



Afrapportering – administration og støttefunktioner

1. Sammenfatning

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

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

Større administrative reduktioner i Randers Kommune kan derfor ikke gennemføres, uden at dette også omfatter myndighedsfunktionerne eller der laves grundlæggende om i den politiske og administrative organisering.

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

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

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

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

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

Ovenstående forstærkes i disse år af de store opgaver, som kommunens står overfor – herunder reformer der skal implementeres, teknologiske muligheder som skal udnyttes (herunder AI) og det store forandringsprojekt Fremtidens Randers Kommune.

På baggrund af gennemgangen af organisationen kan der på den baggrund - på den korte bane – ikke peges på et potentiale for reduktion af de administrative udgifter udover det, der allerede er indeholdt i det fremsendte budgetforslag 2026-2029.

Konkrete anbefalinger

På baggrund af gennemgangen af de administrative støttefunktioner anbefaler forvaltningen følgende:

- Økonomiområdet: Styrket økonomistyring – etablering af et tværgående projekt med fokus på bl.a. kompetenceudvikling på tværs af kommunens økonomifunktioner, fælles arbejdsgange og ensartet serviceniveau for understøttelse af lederne.
- HR-området: Etablering af partnermodel på HR-området inkl. samling af ressourcer vedr. MED/arbejds miljø – som en del af partnermodellen foreslås etableret en ny ordning, hvor medarbejderne kan henvende sig med problemstillinger i forhold til arbejds miljø eller uhensigtsmæssig ledelse.
- Data og ledelsesinformation: Samling af medarbejdere der arbejder med data og databaseret ledelsesinformation – og herunder en nærmere undersøgelse af om medarbejderne som løser opgaver i relation til GIS også bør indgå i samlingen.

2. Baggrund og indledning

I forbindelse med vedtagelsen af budget 2025-2028 blev det besluttet, at kommunaldirektøren skulle gennemføre et servicetjek af den kommunale organisation, og at der samtidigt skulle ske en vurdering af mulighederne for samling af flere administrative støttefunktioner og øvrige muligheder for reduktion af de samlede udgifter til ledelse og administration på tværs af den samlede organisation.

Nærværende notat afrapporterer på spørgsmålet om reduktion af udgifterne og en vurdering af de administrative støttefunktioner – herunder mulighederne for yderligere samling af disse. Følgende gennemgås i den forbindelse:

- Administrative udgifter – hvad er det?
- Nøgletal – sammenligning med andre kommuner
- Hvilke udfordringer står administrationen overfor, og hvilke muligheder skal gribes.
- Vurdering af mulighederne for at samle støttefunktioner

3. Administrative udgifter – hvad er det?

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

KL har forsøgt at visualisere de mange forskellige opgaver, som administrationen omfatter, i nedenstående samlede figur, hvor de blåfarvede kasser skal illustrere det, der normalt betragtes som de klassiske administrative opgaver:

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

Kerneopgaverne på velfærdsområderne og de administrative opgaver hænger tæt sammen. En lang række af de administrative opgaver er desuden borgernære. Andre administrative opgaver er direkte afledt af eller en forudsætning for at den borgervendte kerneopgave kan løses.

Der er tæt sammenhæng mellem politiske beslutninger (centralt og lokalt), lovgivning, overenskomster, faglige standarder, registreringskrav mv. – og den administration der følger med. Retssikkerhed for borgerne har også tæt sammenhæng med organisationens indretning.

Administration – og for den sags skyld bureaukrati, forstået som fornuftige regler og styring – er ikke løsevne størrelser, der uden konsekvenser kan mindskes isoleret fra løsningen af opgaverne for borgerne i øvrigt.

Ses der på de centrale supportfunktioner, så er det herfra, der sker betjening af politikerne og den administrative ledelse. Det kræver administration at drive en stor organisation som Randers Kommune, og det kræver ressourcer og administration at drive demokratiet.

Endelig kræver det administrative muskler at lave forandringer og drive store tværgående projekter – eksempelvis de store reformer som kommunen står overfor (bl.a. sundhedsreformen og beskæftigelsesreformen) og det store forandringsprojekt Fremtidens Randers Kommune.

Omkring 60% af de administrativt ansatte i landets kommuner arbejder med direkte borgervendte opgaver – fx pladsanvisning, borgerservice (pasudstedelse, kørekort mv.), jobkonsulent, byggesagsbehandling mv.

