

Særberetning
vedrørende
kommunens syv forvaltninger
om
Københavns Kommunes generelle økonomistyring

Oktober 2005

Indholdsfortegnelse

	Side
I. Resumé.....	3
II. Indledning	7
Baggrund for undersøgelsen	7
Formål.....	8
Metode	9
Inddragelse af andre kommuner.....	11
Afgrænsning.....	12
III. Generelle tværgående forudsætninger for økonomistyringen.....	15
Eksterne rammer	15
Kommunens styreform	16
Centralisering og decentralisering	23
Rollefordeling	27
Kommunens interne regler, retningslinier og støttemateriale	30
Styring og intern kontrol.....	39
Værdibaseret ledelse.....	50
Registreringssystemer.....	53
Revisionsdirektoratets vurdering	55
IV. Københavns Kommunes økonomistyringsmodel	60
Fase 1. Målfastsættelsen	60
Fase 2. Budgetlægningen.....	70
Fase 3: Styringen i årets løb.....	79
Fase 4. Regnskabsaflæggelsen.....	90
Fase 5. Målopfyldelse og evaluering	93
Revisionsdirektoratets vurdering.	97
V. Fremadrettede initiativer	100
Revisionsdirektoratets vurdering	105
VI. Forvaltningernes kommentarer	107
Økonomiforvaltningen	107
Kultur- og Fritidsforvaltningen.....	110
Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen	112
Sundhedsforvaltningen	114
Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen	115
Bygge- og Teknikforvaltningen	116
Miljø- og Forsyningsforvaltningen	118
 Bilag 1: Spørgeskema til kommunens 7 administrerende direktører.	 119
Bilag 2: Interviewguide til 3 udvalgte byer.....	136

I. Resumé

1. Revisionsdirektoratet har gennemført en større undersøgelse af tilrettelæggelsen af Københavns Kommunes generelle økonomistyring.

Formålet med undersøgelsen har været at beskrive, analysere og vurdere:

- En række generelle forudsætninger for økonomistyringen på det tværgående niveau mellem Økonomiudvalget/Økonomiforvaltningen og de stående udvalg/disses forvaltninger, såsom:
 - Eksterne rammer.
 - Kommunens styreform.
 - Centralisering og decentralisering.
 - Rollefordeling.
 - Kommunens interne regler, retningslinier og støttemateriale.
 - Styring og intern kontrol.
 - Værdibaseret ledelse.
 - Registreringssystemer.
- Tilrettelæggelsen af økonomistyringens cyklus i den enkelte enhedsforvaltning set fra direktionsniveauet: Målfastsættelsen, Budgetlægningen, Styringen i året løb, Regnskabsaflæggelsen og Vurderingen af målopfyldelse og evaluering.
- En række fremadrettede initiativer.

Undersøgelsen er bl.a. baseret på et spørgeskema udsendt til de administrerende direktører for kommunens 7 forvaltninger og på flere drøftelser med kommunens økonomichefer.

Herudover har Revisionsdirektoratet inddraget det omfattende materiale, der udgør kommunens styringsgrundlag, samt indhentet erfaringer og inspiration mv. i andre kommuner her i landet og i udlandet, samt i nyere national og international litteratur.

Revisionsdirektoratets undersøgelse afgives til Borgerrepræsentationen som en særberetning, jf. Revisionsvedtægtens § 13, stk. 3.

Revisionsdirektoratet har i det følgende fremdraget de væsentligste forhold, som undersøgelsen har givet anledning til:

Revisionsdirektoratet bedømmer kommunens generelle økonomistyring til at være på et tilfredsstillende niveau.

Men der er behov for til stadighed at arbejde med udviklingen af økonomistyringen. Dette skyldes bl.a. de øgede krav til kommunen og forvaltningerne – bl.a. i form af mål og resultater, ny budgetmodel, omkostningsbaseret regnskab, udvikling af incitamentsværktøjer, IT-understøttelse mv.

Undersøgelsen har desuden påvist en række områder, hvor der er behov for øget fokus på grund af mindre svagheder i kommunens økonomistyring.

Revisionsdirektoratet har på baggrund af undersøgelsens resultater i det følgende skitseret en række af de synspunkter, som efter Revisionsdirektoratets opfattelse er væsentlige at inddrage i arbejdet med kommunens fremtidige økonomistyring. Synspunkterne er grupperet som følger:

- Budget- og Regnskabshåndbogen mv.
- Ansvars- og opgavefordelingen.
- IT.

Budget- og Regnskabshåndbogen mv.

- Opdatering og modernisering af kommunens Kasse- og Regnskabsregulativ med dets rammebilag samt Budget- og Regnskabshåndbogen.
- Modernisering af kommunens tilrettelæggelse af intern kontrol, herunder inddragelse af nyere udvikling i risikostyring – fx i form af COSO begrebsrammen "Enterprise Risk Management" el. lign.
- Udvidelse af kommunens paradigme for aktivt ejerskab (model for styring og rapportering i forhold til selskaber) til også at omfatte kommunens interne styringsrelationer.
- Udarbejdelse af fælles – eventuelt vejledende – forretningsgange, jf. rammebilag.

- Generel fokus på en styrkelse af økonomistyringens faser – særligt Målfastsættelsen, Styringen i året løb samt Vurderingen af målopfyldelse og evaluering.
- Tilpasning og videreudvikling af den ny budgetmodel og dens sammenhæng med forvaltningerne fordeling af budgetmidler til henholdsvis de daglige hovedaktiviteter dels strategiske udviklingsområder.
- Sikre sammenhæng mellem budgetoplysninger og regnskabsoplysninger.
- Sikre hensigtsmæssig tilrettelæggelse af budget-, aktivitets- og resultatopfølgning (kvartalsprognoserne).
- Anvendelse af en fælles kontoplan – eventuelt alene inden for hovedkonto 6: Administration.
- Fælles begrebsramme (ordbog) for økonomistyring i Københavns Kommune.
- Opdatering af kommunens pjece om økonomistyring med nye værktøjer og flere praktiske erfaringer.
- Direktoratet finder, at det bør overvejes, om den fremtidige indplacering ifølge Økonomiforvaltningens benchmarkingværktøj bør være niveau 4. Balanceret resultatstyring (i dag niveau 3. Aktivitetsstyring).

Ansvars- og opgavefordelingen

- Præcisering af opgaver, ansvar og roller for Økonomiudvalg/fagudvalg, borgmester som formand for udvalg, borgmester som udøver af den øverste daglige ledelse og for forvaltninger som ansvarlige for de løbende daglige driftsopgaver.
- Undersøge initiativer, der kan styrke Økonomiudvalgets varetagelse af den koordinerende og prioriterende funktion.
Behovet for styrkelsen bekræftes af direktoratets undersøgelse og harmonerer med synspunkterne i MUUSMANN rapporten og Lundgaardprocessen.
- Præcisering af Økonomiforvaltningens og fagforvaltningernes opgaver, ansvar og roller.
- Tydeliggøre og kommunikere en klar ansvars- og opgavefordeling mellem Økonomiforvaltningen og fagforvaltningerne vedrørende implementeringen af eksterne regler.

- Præcisering – og eventuelt udvidelse – af rammerne for opgaver og kompetence tillagt kredsen af økonomichefer.
- Erfaringsudveksling internt i kommunen og med eksterne parter, herunder større udenlandske kommuner.

IT

- Fælles systemunderstøttelse for registrering af andre data end gængse økonomital – fx data om kvantiteten og kvaliteten af aktiviteter og resultater – bl.a. til støtte for den ny budgetmodel.
- Sikring af, at IT-understøttelse af den ny budgetmodel er tilstrækkelig. Opbygning af den ny budgetmodel nedefra, således at den overordnede rapportering til Borgerrepræsentationen er en aggregering, der kan nedbrydes efter behov – dette fordrer en mere eller mindre formaliseret model til opsamling, klassificering og registrering af fx omkostninger.
- Vurdering af hensigtsmæssigheden og tilstrækkeligheden af KØR i forhold til andre nødvendige IT-systemer.
- Fortsat fokus på IT-understøttelse af ledelsesinformationssystemer og rapporteringsmuligheder.
- Fælles tværgående ledelsesinformationssystem for hele kommunen.

Revisionsdirektoratet skal opfordre til, at der med Økonomiforvaltningen som projektansvarlig igangsættes et tværgående arbejde, således at de synspunkter, som forvaltningerne og Revisionsdirektoratet har givet udtryk for i nærværende særberetning, inddrages i en fortsat udvikling af kommunens økonomistyring. Direktoratet anbefaler, at arbejdet gennemføres i en projektorganisation med deltagelse af alle forvaltninger.

Afslutningsvis indeholder særberetningen forvaltningernes synspunkter – særligt i forhold til det fremadrettede sigte. Generelt tilslutter forvaltningerne sig særberetningens anbefalinger.

II. Indledning

Baggrund for undersøgelsen

2. Revisionsdirektoratet har i de senere år gennemført en række undersøgelser af kommunens økonomistyring – såvel på det overordnede forvaltningsniveau som på institutionsniveauet.

Under hensyntagen til den udvikling, der løbende finder sted inden for offentlig økonomistyring, har Revisionsdirektoratet fundet anledning til at gennemføre en større undersøgelse af, hvorledes Københavns Kommunes generelle økonomistyring mere bredt er tilrettelagt, og hvilke hensyn der ligger til grund herfor.

