delmængde af de samlede administrationsudgifter bliver endnu mere afgørende, når man sammenligner regionernes udgifter, eftersom det i høj grad varie-

rer mellem regionerne, hvor meget af deres administration der er placeret centralt, og hvor meget der er placeret decentralt, ligesom også konteringspraksis herfor kan variere.

På baggrund af de personaledata, vi vil se nærmere på i næste afsnit, kan vi få en indikation af, hvordan organisering og kontering adskiller sig mellem regionerne. I figuren nedenfor er det opgjort, hvor stor en andel af de stillinger, vi har defineret som administrative, der er konteret på en af funktionerne for central administration:

Figur 3. Andelen af administrative medarbejdere registret på funktioner for central administration.*



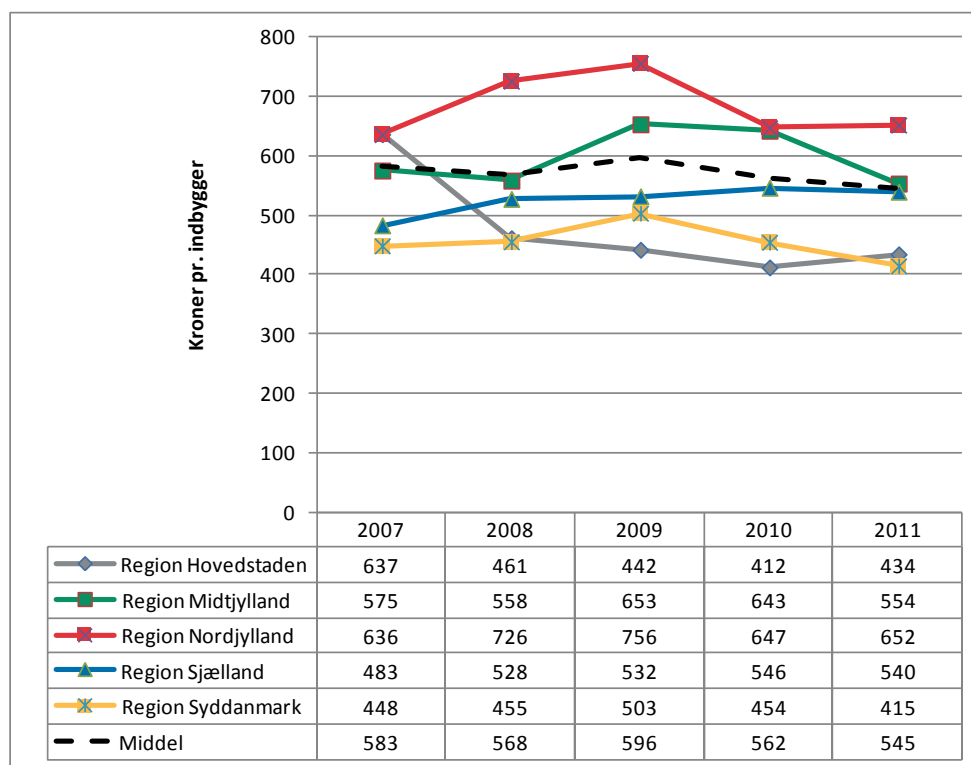
*funktionerne: 1.60.40, 2.60.40, 2.85.80, 3.60.51 og 4.20.12

Som det fremgår, er der for tre af de fem regioner store udsving i et eller flere år, og opgørelsen skal læses med store forbehold, da validiteten af kontoregistreringerne ifølge FLD svækkes jo længere tilbage i tid, vi kommer. Det kan dog være interessant at se på, hvor de fem regioner placerer sig i årene 2010 og 2011, eftersom Danske Regioner som følge af deres benchmarkingarbejde fra 2010 har arbejdet mod mere ens kontering i regnskaberne. Årene 2010 og 2011 kan altså give

en indikation af, hvordan regionerne placerer sig mht. organisering og kontering af deres administration.

Hvis vi opgør de centrale administrationsudgifter, der konteres i regnskabet for hver af de fem regioner, og sætter dem i forhold til regionernes indbyggertal, får vi det resultat, der fremgår af figuren nedenfor.

Figur 4. Sammenligning af de fem regioners administrationsudgifter, kr. pr. indbygger 2012-niveau.



Opgørelse af udgifterne baserer sig på en artsopdeling af regionernes driftsregnskaber. Art 7.7 *Betalinger fra kommuner* er ikke medtaget.

Umiddelbart fremstår Region Hovedstaden og Region Syddanmark med relativt lave centrale administrationsudgifter målt i kroner pr. indbygger, mens det omvendte er tilfældet for især Region Nordjylland. Region Midtjylland og Region Sjælland ligger nærmere gennemsnittet. Hvis vi udelukkende ser på årene 2010 og 2011, er der imidlertid et stort

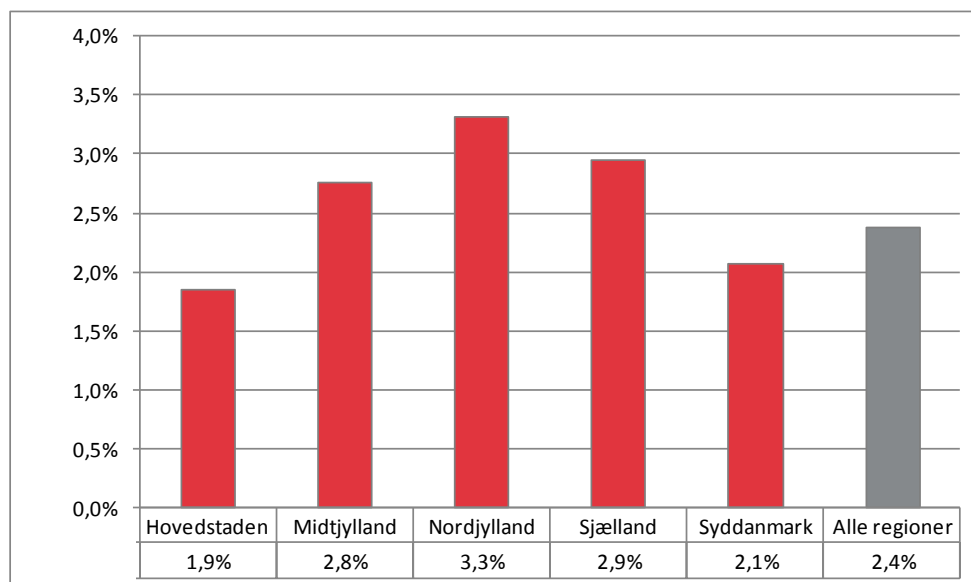
sammenfald mellem niveauet for de enkelte regioners centrale administrationsudgifter pr. 1.000 indbygger, sådan som de opgøres i regnskaberne, og andelen af de administrative stillinger, der registreres på disse konti. Region Nordjylland ligger således også højt mht. hvor stor en andel af de administrative stillinger, der er konteret centralt, mens Region Hovedstaden og Region Syddanmark har en relativt lille andel af deres administrative medarbejdere registreret på de centrale administrationskonti.