Omkring 35% af de administrativt ansatte arbejder i 'back office'-støttefunktioner, som løser en lang række opgaver – fx budget og regnskab, arbejdsmiljø, vagt, jura (bl.a. udbud, lovfortolkning, retssager, personalesager, borgersager), borgerrettet og intern kommunikation, kantine, IT og lønudbetaling mv.

De resterende ca. 5% af de administrativt ansatte arbejder med opgaver knyttet til betjeningen af det politiske system og den administrative topledelse. Dette omfatter fx planlægning og afvikling af politiske møder, udarbejdelse af sagsfremstillinger og dagsordenproduktion, betjening af råd og nævn, juridiske opgaver vedr. styrelseslovgivning, sags- og aktindsigtsbegæring, analyser, undersøgelser og redegørelser samt kommunikation med medier og eksterne samarbejdspartnere.

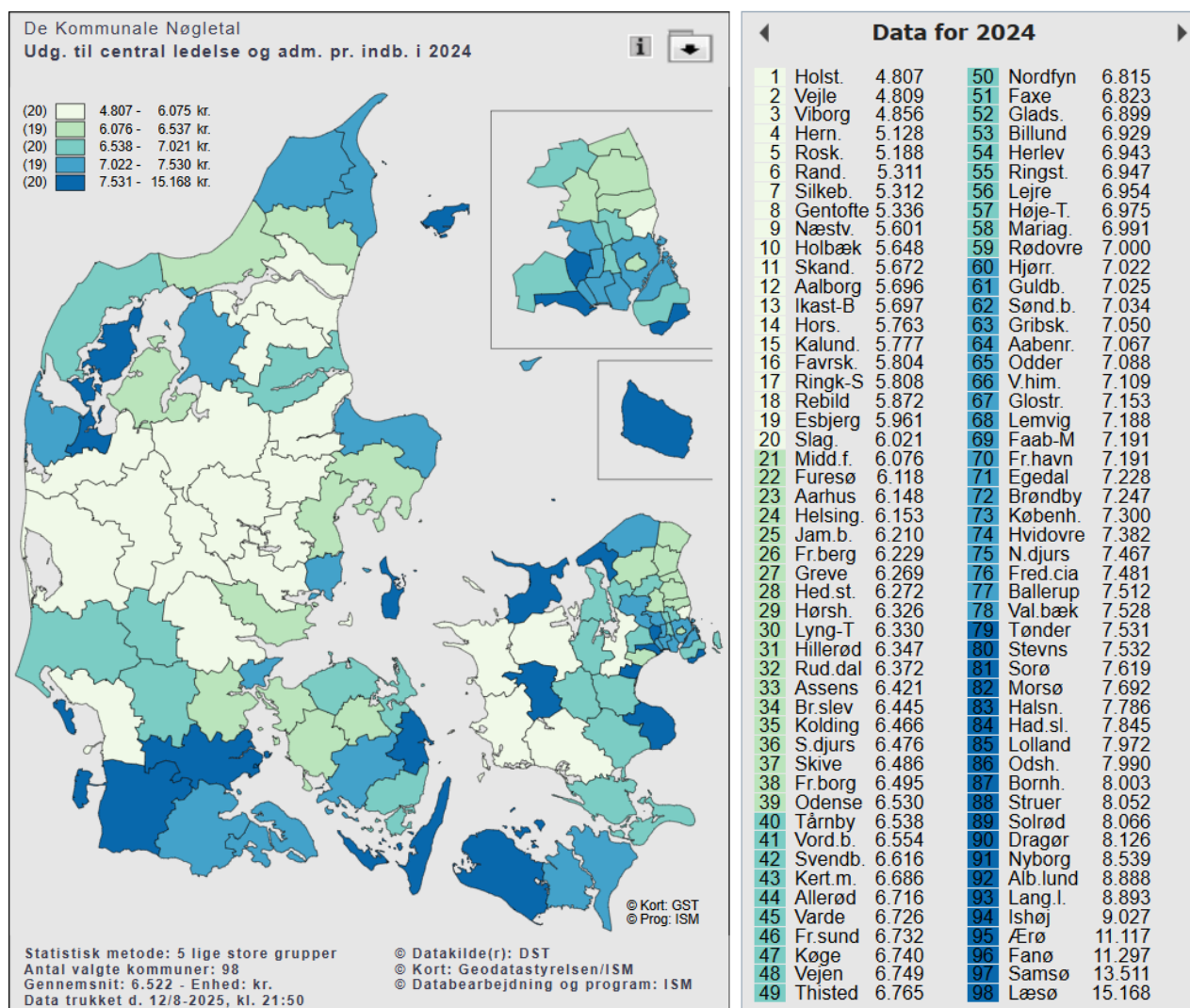
4. Nøgletal – sammenligning med andre kommuner

Når det skal vurderes om administrationen i Randers Kommune er effektiv, bør der ses på, hvorledes udgiftsniveauet er i forhold til andre kommuner.