Den faktiske tilrettelæggelse af en kommunes økonomistyring afhænger af en lang række forskellige forhold. Nogle af disse forhold er fastsat fra ekstern side fx i lov om kommunernes styrelse og Indenrigs- og Sundhedsministeriets Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner, mens andre forhold er fastsat af kommunen selv i form af fx den valgte styreform, internt fastlagte regler og rammer, rolle- og opgavefordeling mellem udvalg/forvaltninger og støtteværktøjer.

Revisionsdirektoratet benævner i denne undersøgelse sådanne forhold som generelle forudsætninger for økonomistyringen.

Økonomistyring i Københavns Kommune er – ud over de generelle forudsætninger – baseret på en model, der er kendetegnet ved en cyklus omfattende 5 faser, jf. Økonomiforvaltningens økonomistyringspjece, november 2002:

- Fastsættelsen af vision, målsætninger, mål og resultatkrav.
- Budgetlægningen af ressourceindsatsen på aktivitetsområder.
- Styringen i årets løb.
- Regnskabsaflæggelsen.
- Vurderingen af målopfyldelse og evaluering.

Økonomistyring opfattes som de styringsprocesser, ledelsen har iværksat med henblik på at udnytte ressourcerne og tilrettelægge aktiviteterne, så målsætninger opfyldes bedst muligt.

De faser, der indeholder budgetlægning, styringen i årets løb og regnskabsaflæggelse (fase 2-4), er en del af den mere traditionelle økonomistyring med en snæver bevillingsmæssig styring, hvor fokus er på ressourceforbruget.

Faserne målfastsættelse (fase 1) og vurdering af målopfyldelsen (fase 5) udtrykker den ændring i styringsfokus, der gennem en årrække er set i den offentlige sektor.

Økonomistyringen favner således i dag langt bredere med sigte mod de fastsatte mål for og de faktiske resultater og effekter af de offentlige præstationer og ikke kun de økonomiske resultater.

Formål

3. Revisionsdirektoratets undersøgelse har til formål at beskrive, analysere og vurdere:

- En række generelle forudsætninger for økonomistyringen på det tværgående niveau mellem Økonomiudvalget/Økonomiforvaltningen og de stående udvalg/disses forvaltninger, såsom:
 - Eksterne rammer.
 - Kommunens styreform.
 - Centralisering og decentralisering.
 - Rollefordeling.
 - Kommunens interne regler, retningslinier og støttemateriale.
 - Styring og intern kontrol.
 - Værdibaseret ledelse.
 - Registreringssystemer.
- Tilrettelæggelsen af økonomistyringens cyklus i den enkelte enhedsforvaltning set fra direktionsniveauet: Målfastsættelsen, Budgetlægningen, Styringen i året løb, Regnskabsaflæggelsen og Vurderingen af målopfyldelse og evaluering.
- En række fremadrettede initiativer.

Metode

4. Revisionsdirektoratet og Økonomiforvaltningen afholdt i oktober 2004 et indledende møde om undersøgelsens gennemførelse og metode, formål og forudsætninger, herunder inddragelse af kommunens 7 forvaltninger.

Revisionsdirektoratet indbød efterfølgende økonomicheferne fra kommunens 7 forvaltninger til et møde i november 2004. På dette mødet blev undersøgelsen yderligere drøftet.

Revisionsdirektoratet udarbejdede derefter et spørgeskema til kommunens 7 forvaltninger.

Spørgeskemaet blev diskuteret med Økonomiforvaltningen og efterfølgende fremsendt til høring og drøftelse med økonomicheferne for følgende forvaltninger: Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen, Sundhedsforvaltningen, Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, samt Bygge- og Teknikforvaltningen. Formålet hermed var at kvalitetssikre spørgeskemaet, herunder sikre en fælles forståelse af indholdet, samt drøfte forvaltningens eventuelle øvrige forslag og synspunkter, som kunne understøtte undersøgelsens fremadrettede perspektiv.

Det endelige spørgeskema blev stilet til kommunens 7 administrerende direktører og fokuserede på to niveauer:

- Det tværgående niveau mellem Økonomiudvalget/Økonomiforvaltningen og de stående udvalg/disses forvaltninger.
- Den enkelte enhedsforvaltning set fra direktionsniveauet.

Spørgeskemaet indeholdt såvel åbne som lukkede spørgsmål og omfattede i alt 62 spørgsmål opdelt i 3 hovedafsnit:

Afsnit I indeholdt 23 spørgsmål til en række udvalgte generelle forudsætninger for økonomistyringen.

Afsnit II indeholdt 34 spørgsmål, der tog udgangspunkt i forvaltningernes tilrettelæggelse af økonomistyringens cyklus.

Endelig indeholdt afsnit III 5 spørgsmål vedrørende de fremadrettede initiativer.

Revisionsdirektoratet har modtaget svar fra alle forvaltninger.

Revisionsdirektoratet har metodemæssigt valgt at formulere en række sammenfatninger baseret på forvaltningernes besvarelser. De enkelte forvaltningers fuldstændige besvarelse af spørgsmålene er således ikke gengivet. Direktoratet har tilstræbt, at divergerende synspunkter i forvaltningernes besvarelser er medtaget. De begreber og formuleringer, som forvaltningerne har anvendt, er forsøgt bibeholdt.

Sammenfatningen og generaliseringen af besvarelserne er foretaget for at sikre nuancerede besvarelser og en bedre struktur i undersøgelsens afrapportering.

Dette gælder også i forhold til besvarelserne fra de besøgte kommuner.

Økonomiforvaltningen har valgt at afgive en todelt besvarelse, da Økonomiforvaltningen både:

- Er en forvaltning i sig selv, der er underlagt kommunens overordnede økonomistyring.
- Er den forvaltning, der har varetagelsen af kommunens overordnede økonomistyring som fagområde.

Ud over at gennemføre spørgeskemaundersøgelsen har Revisionsdirektoratet indsamlet og vurderet det omfattende skriftlige materiale, der udgør kommunens styringsgrundlag – Kasse- og Regnskabsregulativet, rammebilag, økonomistyringspjece, materiale om OBR, ny budgetmodel og værdibaseret ledelse mv. Materialerne indgår i det væsentlige i Budget- og Regnskabshåndbogen.

Materialet er først og fremmest lokaliseret på kommunens intranet. Enkelte forvaltninger har til besvarelsen af spørgeskemaet medsendt supplerende økonomiinformation.

Herudover er indhentet inspiration mv. i andre kommuner her i landet og i udlandet samt i nyere national og international litteratur om emnerne.

Revisionsdirektoratets undersøgelse afgives til Borgerrepræsentationen som en særberetning, jf. Revisionsvedtægtens § 13, stk. 3.

Undersøgelsens resultater og anbefalinger har betydning for alle kommunens 7 forvaltninger. Udkast til særberetningen har derfor været til høring hos samtlige forvaltninger, hvis kommentarer er optrykt i beretningen.

Endeligt protokollat forudsættes behandlet i Økonomiudvalget således, at der i forbindelse med Økonomiforvaltningens udarbejdelse af sagsindstilling sker en høring i de stående udvalg.

Inddragelse af andre kommuner

5. Revisionsdirektoratet aflagde i oktober 2004 besøg hos Oslo Kommunerevisjon. Besøget havde til formål at udveksle erfaringer og inspiration i forhold til økonomisk styring af større kommuner.

På mødet i november 2004 med kommunens økonomichefer blev det besluttet at kontakte kommunerne Århus, Odense og Esbjerg. Dette for at få et indblik i, hvorledes der arbejdes med økonomistyringen i andre større danske kommuner. Ud over den valgte styreform har kommunens størrelse – såvel geografisk, økonomisk som befolknings- og medarbejdermæssigt – også stor betydning for økonomistyringen.

Revisionsdirektoratet fremsendte en interviewguide med 12 spørgsmål, der blev benyttet i forbindelse med direktoratets besøg i februar og marts 2005.

Revisionsdirektoratet takker kommunerne Oslo, Århus, Odense og Esbjerg samt de medarbejdere, der har bistået med oplysninger og taget tid til at deltage i drøftelserne med repræsentanterne fra direktoratet.

Revisionsdirektoratets udbytte af besøgene i Oslo, Århus, Odense og Esbjerg er kommet til udtryk dels i udarbejdelsen af direktoratets 62 spørgsmål til kommunens 7 forvaltninger dels i direktoratets bemærkninger i undersøgelsens afsnit.

Afgrænsning

6. Revisionsdirektoratet har fokuseret på tilrettelæggelsen af den overordnede økonomistyring, både med hensyn til gennemgang, analyse og vurdering af materiale, og med hensyn til forvaltningernes arbejde med økonomistyring.

Generelle forudsætninger. For så vidt angår økonomistyringens eksterne rammer er der udelukkende inddraget krav fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet, men ikke fra andre myndigheder såsom fagministerier eller Danmarks Statistik.

MUUSMANN's foranalyse, Lundgaardprocessen og kommunens ny budgetmodel kommenteres kort nedenfor for at afklare deres betydning for kommunens økonomistyring i relation til Revisionsdirektoratets undersøgelse heraf.

7. Muusmann's foranalyse. MUUSMANN Research & Consulting udarbejdede i august 2004 en foranalyse af snitfladeproblemer i ressortfordelingen og forvaltningsstrukturen i Københavns Kommune. Analysen dannede grundlag for en vurdering af behovet for en ændring af ressortfordelingen og forvaltningsstrukturen i Københavns Kommune.

Københavns Kommune ønskede en redegørelse, hvori der indgik en vurdering af kommunens ressortfordeling (udvalgsstruktur) og hensigtsmæssigheden i fordelingen af opgaver i kommunen samt en vurdering af barrierer og koordineringsvanskeligheder, herunder en kortlægning af kommunens integrationsopgave.