Til trods for at stillingsopgørelsen kun inkluderer de personalegrupper, der er defineret som administrative og kun inkluderer løn, synes decentraliseringsgraden altså at være en central forklaring på regionernes varierende udgifter til den centrale administration, der opgøres i regnskaberne.

Administrationsgrad

En anden måde at opgøre regionernes centrale udgifter på kan være at se på udgifterne hertil i forhold til de samlede bruttodriftsudgifter. Regionernes regnskaber viser, at nogle regioner i stor udstrækning køber ydelser hos andre regioner. For at kompensere for forskelle i administrative udgifter, der kan tilskrives forskelle i størrelsen af regionernes driftsorganisation, har vi opgjort, hvor store udgifter de enkelte regioner har til central administration i forhold til de samlede bruttodriftsudgifter til regionernes *egenproduktion*. Opgørelsen er vist i figuren nedenfor:

Figur 5. Sammenligning af de fem regioners administrationsgrad i 2011.



De enkelte regioners administrationsgrad er beregnet på samme måde som administrationsgraden for regionerne i alt (se figur 3). Dog er arterne 4.8 og 7.8 Betalinger til og fra regioner holdt ude. På denne måde korrigeres administrationsgraden for, at nogle regioner er nettokøbere og nogle regioner er nettosælgere af ydelser, og at den centrale administration af disse årsager kan være forskelligt dimensioneret.

Den eneste forskel i det indbyrdes forhold mellem regionernes administrative udgiftsniveau i forhold til "kroner pr. indbygger-metoden" er, at det nu er Region Hovedstaden og ikke Syddanmark, der fremstår med det laveste niveau af central administration, men begge ligger stadig i den lave ende.

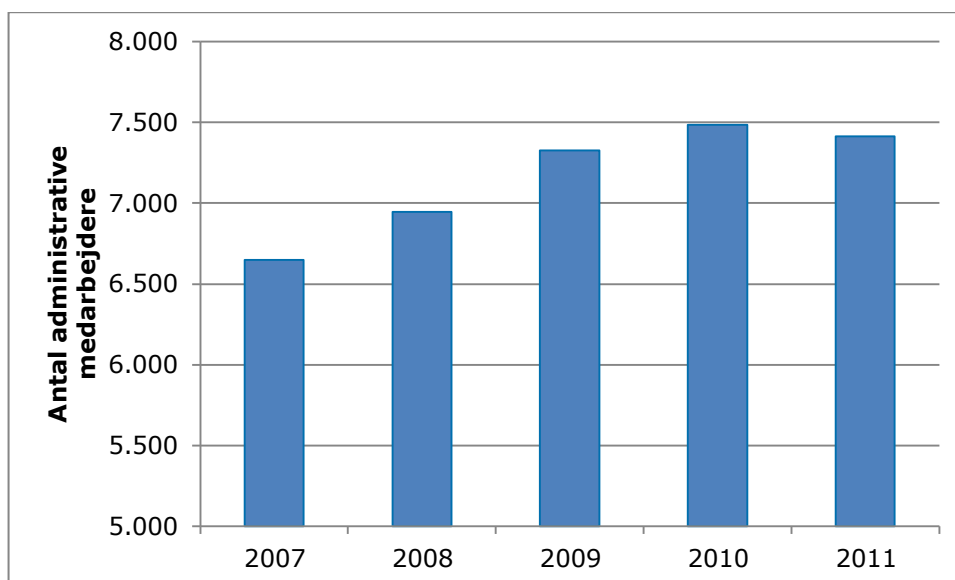
Både opgjort i kroner pr. indbygger og som administrationsgrad er der altså væsentlige forskelle mellem regionerne. Som tidligere vist, er der indikationer på, at disse forskelle varierer i overensstemmelse med forskelle i organisering mht. decentraliseringsgrad. Forskellen kan derfor ligeså vel afspejle forskelle i organisering og kontering som forskelle i effektivisering.

4.2 Administrationsudgifter i personaletal

4.2.1 Hele landet

Hvis vi opgør udviklingen i regionernes samlede administrative ressourceforbrug alene ved at se på antallet af fuldtidsansatte, som er ansat i en af stillingsbetegnelserne, der er kategoriseret som administrative, ser det sådan her ud:

Figur 6. Udviklingen i antal administrative medarbejdere 2007-2011



Note: Figuren viser årgennemsnit. Landsgennemsnittet er vægtet. Opgørelsen inkluderer kun overenskomstansatte og tjenestemandansatte. Der er fratrukket stillinger fra Region Hovedstaden jf. afsnittet om data og metode.

Som det fremgår stiger antallet af administrative medarbejdere støt fra 6.647 medarbejdere i 2007 til 7.486 medarbejdere i 2010, hvorefter det falder igen i 2011 til 7.416 medarbejdere. Samlet set er det en stigning på 769 medarbejdere fra 2007 til 2011, svarende til knap 12 % flere. Det relativt lave niveau af antal administrative medarbejdere i 2007 kan delvist skyldes en række vakante stillinger som konsekvens af de geografiske ændringer af medarbejdernes arbejdssted.

Udviklingen i årene efter kommunalreformen giver ikke anledning til at konkludere, at reformen har medført administrative effektiviseringer – tværtimod. Først med faldet fra 2010 til 2011 synes der at være tegn på en effektivisering af det administrative ressourceforbrug.

Det er vigtigt at pointere, at udviklingen i figuren ovenfor kun viser en delmængde af de administrative ressourcer, der anvendes i regionerne, eftersom der er medarbejdere i stillingskategorier, foruden de her medtagne, som også varetager administrative opgaver. Det er således ikke det fulde billede, som fremgår her.

I Danske Regioners benchmarkinganalyse af regionernes administrative udgifter er der tilstræbt en mere fuldkommen opgørelse af antallet af administrative årsværk, idet administrative årsværk opgøres i tre trin (DR, 2011). Der inddrages således alle årsværk, der:

- a) er registreret på foruddefinerede administrative funktioner
- b) er registreret på bestemte foruddefinerede stedkoder (loskoder), der identificerer administrative afdelinger
- c) tilhører en af de foruddefinerede administrative stillingskategorier.

Fordi vi her undersøger udviklingen tilbage i tid, har vi kun mulighed for at udføre trin c.⁶ Danske Regioner identificerer via tre-trinsmetoden ca. 8.900 administrative stillinger i 2010 og 2011 (DR, 2011:4; 2012:9) . Via trin c alene indfanger vi henholdsvis 7.486 og 7.416 administrative stillinger i 2010 og 2011, dvs. ca. 83-84 %.⁷ Vi når dog overordnet set frem til samme konklusion som Danske Regio-

⁶ FLD har til dette projekt trukket tal for antallet af ansatte, som er koblet til deres kontering i regnskabet (trin a), men FLD har samtidigt advaret om validiteten af disse tal, jo længere tilbage i tiden, de er. Formodningen om den manglende validitet bekræftes af figur 6 i afsnittet om regnskabstal, hvoraf det fremgår, at der er store udsving i årene før 2010. Vi har derfor ikke fundet det forsvarligt at inddrage disse oplysninger i en analyse af perioden 2007-2011.