Der eksisterer flere forskellige nøgletal, som sammenligner kommunernes administrationsudgifter. Opgørelsesmetoderne varierer, men uanset hvilket nøgletal der anvendes, ligger Randers Kommunes udgifter til administration i den lave ende, når der sammenlignes med andre kommuner – og ligger blandt kommunerne med de laveste udgifter, når der udelukkende fokuseres på udgifter til ledelse og central administration.

De kommunale nøgletal fra Indenrigsministeriet indeholder data om alle kommunernes forskellige typer af udgifter tilbage i tid. Databasen er tilgængelig på <https://www.noegletal.dk/noegletal/ntStart.html>.

Ses der her på de samlede udgifter til central ledelse og administration (opgjort på baggrund af data vedrørende regnskab 2024 fra Danmarks Statistik) ligger Randers Kommune med de 6. laveste udgifter.



Kilde: Udtræk fra Indenrigsministeriets kommunale nøgletal

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

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

4.3. Indenrigs- og Sundhedsministeriets benchmark

Indenrigs- og sundhedsministeriets benchmarkingenhed har i juni 2024 gennemført en analyse af kommunale udgifter til administration og ledelse. Analysen tager udgangspunkt i personale- og regnskabstal for 2024.¹

¹ Den samlede analyse kan hentes her: <https://www.benchmark.dk/analyser/administration-og-tvaergaende-emner/kommunernes-udgifter-til-administration-og-ledelse-i-2024>

Benchmarkingenhedens analyse ser på kommunernes samlede administrationsudgifter og de fire delelementer, som de samlede administrationsudgifter består af:

- Lønudgifter til administrative støttefunktioner og chefer.
- Lønudgifter til myndighedspersonale.
- Lønudgifter til decentrale ledere.
- Øvrige administrationsudgifter udover løn.

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

Ved at tage afsæt i personaletalmetoden tages der højde for fejlkontering og forskelle i konteringspraksis på tværs af kommunerne i forhold til lønudgifterne, der er den primære udgiftsart på administrationsområdet. Samtidig giver metoden mulighed for at opdele administrationsudgifterne på forskellige administrationstyper.

Resultaterne for Randers Kommune er gengivet nedenfor.

Benchmarkingindikator og rammevilkår

For at tage højde for at kommunernes udgifter til administration og ledelse kan være påvirket af forskelle i rammevilkår, er der i Benchmarkingenhedens analyse udregnet en benchmarkingindikator for alle kommuner. Benchmarkingindikatoren viser, om den enkelte kommune har højere eller lavere administrationsudgifter, end man kunne forvente på baggrund af kommunens rammevilkår. Benchmarkingindikatoren beregnes ved at holde den enkelte kommunes faktiske administrationsudgifter op imod de forventelige administrationsudgifter ud fra kommunens rammevilkår.

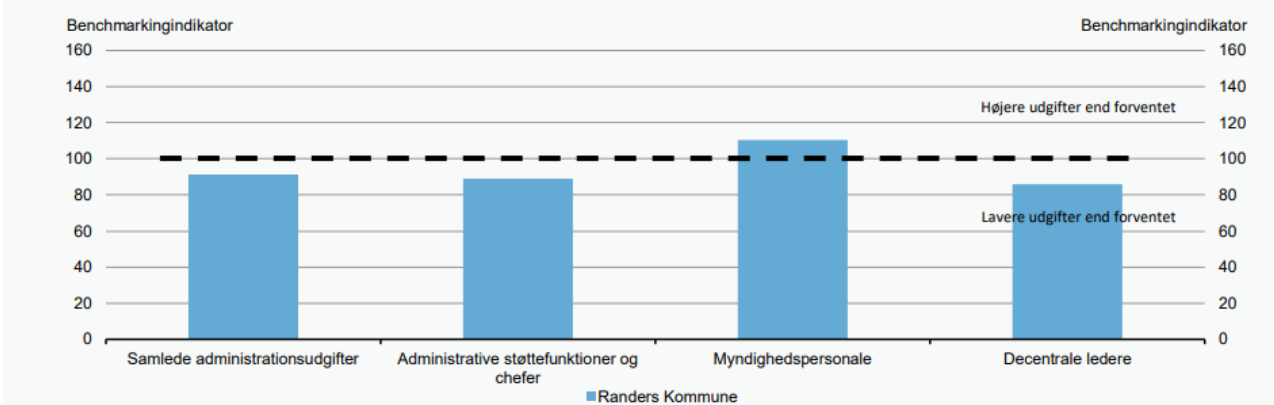
Hvis en kommune har en benchmarkingindikator på 100, er kommunens administrationsudgifter på niveau med de udgifter, man kunne forvente på baggrund af kommunens rammevilkår. Hvis en kommune har en benchmarkingindikator under 100 er udgifterne lavere, end man kunne forvente på baggrund af kommunens rammevilkår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