Vurderingerne af ressortfordelingen og opgavefordelingen tog udgangspunkt i følgende kriterier:

- Effektivitet i opgaveløsningen.
- Bedst mulig service over for borgerne, herunder så vidt muligt kun én indgang til kommunen.
- Brugerinddragelse og brugerindflydelse mv.
- Sikring af nærdemokrati og borgerinddragelse.

- Koordinering af opgaver på tværs af forvaltningsgrænser.

Vurderingen inddrog herudover konsekvenserne for Københavns Kommune af forliget om kommunalreformen, herunder afgivelse og/eller tilførsel af opgaver.

Vurderingen blev gennemført, så resultaterne kunne indgå som element i et samlet beslutningsgrundlag om en omlægning af ressortfordeling og forvaltningsstruktur med henblik på ikrafttrædelse 1. januar 2006.

MUUSMANN rapporten udgjorde en foranalyse og screening, der kunne danne grundlag for at identificere særlig væsentlige snitfladeproblemstillinger, udviklingsbehov og løsningsmodeller. Der var således ikke tale om en dybdegående og udtømmende organisationsanalyse og tilsvarende løsningsmodeller.

Foranalysens formål var:

- At skitsere de udviklingsveje, der ville være bæredygtige i forhold til at eliminere nuværende uhensigtsmæssige snitflader.
- At ville være nyskabende for den kommunale struktur set i lyset af forliget om kommunalreformen.

Foranalysen dannede baggrund for en vurdering af behovet for at gennemføre en tilbundsående analyse af de politikområder, hvor der identificeres uhensigtsmæssige snitflader – ligesom analysen medvirkede til at illustrere temaer for den efterfølgende analyseproces.

Efterfølgende er der arbejdet videre med anbefalingerne fra MUUSMANN rapporten i samarbejde med konsulentbureauet Lundgaard Management (Lundgaardprocessen).

8. Lundgaardprocessen. Københavns Kommune har i samarbejde med det ovennævnte konsulentfirma afholdt en række temamøder med fokus på forvaltningsstrukturen og opgavefordelingen i kommunen i foråret 2005. Møderne var præget af politisk enighed om, at opgavefordelingen burde reformeres, og der tegnede sig et overordnet billede af en opgavefordeling, som vil medføre ændringer af alle 7 forvaltninger.

Efterfølgende er det besluttet at ændre forvaltningsstrukturen pr. 1. januar 2006.

9. Den ny budgetmodel. Der blev i 2004 vedtaget en ny budgetmodel for Københavns Kommune. Ved hjælp af bl.a. ydelseskatalog, enhedspriser og mængder skal:

- Det gøres lettere for politikkerne at foretage prioriteringer på tværs af udvalg og forvaltninger.
- Der sikres større gennemsigtighed og forbedret økonomistyring gennem kobling af ressourceforbrug og aktivitetsniveau.

Det er Revisionsdirektoratets vurdering, at de ovenfor nævnte forhold ikke ændrer ved de basale krav til økonomistyringen i Københavns Kommune og direktoratets undersøgelse heraf. Dog vil den ny budgetmodel stille større krav til fx økonomiinformation i bred forstand, forbedret IT-understøttelse i form af udbyggede registreringssystemer.

III. Generelle tværgående forudsætninger for økonomistyringen

I dette afsnit er i de enkelte punkter behandlet en række forudsætninger af tværgående karakter, der har afgørende indflydelse på, hvorledes økonomistyringen er struktureret i Københavns Kommune. Der gives en kort beskrivelse af de enkelte forudsætninger, og hvorledes de influerer på kommunens økonomistyring. Herefter følger forvaltningernes besvarelse af Revisionsdirektoratets spørgsmål. Der afsluttes med Revisionsdirektoratets vurdering.

Eksterne rammer

10. De overordnede eksterne rammer for kommunernes økonomiske forvaltning følger af lovbekendtgørelse nr. 968 af 2. december 2003 om kommunernes styrelse (styrelsesloven). Kapitel V vedrører "Kommunens økonomiske forvaltning".

- I styrelseslovens §§ 36-40 er reglerne for kommunernes behandling af budget og budgetoverslag fastsat.
- I lovens § 41 er fastsat bestemmelserne for kommunens optagelse af lån og påtagelse af garantiforpligtelser.
- Reglerne for den kommunale revision er fastsat i §§ 42-42 c.
- Styrelseslovens § 43 fastsætter, at kommunens bogføring skal give en oversigt over, hvorledes kommunens midler er forvaltet, og om forvaltningen er sket i overensstemmelse med årsbudgettet og Borgerrepræsentationens øvrige beslutninger.
- Bestemmelserne om anbringelse af midler, som ikke af hensyn til de daglige forretninger skal foreligge kontant, fremgår af § 44.
- Det følger bl.a. af § 45, at kommunens regnskab aflægges af Økonomiudvalget til Borgerrepræsentationen. Regnskabet skal ledsages af en fortegnelse over kommunens kautions- og garantiforpligtelser. Herudover skal regnskabet i fornødent omfang være ledsaget af bemærkninger, navnlig vedrørende væsentlige afvigelser mellem bevillings- og regnskabsbeløb.

11. Indenrigs- og Sundhedsministeriets Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner blev indført med virkning fra 1977. Systemet omfatter et sæt af regler

vedrørende formen for kommunernes årsbudget, flerårige budgetoverslag og regnskab mv. Reglerne er fastsat med hjemmel i styrelsesloven § 46 og § 57.

Budget- og regnskabssystemet omfatter dels en autoriseret kontoplan med tilhørende konteringsregler og dels et sæt af form- og procedurekrav vedrørende budgetlægning, bevillingsafgivelse, regnskabsaflæggelse mv.

Del I omfatter således en oversigt over kontoplanens opbygning og de generelle konteringsregler, den autoriserede kontoplan og de særlige konteringsregler for hver enkelt konto.

Såvel kontoplanen som konteringsreglerne er bindende for kommuner og amtskommuner.

Del II omfatter form- og procedurekrav til budgettet, bevillingsregler og regler vedrørende bogføring, regnskab og revision, regler for indregning og måling af materielle og immaterielle aktiver, samt vejledning om omkostningskalkulationer. Endelig indgår et uddrag af styrelsesloven samt forskellige bekendtgørelser af betydning for kommuner og amtskommuner.

Ud over styrelsesloven og Budget- og regnskabssystemet er der en lang række andre eksterne rammer: Fx udfordringsretten, fritvalgsloven, regler om udbud mv.

Kommunens styreform

12. Styrelsesloven giver mulighed for valg mellem en række styreformer.

En kommunes valg af styreform udøver væsentlig indflydelse på, hvorledes økonomistyringen tilrettelægges grundet forskellige muligheder for tværgående prioritering og samspil mellem udvalg/forvaltninger.

I det følgende er de styreformer, som styrelsesloven giver mulighed for, kort skitseret.

Udvalgsstyre. Styrelseslovens almindelige styreform er udvalgsstyret, jf. lovens kapitel 3. I praksis benytter de fleste kommuner denne styreform.

Det almindelige udvalgsstyre indebærer, at der til varetagelse af den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender nedsættes et økonomiudvalg og et eller flere stående udvalg, hvis sammensætning og myndighedsområde fastsættes i en styrelsesvedtægt.

Borgmesteren er født formand for Økonomiudvalget og varetager den øverste daglige ledelse af kommunens administration.

Udvalgsløst styre. I denne styreform varetager borgmesteren de beføjelser, der i styrelseslovens § 37, stk. 1, og § 45, stk. 1, er henlagt til Økonomiudvalget.

Den umiddelbare forvaltning af de kommunale opgaver varetages af kommunalbestyrelsen. Den øverste daglige ledelse af kommunens administration varetages af borgmesteren. Styreformen er ikke velegnet til store kommuner, og der er ingen kommuner, der på nuværende tidspunkt, benytter sig af udvalgsløst styre.

Magistratsstyre. Magistratsstyret forudsætter, at den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender varetages af magistraten eller af de enkelte magistratsmedlemmer.

I en magistratsstyret kommune varetager borgmesteren og de øvrige magistratsmedlemmer inden for hver deres sagsområde både den umiddelbare forvaltning og den øverste daglige ledelse af administrationen. Den samlede magistrat forbereder sager til forelæggelse for kommunalbestyrelsen samt varetager flere af de koordinerende funktioner, som i udvalgsstyrede kommuner er henlagt til Økonomiudvalget.

Kun udvalgte kommuner har mulighed for at vælge denne styreform. Århus Kommune er den eneste kommune fra 6-by samarbejdet, der har magistratsstyre. Københavns Kommune forlod denne styreform i forbindelse med styreformen pr. 1. januar 1998.

Mellemformsstyre. Styreformen er en blanding mellem udvalgsstyre og magistratsstyre og indebærer et styrket økonomiudvalg, der som minimum består af kommunalbestyrelsens formand, der er formand for udvalget, samt formændene for de stående udvalg.

Den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender varetages på samme måde som i et udvalgsstyre. Borgmesteren har samme rolle som under et udvalgsstyre.

I forhold til almindeligt udvalgsstyre medfører mellemformsstyret en styrket position for formændene for de stående udvalg og en styrkelse af Økonomiudvalgets koordinerende funktioner. Gennem udvalgsformændenes medlemskab skabes der således grundlag for en større sammenhæng i kommunens politiske ledelse og dermed en bedre koordinering af løsningen af såvel opgaverne i de stående udvalg som af kommunens tværgående opgaver.