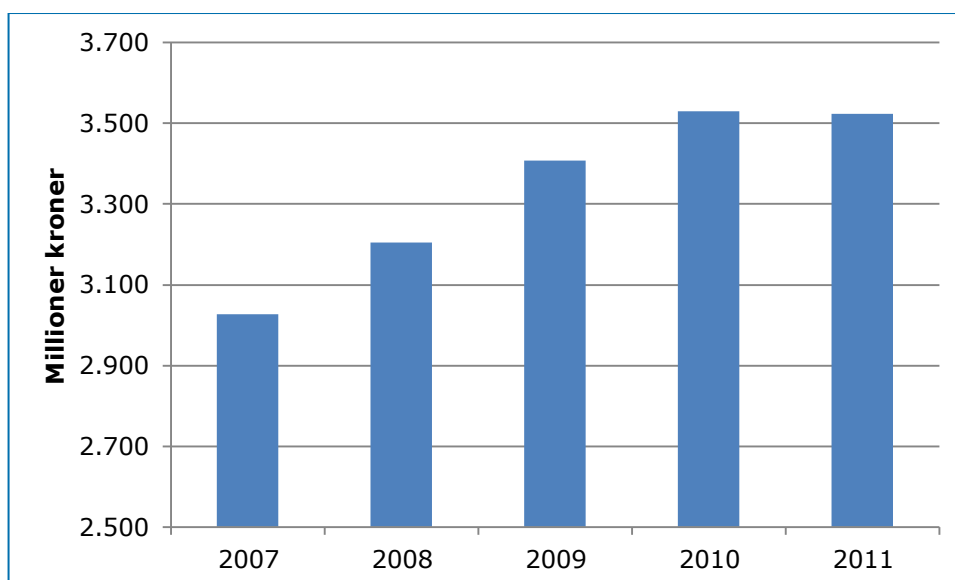
⁷ I Danske Regioners benchmarkinganalyse indfanges blot 31 % af de samlede administrative stillinger via trin c, men dette skyldes blot, at trin c foretages som sidste led i afgrænsningen, og at mange af de pågældende stillinger derfor allerede er indfanget gennem kontonummeret eller stedkoden (DR, 2011:22).

ner, for så vidt angår udviklingen fra 2010 til 2011⁸. Det virker derfor sandsynligt, at billedet af udviklingen 2007-2010 er nogenlunde retvisende, selvom vi ikke har alle de stillinger med, der indgår i Danske Regioners metode.

Opgjort i kroner

Opgørelsen af antal ansatte ovenfor tager ikke højde for det forhold, at medarbejdere ansat under overenskomsten for chefer og akademikere typisk er dyrere at aflønne end medarbejdere under overenskomsten kontor- og it-personale. For at tage højde herfor, ganger vi antal årsværk inden for hver enkelt stillingskategori med den landsgennemsnitlige løn for den pågældende stillingskategori. Vi ganger i alle år med landsgennemsnitslønningerne i 2011 for på den måde at udligne den forskel mellem årene, som skyldes almindelige lønstigninger. Resultatet ses i figur 7.

Figur 7. Udviklingen i administrative ressourcer i lønkroner



Note: Landsgennemsnittet er vægtet. Der er omregnet til lønkroner ved for hvert år at gange de enkelte stillinger med landsgennemsnitslønnen for denne stilling i 2011. Opgørelsen inkluderer

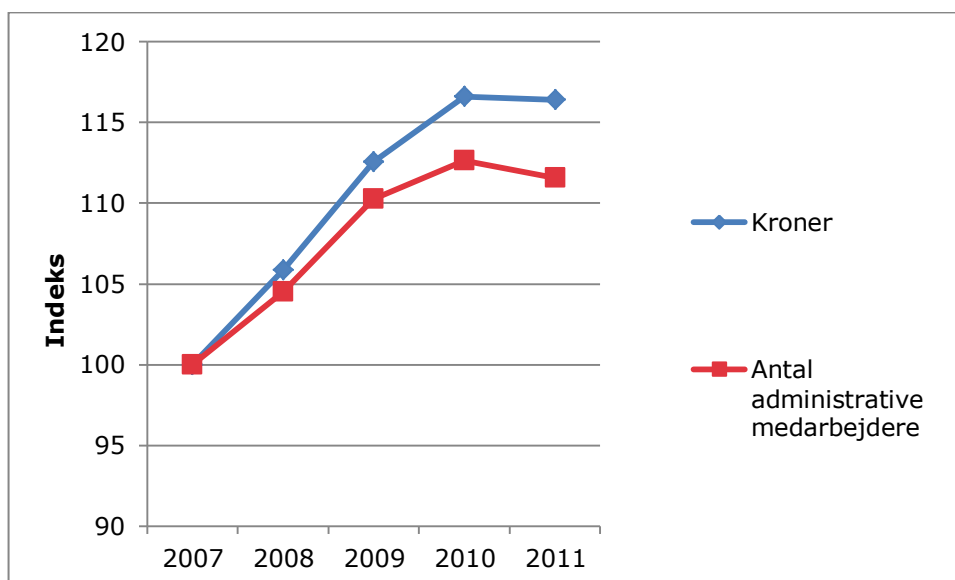
⁸ Vi får dog kun få et fald på 69 ansatte, modsat Danske Regioners fald på 134 ansatte ekskl. personale beskæftiget med kvalitetsfundsstøttede byggerier (faldet bliver på 95, hvis personale vedrørende kvalitetsfundsbyggerierne indgår) (DR, 2012:5).

NOTAT, august 2012
Regionernes administrative ressourceforbrug 2007-2011

kun overenskomstansatte og tjenestemandsansatte. Der er foretaget korrektion for Region Hovedstaden jf. afsnittet om data og metode.

Opgjort i lønkroner ligner udviklingen på flere punkter den vi så ovenfor med antallet af ansatte. Der er dog også forskel. Hvor antallet af ansatte tydeligt falder fra 2010 til 2011, så er det administrative ressourceforbrug i 2011 næsten det samme som i 2010, når det opgøres i lønkroner. Samlet set stiger ressourceforbruget med knap 0,5 mia. kroner (2011-lønkroner) fra 2007 til 2011, svarende til ca. 16 %. Figuren nedenfor viser forskellene i udviklingen mere tydeligt, idet niveauet i 2007 sættes som indeks 100 med begge opgørelsesmetoder.