Benchmark – Randers Kommunes resultater

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

Benchmarkingindikatoren for Randers Kommunes samlede administrationsudgifter er i analysen beregnet til 91, hvilket betyder, at udgifterne ligger 9% under det forventede niveau.

Kommunens benchmarkingindikatorer for udgifter til administration og ledelse i 2024



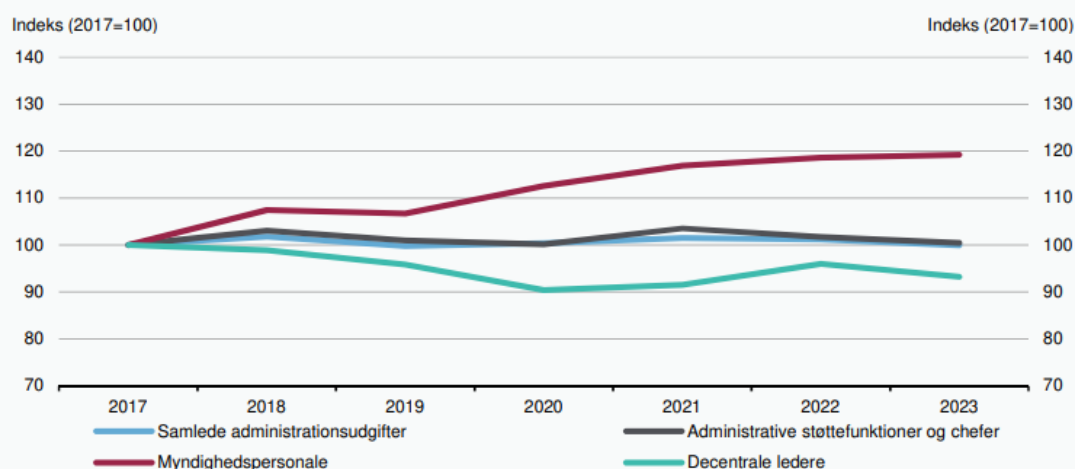
Som det ses i figuren, ligger kommunens udgifter lavt på administrative støttefunktioner og chefer samt decentrale ledere. Til gengæld ligger kommunens udgifter til myndighedspersonale noget over det forventede niveau.

Korrigeret for rammevilkår (socioøkonomi mv.) ser tallene således ud:

- Udgifterne til administrative støttefunktioner og chefer er opgjort til indeks 89 – svarende til, at de ligger 11% under det forventede niveau.
- Udgifterne til myndighedspersonale er opgjort til indeks 110 – svarende til, at de ligger 10% over det forventede niveau.
- Udgifterne til decentrale ledere er opgjort til indeks 86 – svarende til, at de ligger 14% under det forventede niveau.

Benchmarkingenheden har ændret en smule i opgørelsesmetoden og har derfor i den seneste analyse ikke lavet en sammenligning tilbage i tid. I analysen fra 2023 blev der dog lavet en sådan for hver kommune. Figuren nedenfor viser udviklingen for Randers Kommune i perioden 2017-2023:

Indekseret udvikling i administrationsudgifter pr. indbygger fra 2017 til 2023



Figuren viser, at udgifterne til administrative støttefunktioner og chefer i Randers Kommune i perioden 2017-2023 er uændrede, mens udgifterne til decentrale ledere i analysen blev opgjort til et fald på 6,7%. Til gengæld bliver der i analysen opgjort en stigning i udgifter til myndighedspersonale i perioden 2017-2023 på 19,3% i Randers Kommune.