Bl.a. Esbjerg Kommune har mellemformsstyre.

Udvalgsstyre og mellemformsstyre med delt administrativ ledelse

Styreformen med delt administrativ ledelse kan kombineres med ét almindeligt udvalgsstyre eller med mellemformsstyre. Til forskel fra disse varetages den daglige administrative ledelse ikke af borgmesteren alene, men er delt mellem borgmesteren og udvalgsformændene.

Udvalgsstyre med delt administrativ ledelse. Udvalget kan vælge en ny formand i løbet af den fireårige funktionsperiode, og udvalgsformanden er ikke sikret plads i Økonomiudvalget.

Der er ingen kommuner, der har Udvalgsstyre med delt administrativ ledelse.

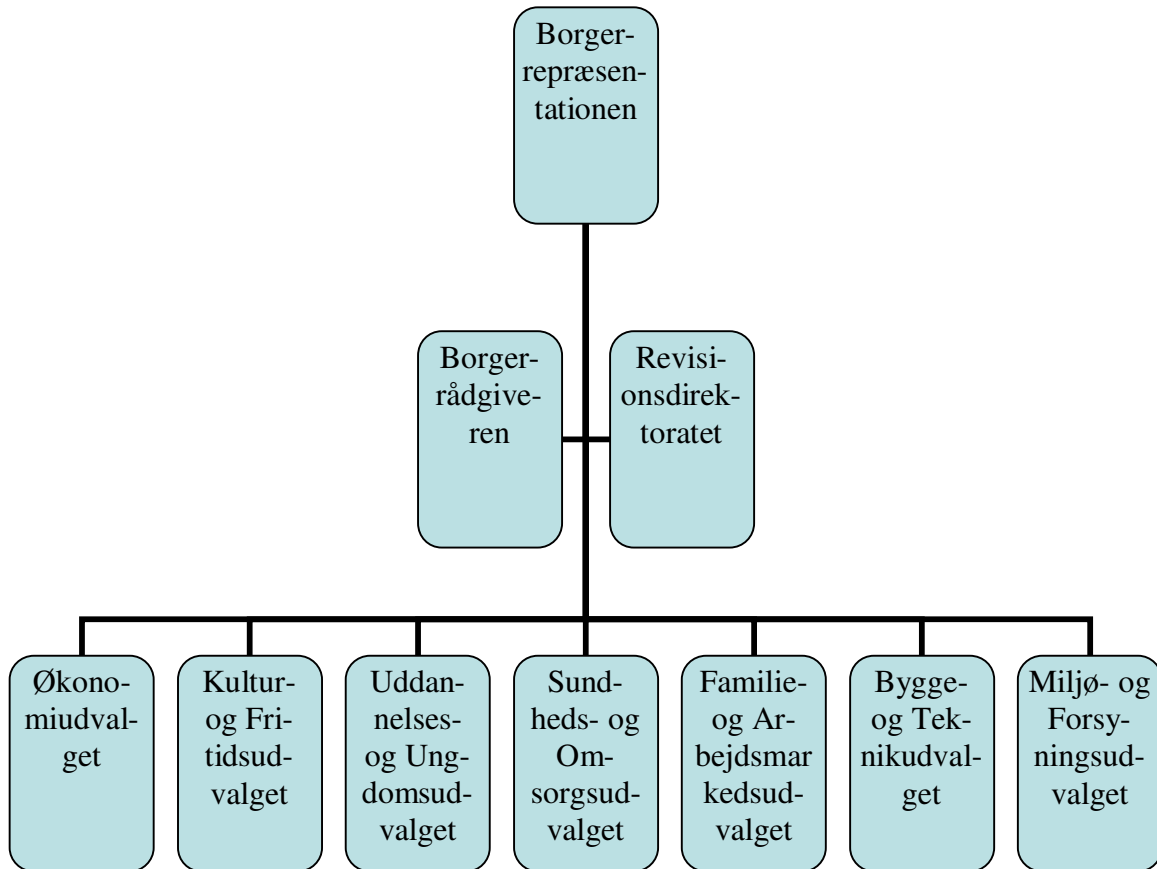
Mellemformsstyre med delt administrativ ledelse. Københavns Kommune anvender den styreform, der benævnes mellemformsstyre med delt administrativ ledelse.

Københavns Kommune ledes af Borgerrepræsentationen. Under Borgerrepræsentationen er nedsat syv udvalg, et økonomiudvalg og seks stående udvalg. Borgerrepræsentationen udstikker rammerne for de stående udvalgs opgaver.

Økonomiudvalget består af 13 medlemmer. Overborgmesteren er formand for udvalget. Derudover sidder de seks borgmestre (formænd for de stående udvalg) samt seks af Borgerrepræsentationens øvrige medlemmer i Økonomiudvalget.

I de stående udvalg sidder 11 medlemmer, hvoraf et medlem er udvalgsformand og borgmester.

Københavns Kommunes organisation



Udvalgenes betegnelse og ressortfordelingen ændres 1. januar 2006.

Som et element i mellemformsstyret varetager udvalgene den umiddelbare forvaltning af deres område.

De 7 borgmestre varetager den øverste administrative ledelse af deres forvaltning. De koordinerende funktioner i forhold til kommunens samlede administration påhviler overborgmesteren.

Borgmestrenes kompetence med hensyn til den administrative ledelse vedrører ikke det materielle indhold i forhold til sager under udvalgets kompetenceområde. Det materielle indhold er en del af den umiddelbare forvaltning og varetages dermed af udvalget.

Borgmesterens rolle er at forberede og fremlægge sager for udvalgene og herunder påse, at de fremlagte sager er tilstrækkeligt belyst, når de forelægges udvalget. Derudover påhviler der borgmesteren en række andre opgaver.

Udvalgene kan gennem delegation tillægge udvalgsformanden kompetence.

I praksis indarbejdes delegation ofte som en arbejdsdeling mellem udvalg og udvalgsformand. Der er mulighed for at fastlægge konkrete delegationsbeslutninger fra udvalget til formanden.

De stående udvalg fastlægger selv en forretningsorden. Som element i udvalgenes forretningsorden kan fx indarbejdes bestemmelser om, hvilke opgavetyper udvalgsformanden kan varetage på udvalgets vegne.

En delegation fra udvalget til udvalgsformanden kræver, at alle medlemmer i udvalget er enige herom, og delegationen vil altid kunne omgøres.

Udvalgsformanden kan herudover på udvalgets vegne afgøre sager, som ikke tåler opsættelse eller ikke giver anledning til tvivl, men beslutningen skal efterfølgende godkendes i udvalget.

Økonomiudvalgets koordinerende funktioner i mellemformsstyret

13. I mellemformsstyret er formændene for de stående udvalg som nævnt også medlem af Økonomiudvalget, hvilket skal sikre en forbedret koordinering og prioritering af de opgaver, der varetages af de stående udvalg. Mellemformsstyre giver således grundlag for en større sammenhæng i kommunens politiske ledelse og dermed bedre koordinati-on af løsningen af såvel opgaver i de stående udvalg som af kommunens tværgående opgaver.

Økonomiudvalget varetager den umiddelbare forvaltning af løn- og personaleforhold inden for samtlige administrationsområder i kommunen, selv om kommunens administrative ledelse er delt mellem overborgmesteren og borgmestrene. Denne kompetence kan ikke overlades til de respektive stående udvalg. Det er således Økonomiudvalget, der på udvalgsniveau varetager koordineringen af kommunens samlede administration på det nævnte område.

Økonomiudvalget har i henhold til styrelsesloven indseende i de økonomiske og almindelige administrative forhold inden for samtlige kommunens administrationsområder. Økonomiudvalgets erklæring skal indhentes om enhver sag, der vedrører disse forhold, samt om kommunale planlægningsopgaver, inden sagen forelægges Borgerrepræsentationen til beslutning.

I sager, hvor fagudvalget selv endeligt afgør sager, og hvor dette finder sted inden for de af Borgerrepræsentationen og Økonomiudvalget udmeldte rammer, skal der ikke ske forelæggelse for Økonomiudvalget.

Det fremgår af Københavns Kommunes styrelsesvedtægt, at Økonomiudvalget fastsætter regler om bl.a. indberetning fra den kommunale administration med henblik på udvalgets udøvelse af budget- og bevillingskontrol.

Det fremgår også af styrelsesvedtægten, at Økonomiudvalget fører tilsyn med bl.a.:

- At forvaltningen af økonomiske midler sker i overensstemmelse med Borgerrepræsentationens beslutninger og i øvrigt på forsvarlig måde.
- At forvaltningen af kommunens kasser og kommunens regnskabsføring er forsvarlig.
- At de på årsbudgettet meddelte bevillinger og rådighedsbeløb samt de ved særskilt beslutning bevilgede beløb ikke overskrides uden Borgerrepræsentationens samtykke.

Besvarelse af spørgeskema

14. Revisionsdirektoratet har ovenfor skitseret de forskellige styreformer samt de overordnede spilleregler, der følger heraf.

Revisionsdirektoratet har i forbindelse med den gennemførte spørgeskemaundersøgelse spurgt kommunens 7 administrerende direktører, om Københavns Kommunes styreform har særlige fordele og ulemper i forhold til økonomistyringen (fx i forhold til Målfastsættelsen, Budgetlægningen, Styringen i årets løb, Regnskabsaflæggelsen, Vurderingen af målopfyldelse og evaluering).