Figur 8. Udviklingen i administrative ressourcer opgjort henholdsvis antal administrative medarbejdere og lønkroner med 2007=indeks 100

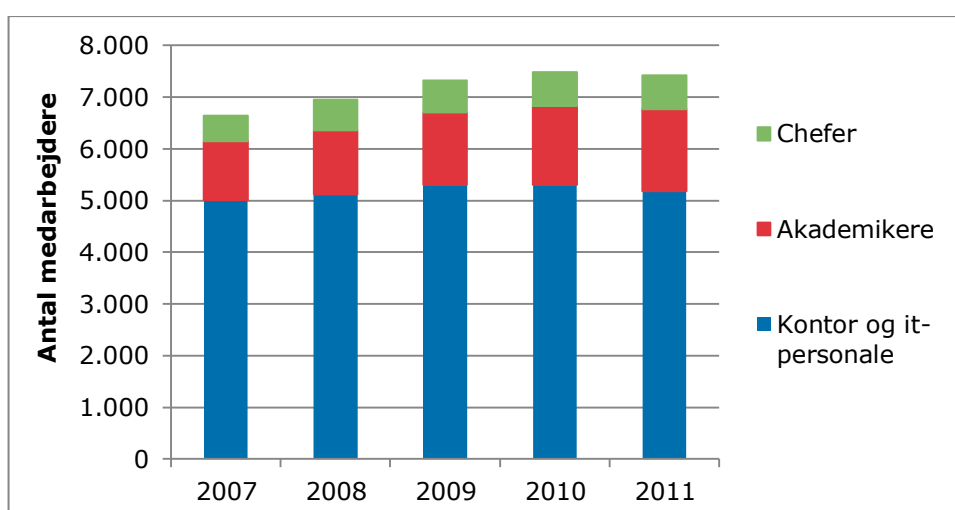


Note: Figuren viser årgennemsnit. Landsgennemsnittene er vægtet. Omregningen til lønkroner sker ved at gange hver enkelt stilling i de pågældende år med landsgennemsnitslønnen for denne stilling i 2011. Opgørelsen inkluderer kun overenskomstansatte og tjenestemandsansatte. Der er foretaget korrektion for Region Hovedstaden jf. afsnittet om data og metode.

Heraf fremgår det tydeligt, at stigningen i det administrative ressourceforbrug i perioden 2007-2010 er større opgjort i kroner end i antallet af administrative medarbejdere, og at faldet fra 2010 til 2011 er mindre opgjort i kroner frem for antal administrative medarbejdere.

Forklaringen herpå fremgår af figuren nedenfor, hvor vi kan se udviklingen i antallet af administrative medarbejdere opdelt på de forskellige overenskomster, dvs. "chefer", "akademikere" og "kontor- og it-personale".

Figur 9. Antal administrative medarbejdere opdelt på overenskomstområder



Note: Figuren viser årgennemsnit. Landsgennemsnittet er vægtet. Opgørelsen inkluderer kun overenskomstansatte og tjenestemandsansatte. Der er foretaget korrektion for Region Hovedstaden jf. afsnittet om data og metode.

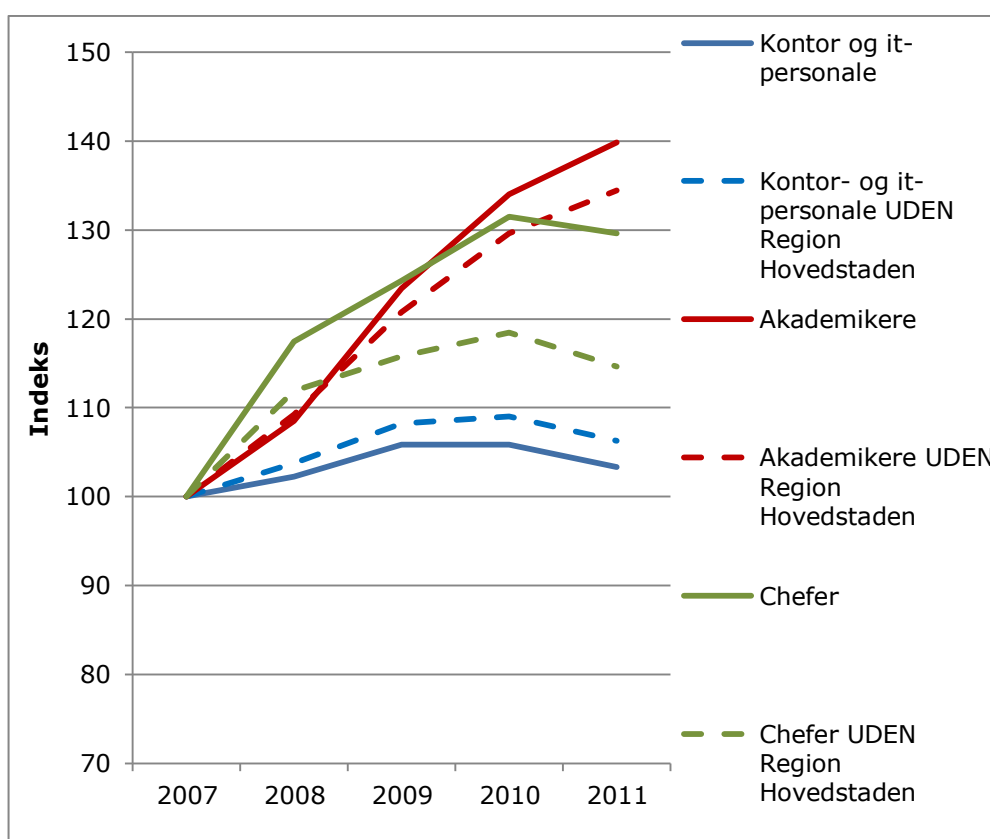
Som det fremgår af figuren sker der i perioden 2007-2011 en forskydning mellem medarbejdergrupperne, der udgør de administrative ansatte. Fra 2007 til 2011 er der kommet 168 flere ansatte under overenskomsten for kontor- og it-personale. Samtidig kommer der 452 flere akademikere (af dem, der her er defineret som administrative) og 149 flere på overenskomsten for chefer. Set i forhold til hvor meget de enkelte grupper udgør, er det altså de dyreste personalegrupper, der er vokset mest.

Det skal her bemærkes, at en del af forskydningen mellem medarbejdergrupperne skyldes, at Region Hovedstaden konverterer stillinger fra overenskomststrukturen i H:S til den regionale struktur (Rigsrevisionen, 2010, afsnit 13). Det betyder, at fx medarbejdere, der i H:S

overenskomsten var på en overenskomst for akademikere eller sundhedsfaglige ledere, kan blive rykket til en chefoverenskomst i den regionale struktur, som derved oplever en "kunstig" stigning.

I figur 10 har vi derfor undersøgt udviklingen i de forskellige overenskomstgrupper henholdsvis med og uden Region Hovedstaden:

Figur 10. Udviklingen i antal administrative medarbejdere opdelt på overenskomstområder – år 2007 er indeks 100.



Note: Figuren viser årgennemsnit. Opgørelsen inkluderer kun overenskomstansatte og tjenstemandsansatte. Lands gennemsnittet er vægtet. Der er foretaget korrektion for Region Hovedstaden i de ikke-stiplede linjer jf. afsnittet om data og metode.