4. Administrative opgaver – hensyn, balancer, udfordringer og muligheder som skal gribes

Vækst og udvikling stiller krav til kommunen som organisation og de administrative ressourcer – nogle eksempler:

- Udvikling i byggeri kræver byggesagsbehandlere og lokalplanlæggere
- Flere borgere i job kræver rådgivere i dialog med virksomhederne
- Pædagogisk udvikling i kvalitet kræver tilrettelæggelse af faglig opkvalificering
- Øget miljøbeskyttelse kræver mere kvalitet og ressourcer til miljøtilsyn

Samtidigt står vi overfor en række store opgaver:

- Reformen der skal implementeres
- En generel frisættelsesdagsorden på landsplan
- Fremtidens Randers Kommune og de opgaver som kommer i forlængelse af, at der politisk træffes beslutning om den videre retning på arbejdet
- Et fortsat fokus på forenkling og afbureaukratisering
- En kommende 'revolution' med ibrugtagning af AI
- Og så skal vi fortsat være en attraktiv arbejdsplads, så vi kan rekruttere de medarbejdere og kompetencer vi har brug for

På det overordnede niveau ønsker kommunen som organisation samtidigt at arbejde med:

- Forenkling af administrative arbejdsgange
- En stadig mere ressourceeffektiv administration uden at gå på kompromis med sikker drift
- Øget kvalitet og ensartethed i den administrative opgaveløsning
- Skabelsen af stærkere faglige miljøer og reduceret sårbarhed – og sikre kapacitet og kompetencer til at drive prioriterede forandringsprojekter
- Øget brug af automatisering og digitalisering af de administrative opgaver og processer – herunder AI
- Gøre det lettere at være decentral leder

Dette skal balanceres med, at den administrative organisering og understøttelse skal være:

- Forretningsnær - det vil sige skal have kendskab til fagområdet og skal kunne give en kvalificeret sparring til chefer og ledere
- Tilgængelig - den administrative støtte skal opleves som tilgængelig og skal være der for de decentrale ledere, når der er brug for det.
- Og at det interne serviceniveau er tilstrækkeligt og ikke 'suboptimerer' ved at skubbe opgaver andre steder hen

5. Vurdering af mulighederne for at reducere de administrative udgifter

Ovenstående opremsning af opgaver og udviklingstendenser kræver stærke og kompetente administrative ressourcer og potentialet for yderligere besparelser på det administrative område vurderes derfor også på den korte bane som lavt. Væsentlige besparelser kan kun udmøntes ved at sænke serviceniveauet og forringe kvaliteten i opgaveløsningen.

Der vurderes at være et uforløst potentiale i yderligere digitalisering og anvendelse af AI i opgaveløsningen. Omfanget kendes ikke endnu, og det kræver tid og ressourcer at nå frem til det.

Det største potentiale for at reducere udgifterne ligger indenfor det borgerrettede område (myndighed), hvor kommunens udgifter – sammenholdt med andre kommuner og i forhold til vores rammevilkår - ligger relativt højt. Men potentialet på det borgerrettede område vurderes dog også som lavt.

Der kan dog være et potentiale for at reducere de administrative udgifter ved at ændre den politiske og administrative organisering (se særskilt oplæg herom).

Herudover er det dog samtidigt vurderingen, at den administrative opgaveløsning kan forbedres. Den administrative organisering er ikke i tilstrækkelig grad gearet til fremtidens udfordringer og ændringer. Som en del af budgetmaterialet er der derfor lavet særskilte oplæg med forslag til en række ændringer på det administrative område.

Forslagene (inkl. forslagene beskrevet i nærværende notat) er et forsøg på at besvare spørgsmålet om, hvad kommunens administration skal kunne nu og i fremtiden:

- Løse de grundlæggende problemer
- Gennemføre reformer med succes
- Leverer bedre borgerbetjening og erhvervsservice
- Udnytte de teknologiske muligheder – herunder AI
- Øge beredskabet i organisationen – cybersikkerhed, overfor borgerne i kommunale tilbud, i byudviklingen samt i organisationen generelt.

6. De centrale støttefunktioner – og mulighederne for yderligere samling af disse

Randers Kommune er administrativt organiseret med en række centralt placerede stabe og koncernfunktioner samt fire fagdirektørområder.