Fordele

Besvarelser viser følgende fordele ved kommunens styreform:

- Muligheden for et stærkt individuelt præg og en styring med udgangspunkt i de enkelte forvaltningers ledelse.
- Fagligheden kan opprioriteres, og der kan skabes ejerskab til beslutningerne.
- Relativ kort afstand i budgetteringsfasen mellem det udførende og det besluttende niveau samt hurtig reaktionstid, når budgetforudsætninger afviger fra den realiserede udvikling.
- En høj grad af engagement i forhold til vurdering af målopfyldelsen.

Ulemper

Med hensyn til ulemper fremføres følgende:

- Der skabes uklarhed vedrørende det politiske ansvar for de politiske prioriteringer.
- Prioriteringer på tværs af fagudvalg vanskeliggøres.
- Uenigheder vedrørende prioriteringer og samordning på tværs i kommunen kan ikke afklares administrativt (bl.a. da der ikke kan delegeres på tværs af forvaltninger).
- Det opleves, at styreformen ikke respekteres og ikke opleves som fuldt gennemført. Fx er regler for overførsler ligeså meget et spørgsmål om politik som et spørgsmål om regler.
- Den ny budgetmodel – med Borgerrepræsentationen som styrende for antal, pris og budget – bryder også med tanken bag styreformen.
- De politiske udvalg, der styrer forvaltningerne, er politisk delt, hvilket gør, at der stilles mange og meget forskellige krav til budget og regnskabsmateriale. Dette betyder, at materialet bliver meget diplomatisk og mindre konkret, da det skal imødekomme mange interesser. Dette forhold kan være svært at kombinere med målrettet styring og udvikling.
- Styreformen kan bevirke, at Økonomiforvaltningens og fagforvaltningernes naturlige udgangspunkt som modsætninger bliver forstærket, og at der skabes grobund for mindre forståelse for økonomistyringens problemstillinger mellem Økonomiforvaltning og fagforvaltninger. Dette kan resultere i uens kvalitet i den samlede

kommunale økonomistyring samtidig med, at det er mindre naturligt at igangsætte fælles løsninger og tiltag – og dermed et uoverskueligt ressourcospild.

- Styreformen vanskeliggør, at der i kommunen udvikles én samlet direktion, der arbejder for helheden.
- Styreformen forårsager en langvarig budgetproces uden afklaring samt merarbejde.

15. Økonomiforvaltningen har som tidligere nævnt afgivet en besvarelse som den forvaltning, der som fagområde har varetagelse af kommunens overordnede økonomistyring.

I Økonomiforvaltningens besvarelse i rollen som den koordinerende økonomiforvaltning, jf. styrelsesloven, oplyses det, at sammenlignet med den normale styreform i kommunerne (udvalgsstyre) svækker den københavnske model (mellemsformsstyre med delt administrativ ledelse) mulighederne for den tværgående koordinering og prioritering.

Generelt er kommunens økonomistyring tilrettelagt dels inden for rammerne udmeldt fra statens side (Indenrigsministeriet primært) dels ud fra de betingelser, der er en følge af kommunens valgte styreform, dvs. den af Borgerrepræsentationen besluttede opgave- og ansvarsfordeling. Mellemsformsstyret indebærer, at forvaltningerne har udvidet autonomi angående den økonomiske styring, da udvalgene formelt har fået udlagt kompetencen og ansvaret for økonomistyringen. Det gælder budgetlægning, udmøntning af bevillinger fra Borgerrepræsentationen, den løbende styring, opfølgning mv.

Centralisering og decentralisering

16. Revisionsdirektoratet anser den valgte grad af centralisering contra decentralisering som et væsentligt element i økonomistyringen.

Begrebet decentralisering indebærer, at der udlægges ansvar og beslutningskompetence fra et højere niveau til et lavere niveau i det politiske og administrative hierarki. Fx

i forholdet mellem et udvalg og en forvaltning eller i fagforvaltningen til underliggende institutioner.

Beslutningsprocessen flyttes hermed tættere på de, som berøres af den pågældende beslutning, og bevillingerne kan hurtigt flyttes derhen, hvor det decentralt vurderes, at behovet er størst. Øget selvforvaltning og økonomisk handlefrihed på institutionsniveau kan medføre bedre ressourceudnyttelse.

Decentralisering af ansvar og kompetence fra et niveau til et andet er ikke ensbetydende med, at det overordnede niveau bliver ansvarsfrit. Det overordnede ansvar ligger fortsat hos de overordnede niveauer, fx Borgerrepræsentationen og fagudvalgene, og disse niveauer er derfor nødt til at udforme rammer for råderummet for de decentraliserede enheder, samt for det tilsyn der skal varetages.

Decentralisering kan opfattes på mange måder:

Faglig decentralisering. Fx en udvidelse af retten til at fastlægge det faglige indhold på en institution. Faglig decentralisering bygger på den opfattelse, at den faglige profil skal afspejle behovene og ønskerne fra brugere.

Administrativ decentralisering. Fx udlægning af en række praktiske administrative opgaver.

Økonomisk decentralisering. Fx en udvidelse af retten til at disponere inden for givne økonomiske rammer fx nettobevillinger.

Decentraliseringen er udmøntet i en lang række love gennem fx brugerbestyrelser, skolebestyrelser, pårørende råd mv.

Den valgte styreform udøver stor indflydelse på mulighederne for at centralisere og decentralisere.

Der skal tages hensyn til, at den umiddelbare forvaltning er delt ud på de enkelte udvalg, men at Økonomiudvalget/Økonomiforvaltningen samtidig skal kunne varetage de koordinerende funktioner.

Endelig har organiseringen af den enkelte forvaltning og de underliggende institutioner også stor betydning for mulighederne for decentralisering.

Jo større de underliggende institutioner er, jo bedre muligheder er der for at decentralisere, da større institutioner i højere grad selv har mulighed for fx at opbygge økonomifunktioner, der kan håndtere de decentraliserede opgaver.

Besvarelse af spørgeskema

17. Revisionsdirektoratet har spurgt, om de administrerende direktører opfatter kommunens økonomistyring som overvejende centraliseret eller decentraliseret.

I besvarelsene gives udtryk for følgende synspunkter:

- Kommunens styreform med delt administrativ ledelse delegerer en høj grad af autonomi vedrørende økonomistyring til den enkelte forvaltning.
- Økonomistyringen er decentraliseret til forvaltningen inden for de af det politiske niveau afsatte budgetrammer, og økonomistyringen i forhold til institutioner og virksomheder (de underliggende enheder) er også i overvejende grad decentraliseret, idet budget og aktiviteter er henlagt til de enkelte virksomheder og institutioner, der gennemfører deres aktiviteter inden for et rammebeløb.
- Overordnet styres økonomien ved forvaltningernes kvalitetssikring og konsolideringer fra de decentrale niveauer.
- Der ses en tendens til, at politikkerne efterspørger økonomistyringsoplysninger, der er væsentligt mere detaljeret end de oplysninger, som forvaltningen efterspørger fra enhederne.

18. Økonomiforvaltningen oplyser i besvarelsen, at kommunens økonomistyring i høj grad er decentraliseret. De rammer, der udmeldes fra Borgerrepræsentationen og Økonomiudvalget, er meget overordnede.

Styringen mellem Økonomiudvalget og fagudvalgene foregår på et overordnet niveau med udgangspunkt i de meget brede bevillingsmæssige rammer og bl.a. den ny budgetmodels aktivitetsstyring. De enkelte udvalg har således ansvaret for styring af øko-

nomien, mens Økonomiudvalget foruden at udmelde de overordnede rammer i de løbende rapporteringer og i regnskabet følger op på et relativt overordnet niveau.

Herudover har Økonomiforvaltningen løbende tilskyndet fagforvaltningerne til i deres interne styring at decentralisere kompetence og ansvar mest muligt til institutioner, kontraktenheder o.l. gennem driftsoverenskomster, resultatkontrakter mv.

Ligeledes er budgetlægningsprocessen decentraliseret, da det alene er de overordnede økonomiske rammer og principper for budgetlægningen, der udmeldes af Økonomiudvalget.

19. Revisionsdirektoratet har tillige spurgt, hvilke fordele og ulemper den valgte centralisering henholdsvis decentralisering indebærer.

Fordele

- En decentraliseret økonomistyring placerer styringen tæt på den faktiske varetagelse af opgaverne og giver det decentrale og lokale niveau en øget og bredere ansvarlighed i forhold til at overholde bevillinger og budgetter samt fokus på fleksibilitet og effektivitet.
- Decentralisering giver en større grad af ejerskab til styringsmetoden og beslutninger bliver truffet på det niveau, hvor kompetencen befinder sig.

Ulemper

- Tværgående prioritering og samordning på tværs af kommunen er vanskelig at gennemføre, da midlerne skal inddrages igen, og at den eksakte viden om konsekvenserne ved en nedsættelse af bevillingerne ikke kan gennemskues fuldt ud fra centralt hold. Dette medfører bl.a. risiko for ikke at opnå stordriftsfordele og gør samtidig de enkelte forvaltninger sårbare.
- En decentral økonomi giver en god stabil økonomisk styring, men omprioriteringer kan kun vanskeligt gennemføres.

20. Økonomiforvaltningen oplyser, at den største fordel ved den valgte model er, at den giver udvalgene og forvaltningerne et entydigt ansvar for styringen og resultaterne heraf.

Omvendt vanskeliggør den valgte model mulighederne for koordinering, helhedssyn og tværgående prioritering. Hertil kommer, at det vanskeliggør fx omflytning af opgaver og medarbejdere mellem forvaltningerne, da økonomimedarbejdere og ledere i de enkelte forvaltninger oplever stor forskellighed i anvendte procedurer, støttemateriale, systemer, styringskultur, uddannelse mv.