Som det fremgår af figuren, er udviklingen forholdsvis ens opgjort med og uden Region Hovedstaden, når vi ser på de administrative medarbejdere, der er ansat under henholdsvis akademikeroverenskomsten og overenskomsten for kontor- og it-personale. For gruppen af chefer

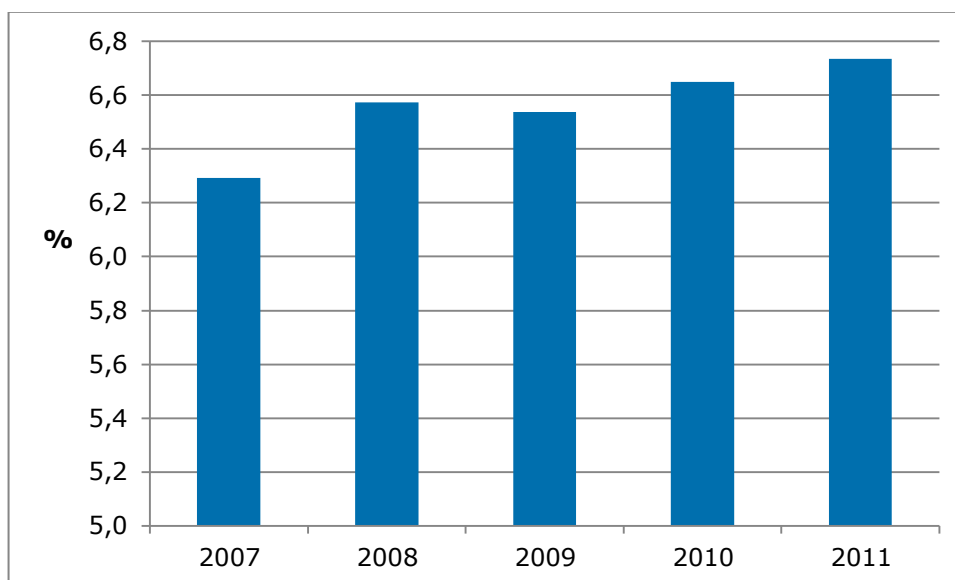
er det imidlertid tydeligt at stigningen er noget mindre, når Region Hovedstaden ikke indgår i opgørelsen.

Region Hovedstadens konvertering af stillinger fra H:S overenskomsten til den regionale overenskomst kan altså være en del af årsagen til, at stigningen i det administrative ressourceforbrug er større opgjort i kroner end i antal stillinger. Det er dog langt fra hele årsagen, idet særligt antallet af de administrative akademikere har været stigende. Antallet af administrative akademikere er således steget 34-40 % fra 2007 til 2011 – afhængigt af om vi opgør udviklingen med eller uden Region Hovedstaden, mens antallet af administrative medarbejdere under overenskomsten for kontor- og it-personale er steget i størrelsesordenen tre til seks pct., afhængigt af, om Region Hovedstaden regnes med eller ej. Hvis vi opgør stigningen i det administrative ressourceforbrug i lønkroner fra 2007 til 2011 uden Region Hovedstaden, får vi stadig en stigning på 15 % (mod de 16 %, når Region Hovedstaden ikke udelades).

Administrationens andel af alle ansatte

Foruden at opgøre administrationens omfang i antal administrative medarbejdere og deres lønkroner, kan det også være givtigt at se på, hvor stor en andel de administrative medarbejdere udgør af alle ansatte i regionerne. Det er som nævnt nærliggende at forvente, at omfanget af administration i et vist omfang hænger sammen med omfanget af aktiviteter, der skal administreres, og disse aktiviteter er jo ikke nødvendigvis konstant henover årene. Administrationens andel kan således give et andet perspektiv på, hvordan administrationens omfang har udviklet sig i regionerne.

Figur 11. Udviklingen i de administrative medarbejderes andel af alle ansatte i regionerne i perioden 2007-2011.



Note: Figuren viser årgennemsnit. Landsgennemsnittet er vægtet. Opgørelsen inkluderer kun overenskomstansatte og tjenestemandsansatte. Andelen i 2008 kan være lidt for høj grundet, at ikke-administrative medarbejdere strejkede i 2008 og derfor ikke indgår i beregningsgrundlaget. Der er fratrukket stillinger fra Region Hovedstaden jf. afsnittet om data og metode.

Opgjort som administrationens andel ligner udviklingen til dels den, vi tidligere har set. Der er dog et fald fra 2008 til 2009, hvilket kan skyldes, at andelen i 2008 er beregnet lidt for højt, grundet strejken blandt ikke-administrativt personale i 2008, som dermed ikke indgår i beregningen. Mere interessant er det, at administrationens omfang ikke falder fra 2010 til 2011, når vi opgør den som de administrative medarbejderes andel af alle ansatte i regionerne. Andelen stiger således med 0,4 procentpoint fra 6,3 i 2007 til 6,7 i 2011. Den reduktion vi så i *antallet* af administrative medarbejdere fra 2010 til 2011 følges altså af et endnu større fald i antallet af ikke-administrative medarbejdere.

Det er også det overordnede resultat i Danske Regioners analyse af udviklingen fra 2010 til 2011 (DR, 2012:11). Til trods for forskellen i

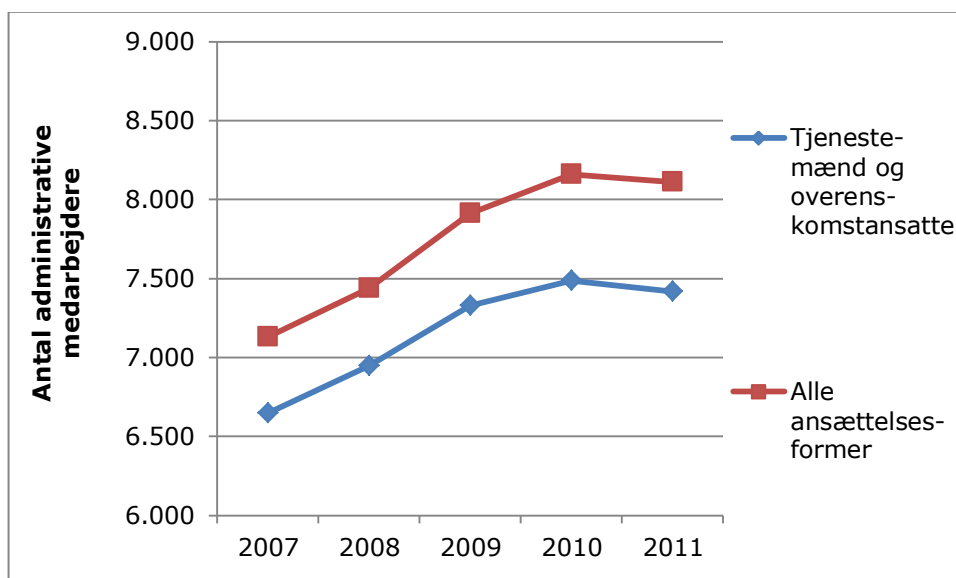
opgørelsesmetoder⁹ giver ovenstående figur altså et retvisende billede af udviklingen fra 2010 til 2011, og billedet af udviklingen 2007-2010 formodes derfor også at være nogenlunde retvisende, om end vi ikke har alle de stillinger med, der indgår i Danske Regioners metode.