Følgende administrative støttefunktioner er samlet:

- IT- & Digitalisering (men i praksis ikke på opgavesiden)
- Indkøb & Udbud (inkl. udbuds- og indkøbsjura)
- Kørsel (visiteret personbefordring)
- Forsikring
- Løn
- Personalejura
- Kommunikation
- Bygherrerådgivning (Ejendomsservice)

Følgende administrative støttefunktioner/opgaver er ikke samlet:

- Økonomi
- Øvrig jura (jurister i sekretariatet og forvaltningerne)
- Data og ledelsesinformation
- HR-opgaver knyttet til arbejdsmiljø og MED

Flere af kommunens centrale administrative specialist-funktioner er under pres - efterspørgslen og behovet for hjælp i organisationen er større end der kan leveres:

- Jurister på udbuds- og indkøbsområdet – til håndtering af alle fagområdernes udbud og større indkøb
- Personalejurister - til understøttelse af de decentrale ledere
- Opgaverne knyttet til GDPR – databehandler-aftaler, risikoanalyser mv. – for mange af disse komplekse opgaver er i dag skubbet ud i organisationen.

Forvaltningen vurderer løbende på, hvorledes dette ressourcepres kan håndteres – herunder hvilke muligheder der eventuelt kan skabes for at opprioritere disse funktioner mandskabsmæssigt.

Muligheder for yderligere samling af administrative funktioner

Der er foretaget en vurdering af mulighederne for yderligere samling af administrative støttefunktioner. Det skal i den forbindelse nævnes, at samling eller centralisering af støttefunktioner kan ske på forskellige niveauer i organisationen. Det kan være i de centrale stabe, centralt 'backoffice' i de enkelte direktørområder eller chefovråder - eller indenfor et distrikt eller i form af klyngesamarbejde.

Økonomiområdet

Det kan ikke anbefales at lave en samling af alle økonomiopgaver i én stor økonomiafdeling. Det vurderes vigtigt at fastholde en økonomifunktion, der direkte understøtter de budgetansvarlige fagdirektører og -chefer.

I forhold til behovet for bedre og mere ensartet økonomistyring på tværs af organisationen, foreslås der igangsat et tværgående projekt med vicekommunaldirektøren i spidsen, der skal højne kompetenceniveauet i den samlede økonomifunktion og skabe grundlag for et forslag om:

- Bedre administrativ understøttelse af de decentrale ledere – bl.a. via samling af visse opgaver på direktør-, fagområde, klynge-niveau (back-office) - f.eks. udstedelse af fakturaer.
 - Undersøges eksempelvis pt. i forhold til muligt klyngesamarbejde på skolerne (se særskilt statusnotat herom i budgetmaterialet).
- Ensartet serviceniveau for understøttelse af lederne, fælles arbejdsgange og brug af digitale løsninger på tværs af organisationen.

Data og ledelsesinformation

Det vurderes nødvendigt at styrke kommunens arbejde med data og analyse. Styr på egne data er blandt andet en forudsætning for, at vi fremadrettet kan udnytte potentialet i brugen af AI i opgaveløsningen.

Der foreslås derfor en organisatorisk samling af opgaver knyttet til arbejdet med data/dataanalyser, monitorering og databaseret ledelsesinformation. Opgaverne er i dag spredt rundt i direktørområderne på relativt få hænder. Den nye enhed anbefales samlet centralt under Økonomi, IT og Personale.

I vurderingen af hvilke medarbejderressourcer der skal samles, skal det undersøges nærmere om opgaver knyttet til GIS også med fordel kan indgå.

Jura

Der anbefales ikke yderligere samling på det juridiske område. Der vurderes ikke at være synergieffekt i at samle den fag-faglige juridiske viden. Den er en integreret del af opgaveløsningen ude i fagområderne.

HR og arbejdsmiljø

Der foreslås en central samling i Personale & HR af ressourcer, som arbejder med arbejdsmiljø og MED.

Og der udarbejdes samtidigt en HR-partnermodel for hvert direktørområde. Fastlæggelse af fælles ambitionsniveau vil ske i et samarbejde mellem fagforvaltningerne og Personale og HR.

Samtidigt foreslås der etableret en ny ordning, hvor medarbejderne kan henvende sig om episoder vedr. arbejdsmiljø og uhensigtsmæssig ledelse. Ordningen forankres i HR-partnermodellen.

IT-området

Med økonomiaftalen for 2026 skal der senest den 1. januar 2027 etableres nye tværkommunale it-serviceorganisationer. De skal i første omgang overtage drift af server- og netværksinfrastruktur, og forventes herefter gradvist at overtage driften af brugerstyring og monitorering, pc'er og øvrigt slutbrugerudstyr samt servicedesk og support frem mod 2030.

Samtidigt er der fokus på cybersikkerhed og de nye krav i NIS2 (EU-regler), som kommunerne skal overholde.

Med ovenstående er der rigeligt at se til på IT-området. Der anbefales derfor ikke yderligere ændringer på det område.