Rollefordeling

21. I dette afsnit behandles forvaltningernes opfattelse af roller.

Revisionsdirektoratet har spurgt, hvorledes forvaltningernes **egen rolle** opfattes i forhold til at sikre, at ændringer i økonomistyringens eksterne rammer (fx Indenrigs- og Sundhedsministeriets Budget- og regnskabssystem, udbudsdirektiver) identificeres og efterleves.

Af svarene fremgår i sammendrag følgende:

- Forvaltningerne har inden for eget fagområde et selvstændigt ansvar for at sikre en efterlevelse af fagspecifikke regler. Det er forvaltningens opgave at sikre implementeringen af reglerne.
- Forvaltningerne spiller endvidere en væsentlig rolle med hensyn til information og vejledning i forhold til underliggende institutioner.
- På områder, der er fælles for Københavns Kommune, er det Økonomiforvaltningens opgave at sikre en ensartet implementering.

22. Det fremgår af Økonomiforvaltningens besvarelse, at det entydigt er fagforvaltningernes ansvar at sikre, at gældende regler og rammer efterleves. Det er samtidig forvaltningernes ansvar at sikre en tilstrækkelig kontrol af, at det sker på betryggende vis.

23. Revisionsdirektoratet har tillige spurgt, hvorledes **Økonomiforvaltningens rolle** opfattes i forhold til at sikre, at ændringer i økonomistyringens eksterne rammer (fx Indenrigs- og Sundhedsministeriets Budget- og regnskabssystem, udbudsdirektiver) identificeres og efterleves.

Det fremgår af besvarelsen, at:

- Overordnet er det opfattelsen, at Økonomiforvaltningens rolle er væsentlig i forhold til samarbejdet om fokus på ændringer i økonomistyringens eksterne rammer.
- Økonomiforvaltningen skal sikre, at tværgående krav implementeres. Dette skal ske ved systemunderstøttelse og kommunikation internt.
- Økonomiforvaltningen skal også via deres deltagelse i diverse arbejdsgrupper om fx Budget- og regnskabssystemet o.l. medvirke til, at der ikke fremsættes generelle krav, der mere eller mindre direkte modvirker udviklingen i Københavns Kommune.
- I forvaltningerne lægges vægt på Økonomiforvaltningens koordinerende rolle med et formidlingsansvar og ansvar for at bidrage med information, vejledning og sparring.
- Økonomiforvaltningens rolle er også i nogle tilfælde at udstikke regler.
- Sammenfattende lægges vægt på, at Økonomiforvaltningens rolle er at varetage de opgaver, der følger af Økonomiforvaltningens koordinerende funktion – og at dette sker gennem vejledning, etablering af understøttende funktioner mv. – og ikke nødvendigvis ved at udstikke regler.

24. Økonomiforvaltningen oplyser i sin besvarelse, at i og med opgave- og styringsansvaret er placeret i forvaltningerne, ligger det formelle ansvar herfor alene i forvaltningerne.

I de seneste år har Økonomiforvaltningen i tiltagende grad gennem forskelligt støtte-materiale, systemmæssige tilretninger (bl.a. for at undgå fejl) afholdt uddannelsesforløb og workshops mv. med henblik på at understøtte forvaltningerne i at overholde reglerne mv. Det er sket dels da kravene til økonomistyringen i kommunerne generelt

er øget, dels da benchmarking af økonomistyringen i forvaltningerne og de årlige revisionsprotokollater o.l. har vist et behov herfor.

Generelt er der en grænse for, hvor meget længere Økonomiforvaltningen kan gå i denne retning med de nuværende ressourcer og inden for den nuværende opgave- og ansvarsfordeling mellem forvaltningerne.

25. Revisionsdirektoratet har endvidere spurgt de administrerende direktører, om Økonomiforvaltningens rolle med hensyn til udstedelse af retningslinier om økonomistyringens fase 3 (Styringen i årets løb) og fase 4 (Regnskabsaflæggelsen) skal styrkes, lempes eller ikke ændres.

Det fremgår af 4 besvarelser, at Økonomiforvaltningens rolle ikke skal ændres.

Fra de øvrige 3 forvaltninger er fremsat supplerende bemærkninger:

- Spørgsmålet kan ikke besvares generelt, da der i nogle tilfælde er behov for en styrkelse, mens det i andre tilfælde må være mere fleksibelt.
- Det bemærkes, at skal der ske en styrkelse og understøttelse, skal det være inden for styringen i årets løb. Sker dette, er der ikke behov for styrkelse af regnskabsaflæggelsen.
- Der peges på, at der er behov for en bedre overensstemmelse mellem de krav, der stilles i budgetprocessen (fx ny budgetmodel), og de krav der stilles i afrapporteringen. Afrapporteringen bør bygge på budgetoplysningerne og ikke inddrage yderligere oplysninger.

26. Økonomiforvaltningen oplyser, at med den nuværende styreform vurderes det begrænset, hvor meget Økonomiforvaltningen via rammebilag, retningslinier mv. yderligere kan påvirke den faktiske økonomiske adfærd i forvaltningerne, hvor opgave- og styringsansvaret er placeret.

Kommunens interne regler, retningslinier og støttemateriale

27. Kommunens samlede sæt af støttemateriale, der står til rådighed for forvaltningerne, foreligger som bl.a. interne regler, retningslinier og andet støttemateriale og er tilgængeligt bl.a. på kommunens intranet og som pjecer mv.

De overordnede målsætninger for kommunens økonomi er fastsat af Borgerrepræsentationen:

- Indtægter og udgifter skal være i balance.
- Gælden skal ned.
- København skal være en attraktiv boligby.
- Bedre service pr. skattekrone.

Kilde: Budget 2005 – Generelle bemærkninger.

Økonomiforvaltningen udgav i november 2002 en pjeces om økonomistyring i Københavns Kommune. Pjecen indeholder en vision for kommunens økonomi og for kommunens økonomistyring:

Vision for Københavns Kommunes økonomi

Københavns Kommune har en bæredygtig økonomi, som giver stor omstillingsevne og lille sårbarhed. Kommunens økonomistyring er præget af gennemsigtighed og et højt informationsniveau.

Kilde: "Økonomistyring i Københavns kommune", Økonomiforvaltningen, november 2002.

Baggrunden for udgivelsen af økonomistyringspjecen var et ønske om at øge gennemsigtigheden og højne informationsniveauet: Det skal være tydeligt for alle, hvad penge bruges til, og hvad tingene koster.

Pjecen er endvidere tænkt som inspiration for kommunens forvaltninger i det løbende arbejde med økonomistyring.

Der opereres med følgende opfattelse af økonomistyring:

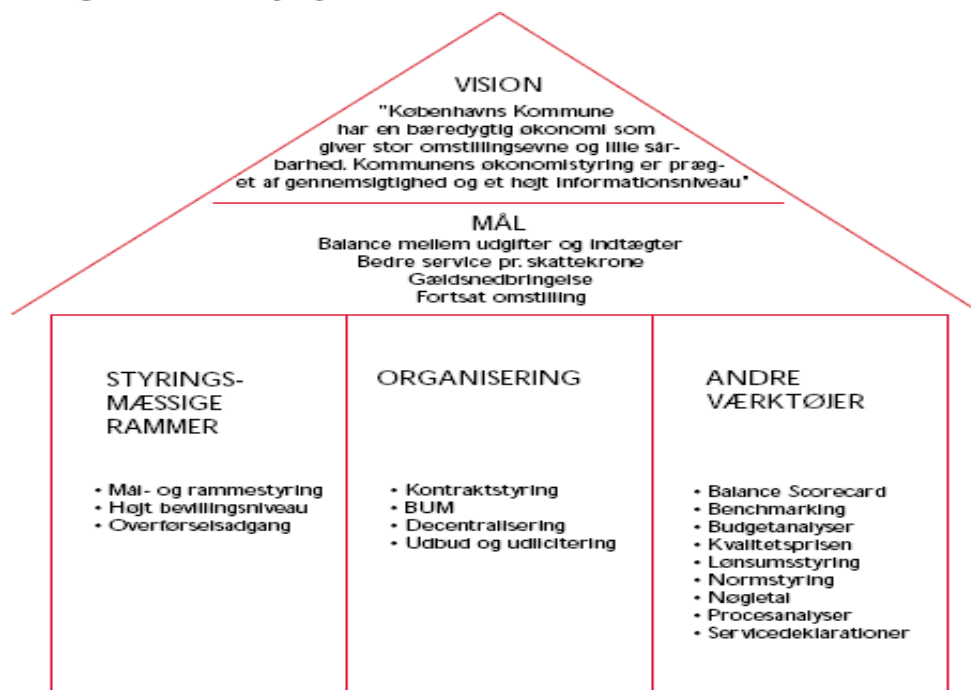
Økonomistyring er de styringsprocesser, ledelsen har iværksat med henblik på at udnytte ressourcerne og tilrettelægge aktiviteterne, så målsætninger opfyldes bedst muligt. Økonomistyring omfatter den række af aktiviteter, der gør det muligt for ledelsen

at vurdere, om der er en hensigtsmæssig sammenhæng mellem ressourceindsats, produktion og målopfyldelse.

Kilde: "Økonomistyring i Københavns kommune", Økonomiforvaltningen, november 2002.

Økonomiforvaltningen har udarbejdet nedenstående figur, der visualiserer økonomistyringen og viser sammenhængen mellem den ovennævnte vision, mål, de styringsmæssige rammer, organiseringen og de andre værktøjer, der er til rådighed.