Betydningen af at inddrage alle ansættelsesformer

De indtil nu viste opgørelser bygger alene på administrative medarbejdere, der er overenskomstansatte eller ansat som tjenestemænd. Det betyder, at elever, ekstraordinært ansatte (fx job i løntilskud eller revalidering) samt ansatte i fleksjob ikke indgår. Vi har i nedenstående figur undersøgt, om udviklingen ser anderledes ud, hvis også administrative medarbejdere i disse ansættelsesformer inddrages i opgørelsen.

⁹ I Danske Regioners analyse (2012:10) fås i 2011 en gennemsnitlig administrationsandel på 6,7 %, hvilket svarer til den her fundne. Som nævnt mangler vores opgørelse de stillinger, der kun kan identificeres via oplysninger om stillingernes kontering og stedkode. Det modsvares – i dette tilfælde – nogenlunde af, at vi ikke har kunnet foretage den korrektion for it-personale og personale knyttet til kvalitetsfundsbyggerierne, som Danske Regioner har foretaget.

Figur 12. Udviklingen i antal administrative medarbejdere 2007-2011, opgjort efter ansættelsesformer



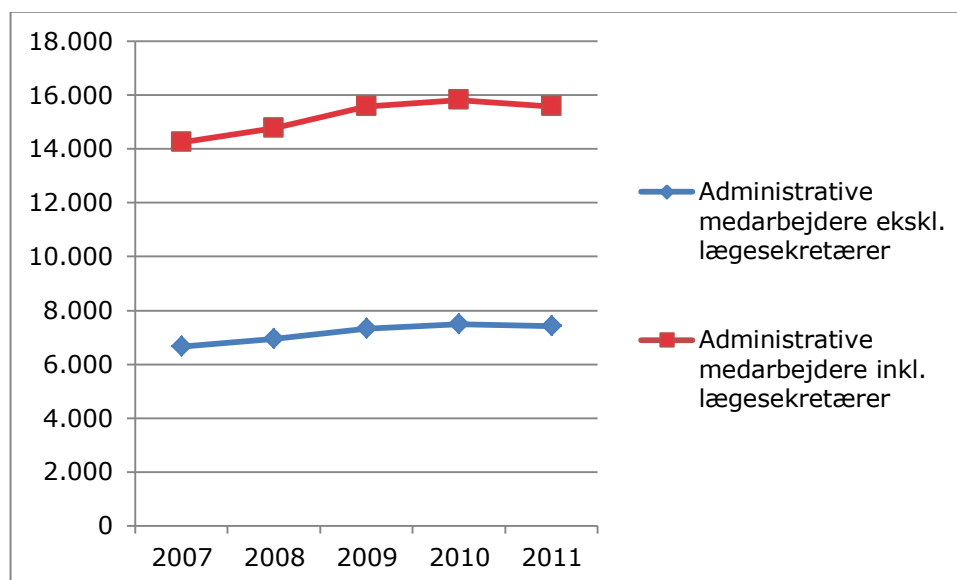
Note: Figuren viser årgennemsnit. Landsgennemsnittet er vægtet. Alle ansættelsesformer inkluderer også elever, ekstraordinært ansatte (fx job i løntilskud) samt personale i fleksjob. Der er fratrukket stillinger fra Region Hovedstaden jf. afsnittet om data og metode.

Som det fremgår af figuren ovenfor, er der i høj grad tale om den samme udviklingskurve uanset, om vi inddrager alle ansættelsesformer eller blot tjenestemænd og overenskomstansatte. Der er dog tale om en lidt større stigning fra 2009 til 2010, når alle ansættelsesformer inddrages i opgørelsen.

Betydningen af lægesekretærer

Som tidligere nævnt indgår lægesekretærer ikke i de stillinger, der her er defineret som administrative, men de udgør som sagt en rigtig stor medarbejdergruppe. Hvis vi opgør udviklingen i antal administrative medarbejdere henholdsvis med og uden lægesekretærer, er der således stor forskel på niveauet for administrationens omfang, jf. figuren nedenfor.

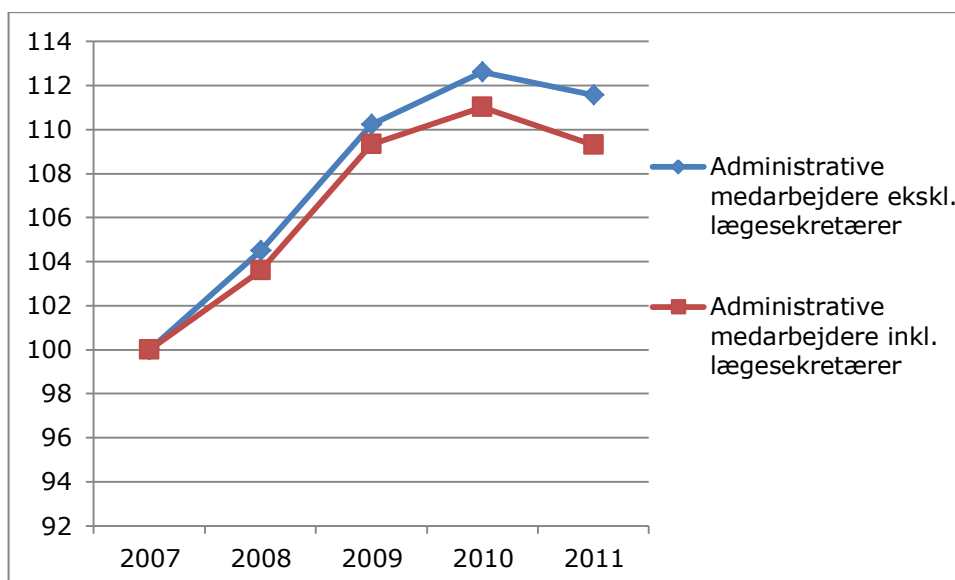
Figur 13. Udviklingen i antal administrative medarbejdere 2007-2011, med og uden lægesekretærer som administrative medarbejdere



Note: Figuren viser årgennemsnit. Landsgennemsnittet er vægtet. Opgørelsen inkluderer kun overenskomstansatte og tjenestemandsansatte. Grafen ekskl. lægesekretærer er korrigeret for Region Hovedstaden jf. afsnittet om data og metode.

Umiddelbart er der også tale om den samme udviklingstendens, uanset om lægesekretærer medregnes som administrative eller ej. Det er imidlertid lettere at se, om der er forskel, hvis vi undersøger udviklingen med udgangspunkt i 2007 og sætter de øvrige år i forhold hertil, jf. figuren nedenfor.

Figur 14. Udviklingen i antal administrative medarbejdere 2007-2011, med og uden lægesekretærer, hvor 2007 = indeks 100



Note: Figuren viser årgennemsnit. Landsgennemsnittet er vægtet. Opgørelsen inkluderer kun overenskomstansatte og tjenestemandsansatte. Grafen ekskl. lægesekretærer er korrigeret for Region Hovedstaden jf. afsnittet om data og metode.