Figur 1: Økonomistyringshuset



Kilde: "Økonomistyring i Københavns kommune", Økonomiforvaltningen, november 2002.

28. Kasse- og Regnskabsregulativet. Ifølge styrelsesloven skal kommunen fastsætte reglerne for indretning af kommunens kasse- og regnskabsvæsen i et regulativ, hvori der tillige optages forskrifter vedrørende forretningsgangen inden for kasse- og regnskabsvæsenet.

I Københavns Kommunes Kasse- og Regnskabsregulativ er fastsat reglerne for den virksomhed, som udføres inden for de regnskabsområder, der hører under Borgerrepræsentationen, herunder de eksterne virksomheder eller institutioner, hvor kasse- og/eller regnskabsfunktionen varetages af kommunen.

Formålet med regulativet er at fastlægge kompetencen mellem Borgerrepræsentationen og Økonomiudvalget i spørgsmål om kommunens økonomiske forretninger.

Bestemmelserne skal endvidere medvirke til sikring af korrekt administration.

Det nuværende Kasse- og Regnskabsregulativ blev vedtaget af Borgerrepræsentationen i december 1997.

29. Rammebilag. Indholdet af Kasse- og Regnskabsregulativet er uddybet i en række rammebilag, der indeholder retningslinier for de enkelte økonomiske og administrative områder. Rammebilagene skal opfattes som mindstekrav til kontrolforanstaltninger mv. for de administrative opgaver i kommunen.

Forvaltningerne skal påse, at underliggende institutioner udarbejder og vedligeholder individuelle forretningsgangsbeskrivelser under hensyntagen til reglerne i rammebilagene.

Ledelsen i de enkelte institutioner har ansvaret for at tilrettelægge den økonomiske kontrol i form af forretningsgangbeskrivelser og herunder påse, at disse overholdes og vedligeholdes.

Ifølge Kasse- og Regnskabsregulativet skal udarbejdes følgende rammebilag:

- Intern kontrol – generelt.
- Kontrolforanstaltninger for brugen af edb-regnskabssystemer.
- Betalingsfunktioner ved kassebetjening og konti i pengeinstitutter.
- Regnskab i årets løb.
- Årsregnskabet.
- Sikkerhedsstillelse.
- Opbevaring og registrering af midler.
- Arkivalier.
- Forsikring og sikring.
- Registrering af ejendomme.

Herudover er der udarbejdet rammebilag for arbejdsgang ved betaling af A-skat mv. samt kreditkort.

Retningslinier for budgetopfølgning fremgår af Budget- og regnskabshåndbogen kapitel 4. Rammebilag for bevillingsregler optrykkes i budgetforslaget og tiltrædes af Borgerrepræsentationen ved årsbudgettets vedtagelse.

Økonomiforvaltningen skal desuden udarbejde en række vejledninger og skabeloner samt procesbeskrivelser med tidsfrister bl.a. til brug for udvalgenes budgetbidrag.

I det følgende er kort redegjort for indholdet af enkelte væsentlige rammebilag:

Rammebilag – Intern kontrol – generelt

Af rammebilaget fremgår de generelle principper for intern kontrol, herunder reglerne for anvisning og attestation. Rammebilaget fastsætter bl.a. ledelsens ansvar, formålet med intern kontrol samt retningslinier for den praktiske tilrettelæggelse.

Dette rammebilag uddybes senere i det efterfølgende afsnit om intern kontrol.

Kontrolforanstaltninger for brugen af Edb-regnskabssystemer

Rammebilaget dækker alle former for Edb-behandling, der indgår i kommunens regnskabsføring.

Dette gælder alle Edb-systemer/-registre, der producerer uddata eller posteringer enten direkte via overførsel fra modersystemer eller indirekte ved hjælp af posteringslister eller lignede, der skal gennemgå en manuel behandling for at indgå i kommunens regnskabssystem.

Regnskab i årets løb

Rammebilaget indeholder minimumskravene for kommunens regnskabsføring.

For at kunne tilgodese en effektiv budgetopfølgning skal regnskabsføringen ske i forbindelse med de trufne dispositioner.

Formålet med at føre regnskab i årets løb er at sikre løbende overblik over, hvorledes kommunens midler er forvaltet, og med at de foretagne dispositioner er i overensstemmelse med årsbudgettet og Borgerrepræsentationens øvrige beslutninger.

Derudover skal det sikres, at bogføringen er tilrettelagt i overensstemmelse med Indenrigs- og Sundhedsministeriets Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner.

Som led i økonomistyringen kan der tilrettelægges supplerende regnskabsmæssige registreringer til brug for interne regnskaber fx dispositionsregnskaber.

Årsregnskabet

Af rammebilaget fremgår retningslinierne for aflæggelse af årsregnskab, årsberetning, anlægsregnskab mv. – herunder Økonomiudvalgets udarbejdelse af det årlige regnskabsmateriale med tidsfrister.

30. Budget- og Regnskabshåndbogen. Københavns Kommunes Budget- og Regnskabshåndbog skal – sammen med Indenrigs- og Sundhedsministeriets Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner og vejledningerne til Københavns Kommunes Økonomi- og Ressourcestyringssystem (KØR) – indeholde information om budget og regnskab i Københavns Kommune.

Formålet med håndbogen er at sikre kendskab til de forudsætninger og krav, der stilles i forhold til en korrekt budgetlægning og regnskabsførelse.

Målgruppen er alle, der arbejder med budget og regnskab i forvaltninger eller underliggende institutioner.

Håndbogen indeholder endvidere ud over Kasse- og Regnskabsregulativet samt rammebilag bl.a. procedurer og regler for bevilling, budgetprocedure, budgetopfølgning og årsregnskab.

Endvidere er der en række vejledninger i forhold til bl.a. tilskudsadministration, momsforhold, integreret anvisning, lønsystem, anlægsbevillinger og anlægsregnskab mv.

Endelig indgår vejledninger for en række meget specifikke områder, bl.a.:

- Servicejob og skema til indberetning.
- Kontering af repræsentationsudgifter.

Besvarelse af spørgeskema

31. Det materiale, Revisionsdirektoratet har skitseret i det foregående, udgør en væsentlig del af støttematerialet for forvaltningernes arbejde med økonomistyringen.

Revisionsdirektoratet har undersøgt, om de administrerende direktører vurderer, at det støttemateriale, der er stillet til rådighed til brug for forvaltningernes arbejde med økonomistyringens faser, er dækkende for behovet.

Forvaltningernes svar fremgår af følgende tabel:

Tabel 1: Er støttemateriale dækkende for behovet

	Målfastsættelse	Budgetlægning	Styringen i årets løb	Regnskabsaflæggelse	Målopfyldelse
Ja	3	4	4	5	4
Ved ikke	2	2	1	1	2
Nej	2	1	2	1	1

Støttematerialet vedrørende regnskabsaflæggelsen vurderes af flest (5) som dækkende for behovet.

Støttematerialet vedrørende målfastsættelsen og styringen i årets løb vurderes af 2 som ikke dækkende.

32. Revisionsdirektoratet har endvidere spurgt, hvad der eventuelt efterlyses i de enkelte faser.

Det fremgår af besvarelserne, at:

- Københavns Kommune igangsætter mange initiativer, der fordrer en god indsigt i økonomi og aktiviteter. Initiativerne understøttes imidlertid ikke af rapporteringsmuligheder, hvor disse ting kan kobles.
- En nævner, at selvom støttematerialet i forhold til målfastsættelsen ikke vurderes som dækkende for behovene, så efterlyses principielt ikke støttemateriale i forhold til målfastsættelsen, idet forvaltningen selv arbejder med opstilling af strategiske og operationelle mål.

- Til budgetlægningsfasen mangler en specificering af, hvordan pris- og løn-fremskrivning beregnes samt grundlag for udvalgets samlede pris- og løn-fremskrivningssum.

Hvorledes budgetmaterialet skal udarbejdes, hvilke skabeloner der skal anvendes og hvad der er fokus på ændres i forbindelse med hver budgetlægning. Derudover vurderes budgetlægningsmaterialet som godt.

- Angående styringen i årets løb oplyses, at der som følge af politiske krav er ændringer i det materiale, der efterspørges ved hver budgetopfølgning. Forståeligt nok er der politiske hensyn, der skal tages, men meget ofte kommer der præciseringer, uddybninger og ændringer i støttematerialet, efter at støttematerialet er udsendt. Ændrende tilbagemeldingskrav forringer kvaliteten af tilbagemeldingerne og besværliggør sammenligning mellem perioder og budgetår.

33. Økonomiforvaltningen oplyser i sin besvarelse, at der tilstræbes en løbende og åben dialog, hvor forvaltningerne igennem de forskellige samarbejdsfora kan fremsætte ønsker om støttemateriale mv. til forvaltningernes økonomistyring.

Det gælder fx i forhold til kredsen af økonomichefer, rapportgruppen, OBR-grupperne, superbrugergrupper, regnskabsgruppen, netværk for økonomistyring og udvikling (NØSU), bilaterale kvartalsmøder med forvaltningerne osv.

Tilsvarende gennemfører Økonomiforvaltningen løbende en række brugerundersøgelser og evalueringer af større økonomiprocesser (fx af budget og regnskab).

Endelig involveres forvaltningerne i visse tilfælde forud for større processer. Det gælder fx ved formøder med samtlige forvaltninger, hvor retningslinier, styringsstøtte mv. drøftes før regnskabscirkulæret udarbejdes og behandles i Økonomiudvalget.