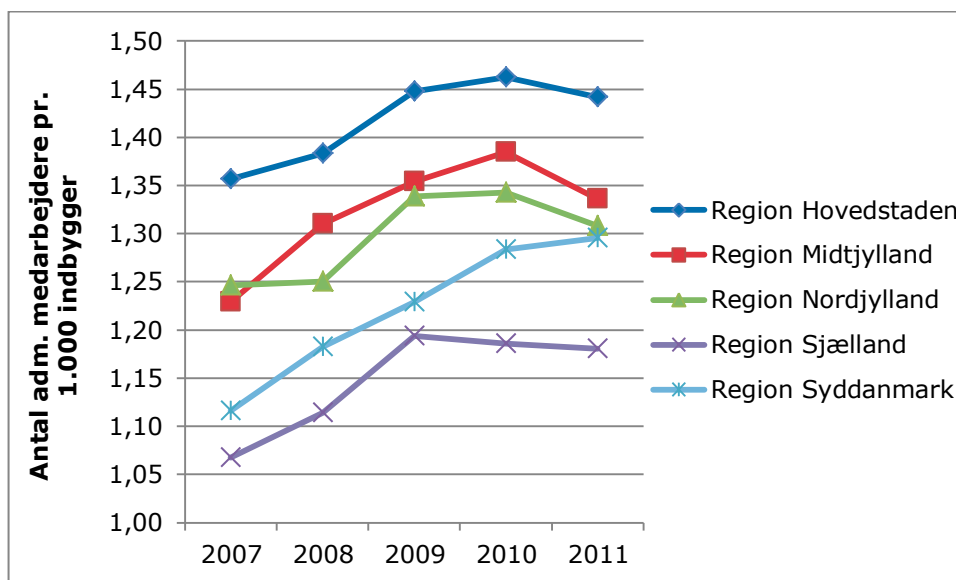
Som det fremgår af figuren er udviklingen i antallet af administrative medarbejdere rimelig ens, uanset om lægesekretærer medregnes som administrative medarbejdere eller ej. Når lægesekretærer medregnes, er stigningen fra 2007 til 2010 dog en anelse mindre og faldet fra 2010 til 2011 en anelse større, end når lægesekretærer ikke medregnes.

4.2.2 Regionerne hver især

I dette afsnit ser vi nærmere på udviklingen i de enkelte regioner. Som det fremgik af de tidligere afsnit, så stemte den udvikling vi så på landsplan fra 2010 til 2011 fint overens med resultaterne i Danske Regioners benchmarkinganalyse til trods for forskellene i opgørelsesmetoder. Når vi stiller skarpt på udviklingen i de enkelte regioner, må det imidlertid forventes, at de metodiske forskelle får større betydning. Vores analyse adskiller sig som nævnt fra Danske Regioners ved for det første ikke at medtage de stillinger, der kun kan identificeres gennem deres kontering i regnskabet og deres stedkoder (fx oversygeple-

gersker med overvejende administrative opgaver). For det andet er der i vores analyse ikke fratrukket it-personale og personale tilknyttet kvalitetsfundsbyggerierne, hvilket er tilfældet i Danske Regioners analyse af de enkelte regioner. Disse forskelle i udeladte/medtagne stillinger skal holdes for øje i tolkningen af de følgende resultater, eftersom vi ikke har mulighed for at opgøre så præcise tal som Danske Regioner. Vi opgør først antallet af administrative medarbejdere pr. 1.000 indbyggere, jf. figuren nedenfor.

Figur 15. Udviklingen i antal administrative medarbejdere pr. indbygger 2007-2011, for hver region ekskl. lægesekretærer.



Note: Figuren viser årgennemsnit. Landsgennemsnittet er vægtet. Opgørelsen inkluderer kun overenskomstansatte og tjenestemandsansatte. Region Hovedstaden er korrigeret jf. afsnittet om data og metode.

Udviklingen ligner naturligvis den, vi ser på landsplan, der er dog forskelle regionerne imellem. Således er der i Region Sjælland allerede et fald i antallet af administrative medarbejdere pr. indbyggere fra 2009 og ikke først fra 2010, som det er tilfældet for de øvrige regioner. Region Syddanmark skiller sig også ud ved at være den eneste region, hvor antallet af administrative medarbejdere pr. indbygger ikke er fal-

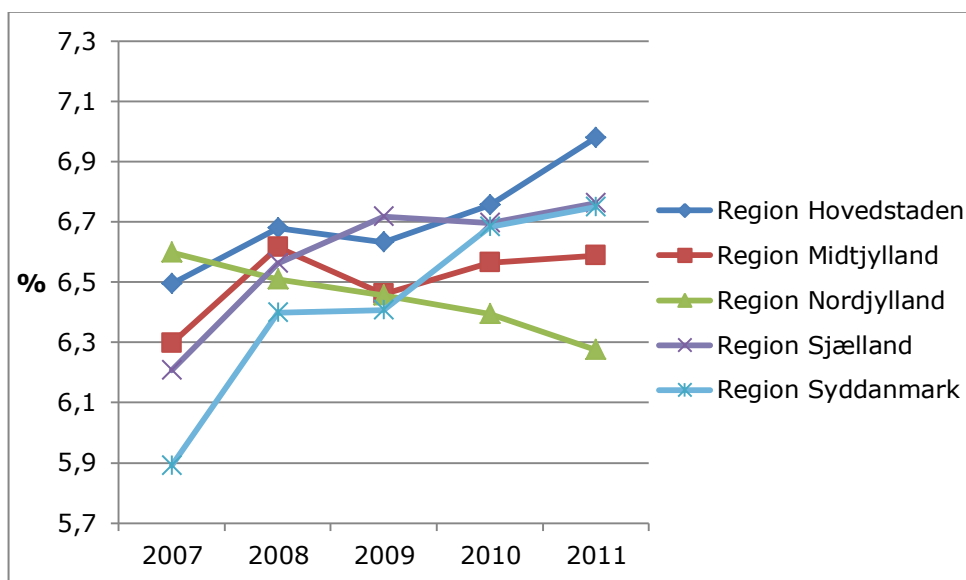
det fra 2010 til 2011. Denne udvikling svarer ikke til det billede, vi får med Danske Regioners opgørelsesmetode, hvor Region Syddanmark har reduceret deres administrative medarbejdere med 2,5 % fra 2010 til 2011, og Region Hovedstaden som den eneste har øget antallet med 0,8 %.

I figur 15 ligger Region Hovedstaden i hele perioden med det højeste antal administrative medarbejdere pr. indbygger, efterfulgt af Region Midtjylland, Region Nordjylland og Region Syddanmark, mens Region Sjælland er den region med det laveste antal administrative medarbejdere. Niveauet i 2011 er relativt ens for Region Midtjylland, Region Nordjylland og Region Syddanmark, mens Region Hovedstaden ligger relativt højt og Region Sjælland relativt lavt.

For at kontrollere, om inddragelsen af lægesekretærer har betydning, har vi også opgjort antallet af administrative medarbejdere pr. indbygger i perioden 2007-2011, hvor disse medregnes som administrative, og billedet ligner i høj grad figuren ovenfor, selvom niveauet naturligvis er højere.

Antal administrative medarbejdere pr. indbygger er dog ikke nødvendigvis den mest retvisende måde at gøre regionernes administrationsomfang sammenligneligt på. For det første er indbyggertallet ikke nødvendigvis et særligt præcist pejlemærke for omfanget af de aktiviteter, regionerne skal levere, og for det andet tager det heller ikke højde for, at regionerne også kan købe ydelser af hinanden. Af regnskabstallene fremgår det fx, at Region Hovedstaden i høj grad er nettosælger, mens Region Sjælland er nettokøber. En bedre måde at opgøre administrationsomfang kan derfor være at se på, hvor stor en andel de administrative medarbejdere udgør af alle ansatte i regionen, jf. figur 16.

Figur 16. Udviklingen i de administrative medarbejders andel af alle ansatte i regionerne i perioden 2006-2011 for hver region.



Note: Figuren viser årsgennemsnit. Opgørelsen inkluderer kun overenskomstansatte og tjenstemandsansatte. Stigningen i 2008 kan til dels skyldes, at ikke-administrative medarbejdere strejkede i 2008 og derfor ikke indgår i beregningsgrundlaget.

Som figuren viser, er udviklingen i de enkelte regioner mere forskellig, når vi opgør administrationsandelen, end når vi opgør antal administrative medarbejdere pr. indbygger. Regionernes indbyrdes placering i forhold til administrationens omfang i 2011 er også forskellig fra den tidligere figur. Region Sjælland ligger således ikke længere med det laveste niveau, men derimod med det næsthøjeste. Derudover skiller særligt Region Nordjylland sig ud ved at være den eneste region med en faldende administrationsandel over hele perioden.

Også dette billede adskiller sig i høj grad fra resultaterne i Danske Regioners analyse. I Danske Regioners analyse er der således kun ganske lille forskel på administrationsandelen i de enkelte regioner i 2011, fra 6,4 i Region Syddanmark til 6,8 i Region Nordjylland, Region Midtjylland og Region Hovedstaden (DR, 2012:10). Det lader således til, at de metodeforskelle der er mellem Danske Regioners analyse og

denne analyse i høj grad udligner de forskelle mellem regionernes administrationsandel i 2011, som fremgår af figur 16.

Udviklingen i administrationens andel fra 2010 til 2011 er også anderledes i Danske Regioners analyse. Danske Regioner finder ganske vist også et fald i administrationens andel fra 2010 til 2011 hos Region Nordjylland og en stigning hos Region Midtjylland og Region Hovedstaden, men i modsætning til resultatet i denne analyse, så falder administrationens andel hos både Region Sjælland og Region Syddanmark (DR, 2012: 11).

Når vi ser på niveauet af administrationens omfang i 2011 i de enkelte regioner og på udviklingen fra 2010 til 2011, er der altså væsentlig forskel fra de resultater, Danske Regioner finder i deres benchmarkinganalyse, og de resultater vi får med de metodebegrænsninger, vi har. Det giver anledning til at sætte spørgsmålstegn ved, om det billede vi kan tegne for perioden 2007-2010 er retvisende, eller om de metodiske begrænsninger, der er, når vi skuer længere tilbage end 2010, betyder, at vi ikke får et fyldestgørende og retvisende billede af, hvorvidt de enkelte regioner har effektiviseret deres administration i perioden efter kommunalreformen.

5 Litteraturliste

Danske Regioner (2011): Benchmarking af regionernes fællesfunktioner (+ bilag)

Danske Regioner (2012): Benchmarking af regionernes fællesfunktioner 2011.

Rigsrevisionen (2010): Notat til Statsrevisorerne om benchmarking af regionernes ledelse og administration

Finansministeriet (2010): Budgetredegørelse 2010, afsnit 6.4 Regionernes administration.

www.fldnet.dk

http://www.sst.dk/Indberetning%20og%20statistik/Sundhedsdata/Arbejdsmarked/Offentlige_sygehuse/Fuldtidsbeskaeftigede.aspx

6 Bilag

6.1 Om datagrundlaget

Data om kommunernes personale hentes fra Det Fælleskommunale LønDatakontor (FLD). FLDs database indeholder løn- og personaleoplysninger baseret på udtræk fra regionernes lønsystemer. Grundlaget for FLDs optælling af personaleforbruget er begrebet "fuldtidsbeskæftigede", som svarer nogenlunde til det, man i andre sammenhænge kalder "årsværk". FLD anvender et lønbegreb som indeholder (grund)løntrinnet, særydelser (fx gene- el. aften-/nattetillæg), funktions-, kvalifikations- og resultatløns, feriegodtgørelse, pensionsbidrag og gruppelevs-forsikring. Det anvendte lønbegreb betyder, at lønnen ikke er fuldkomment lig de udbetalte lønkroner, da diverse efterreguleringer (fx fradrag for afholdt ferie) samt ATP mm. holdes udenfor.

6.2 Datamangler og fejlreguleringer

I forhold til figur 12, hvor fleksjobansatte inkluderes skal man være opmærksom på, at til og med 2008 viser opgørelsen af fleksjobansat-

te, hvor mange årsværk der arbejdes, mens den fra 2009 og frem viser, hvor mange årsværk der aflønnes. Omlægningen giver en kunstig stigning i antallet af administrativt ansatte fra 2008 til 2009 på samlet set 113 fuldtidsstillinger (når alle ansættelsesformer medregnes), svarende til 1,5 % af alle administrativt ansatte i 2009, hvorfor omlægningen kun har ganske lille betydning på landsplan.

I år 2008 er beskæftigelsestallene lavere blandt sygeplejersker, radiografer, jordemødre samt øvrige personalegrupper, der var omfattet af strejken på sygehusene i foråret/sommeren 2008. Dette skyldes, at data er baseret på indberetninger til lønsystemerne, og at det strejkeramte personale ikke fik løn under konflikten. En opgørelse af, hvor meget det administrative personale udgør af alle ansatte, kan altså godt være en anelse højere i år 2008 som følge heraf, idet der er "kunstigt" færre ikke-administrative ansatte.

På Sundhedsstyrelsens hjemmeside fremgår det, at friklinikken i Give er medregnet under Region Midtjylland i stedet for under Region Syddanmark, hvorfor antallet af ansatte (administrative såvel som ikke-administrative) i Region Midtjylland er minimalt overestimeret og beskæftigelsen i Region Syddanmark tilsvarende underestimeret.

Sundhedsstyrelsen oplyser endvidere, at der fra og med oktober 2010 er sket en forbedring i afgrænsningen af sygehuse, som har medført, at der i Region Midtjylland, og dermed også i landstallene, er blevet optalt ca. 750 flere fuldtidsbeskæftigede fra og med 4. kvartal 2010, uden at dette er et udtryk for øget beskæftigelse. Disse ca. 750 fuldtidsbeskæftigede fordeler sig primært på kategorierne "Social- og sundhedsassistenter" (elever) og "Administrativt personale" med henholdsvis ca. 420 og ca. 200 fuldtidsbeskæftigede.