Økonomiforvaltningen oplever generelt, at centrale økonomimedarbejdere stiller op til disse møder, og at der fra forvaltningerne løbende fremkommer ønsker om støtte. Samtidig oplever Økonomiforvaltningen relativt ofte, at forvaltningsrepræsentanterne ikke har kommunikeret tilstrækkelig bredt ud i forvaltningen både forud og efterfølgende i forhold til disse møder, evalueringer mv.

Økonomiforvaltningen finder, at det kan være relevant at sammenligne det støttemateriale, som Økonomiforvaltningen leverer, med det støttemateriale, der udarbejdes i andre kommuner som fx 6-by kommunerne.

34. Revisionsdirektoratet har spurgt om de administrerende direktører finder, at støttematerialet – udarbejdet af Økonomiforvaltningen – for de enkelte faser opdateres tilstrækkeligt ofte.

Tabel 2: Opdateres støttematerialet tilstrækkeligt ofte

	Målfastsættelsen	Budgetlægningen	Styringen i årets løb	Regnskabsaflæggelsen	Målopfyldelsen
Ja	4	5	5	6	3
Ved ikke	1	1	2	1	2
Nej	2	1	0	0	2

Det vurderes i 6 forvaltninger, at støttematerialet vedrørende regnskabsaflæggelsen opdateres tilstrækkelig ofte. Opdateringen af støttemateriale til brug for budgetlægning og styringen i årets løb vurderes i 5 forvaltninger som tilstrækkelig.

To besvarelser angiver, at støttematerialet vedrørende målfastsættelsen og vurderingen af målopfyldelse ikke opdateres tilstrækkeligt ofte.

Det suppleres, at problemet måske snarere er timing og præcision i materialet end opdateringsfrekvens.

35. Revisionsdirektoratet har endeligt spurgt, om de administrerende direktører finder, at det nævnte støttemateriale er nemt af fremskaffe.

Alle svarede bekræftende på dette.

En bemærker dog, at Økonomiforvaltningens hjemmeside varierer i opdateringsfrekvens, og at hjemmesidens struktur kunne forbedres betydeligt.

36. Som nævnt har Økonomiforvaltningen udgivet en pjece om økonomistyring. I pjecen gives eksempler på, hvordan forvaltninger og institutioner i kommunen styrer økonomien ved hjælp af forskellige værktøjer fx Balanced Scorecard, benchmarking,

budgetanalyse, kvalitetsarbejde, lønsumsstyring, norm- og taxameterstyring, procesanalyse og servicedeklarationer. Samtidig oplyses om de kontaktpersoner, som har erfaringer med de forskellige metoder.

Revisionsdirektoratet har spurgt, hvilke af de ledelsesværktøjer, der fremgår af pjecen, som anvendes i forvaltningerne.

Det fremgår af besvarelsene, at hovedparten af de mange ledelsesværktøjer bliver anvendt i større eller mindre omfang.

Fx: Balanced Scorecard, benchmarking, budgetanalyser, BUM, procesanalyse, kvalitetsmodel (EFQM: European Foundation for Quality Management), nøgletal, kontraktstyring, udbud, udlicitering, norm- og taxameterstyring, lønsumsstyring.

Flere af værktøjerne anvendes dog kun i dele af en forvaltning og tilpasset organisationens forhold, ligesom anvendelsen af andre værktøjer – fx Activity-Based-Costing – er i deres vorden.

37. Økonomiforvaltningen oplyser at, i forhold til Økonomiudvalget anvender Økonomiforvaltningen ofte 6-by sammenligninger, men også løbende sammenligninger med andre (amts)kommuner i forhold til forskellige nøgletal.

På overordnet plan er det – ud over anvendelse af benchmarking – ikke vurderet hensigtsmæssigt at anvende særlige ledelsesværktøjer til at sikre Økonomiudvalget overblik over kommunens økonomi. Dog vil den ny budgetmodel skabe information om kommunens anvendelse af ressourcer på serviceområderne.

38. Revisionsdirektoratet har spurgt, om der kan foreslås tilføjelser eller forbedringer til pjecen. Det oplyses hertil i en kommentar, at:

- Pjecen alene er anvendelig som overordnet inspiration. Der er på flere af områderne udviklet en omfattende værktøjskasse. Det ville være en fordel, såfremt disse var generelt tilgængelige på KKnet. Således opleves det, at flere forvaltninger betaler samme konsulentfirma for stort set samme produkt.

39. Revisionsdirektoratet har spurgt til de 3-5 væsentligste barrierer, der kan forhindre, at ledelsværktøjerne får en større udbredelse, herunder hvor barriererne eventuelt opleves:

- De organisatoriske, ledelsesmæssige og IT-mæssige udfordringer ved nye ledelsværktøjer undervurderes ofte, ligesom informationen på tværs af forvaltninger om status og erfaringer er for ringe.
- For så vidt angår benchmarking, nøgletal mv. opleves det som vanskeligt at finde reelt sammenlignelige områder.
- Mellemskikkelsen forhindrer, at der i den kæmpekoncern, som Københavns Kommune udgør, er én egentlig direktion, der arbejder for helheden. Der satses ikke på udvalgte værktøjer, og fokusområderne skifter.

Styring og intern kontrol

40. Begrebet styring og intern kontrol¹ i organisationer har globalt gennemgået en betydelig udvikling de senere år.

Både i Europa (med Cadbury rapporten fra 1992 om kontrol og rapportering) og i USA med COSO (The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) blev der i løbet af 1990'erne iværksat en række projekter med det formål at overveje en begrebsramme for arbejdet med styring og intern kontrol.

Derudover skal nævnes Nørby-udvalgets rapport om Corporate Governance i Danmark – anbefalinger for god selskabsledelse i Danmark, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, 2001. (Udvalget har i januar 2004 justeret visse af sine anbefalinger).

Med udgangspunkt i Nørby-udvalgets rapport udarbejdede Kontaktudvalget for Offentlig Revision² i maj 2004 et debatoplæg om "God offentlig ledelse og samspillet med den kommunale revision".

¹ I Danmark oversættes begrebet "Internal control" med "styring og intern kontrol". Internal control er således et bredere begreb end intern kontrol.

² Med deltagelse af: Rigsrevisionen, Kommunernes Revision, Revisionsdirektoratet for Københavns Kommune, Revisionsaktieselskabet af 1/12 1962 og Foreningen af Statsautoriserede Revisorer.

Internationalt har trenden i forbindelse med styrkelsen af den interne kontrol været, at udvikling af den interne revision er blevet tillagt betydelig mere vægt end udvikling af den eksterne revision.

I det følgende er kort skitseret indholdet af COSO's begrebsramme samt begreberne Corporate Governance i Danmark og Public Governance, der alle vedrører nye rammer for styring og intern kontrol.

Intern kontrol ifølge COSO

41. COSO's begrebsramme "Internal Control – Integrated Framework" fra 1992 har nydt den største udbredelse.

Dette skal ses i lyset af dels den internationale udvikling i relation til økonomistyring, regnskabsvæsen og revision, dels en række regnskabsskandaler i USA fx Enron og Worldcom, der medførte en stramning af lovgivningen om ledelsens ansvar og oplysningspligt (formuleret i Sarbanes-Oxley loven).

Der er også set en afsmitning til Danmark, bl.a. ved en opstramning af de danske revisionsstandarder i form af bl.a. den nye RS 315 (Forståelse af virksomheden og dens omgivelser og vurdering af risici for væsentlig fejlinformation). RS 315 indarbejder COSO's begrebsramme.

Da COSO-begrebsrammen blev offentliggjort i 1992, var den et tiltag i forhold til at skabe et fælles udgangspunkt for en nødvendig diskussion af indholdet af styring og intern kontrol, som led i en bedre styring af organisationer mod de økonomiske mål og den fastsatte mission, for at sikre sig mod overraskelser i målopfyldelsen.

Ud over i væsentlig grad at udgøre en globalt anerkendt og fælles opfattelse af, hvad styring og intern kontrol er – eller kan være – har COSO-begrebsrammen også bidraget til en bredere opfattelse af styring og intern kontrol.

COSO fokuserer bl.a. på værdibaseret ledelse, menneskelige faktorer, integritet og etiske værdier, medarbejderkvalifikationer etc. i styring og intern kontrol.

Herved opfattes bløde interne kontroller som forudsætningen for, at hårde kontroller kan fungere (fx funktionsadskillelse, godkendelse).

Endvidere kan nævnes, at tidligere syn på styring og intern kontrol primært var relateret til procedurer i en organisation med fokus på intern kontrol som en teknik til at sikre de regnskabsmæssige registreringers integritet.

COSO begrebsramme "Internal Control – Integrated Framework" fra 1992 definerer intern kontrol således:

Intern kontrol er en proces, påvirket af en virksomheds bestyrelse, ledelse og andet personale, designet til at give rimelig sikkerhed angående opnåelse af mål inden for følgende kategorier:

1. Effektivitet af operationer.
2. Pålidelighed af finansiell rapportering.
3. Efterlevelse af pålagt lovgivning og regulering.

Kilde: COSO, Internal Control – Integrated Framework, 1992.

Figuren nedenfor illustrerer COSO-begrebsrammen:

Figur 2: COSO's begrebsramme



Kilde: COSO, Internal Control – Integrated Framework, 1992.

Ud over de tre nævnte mål opererer COSO-begrebsrammen med 5 kontrolkomponenter.

Komponenterne er kort beskrevet i det følgende:

- **Kontrolmiljø (Control environment):** Kontrolmiljøet omfatter faktorer som integritet, etiske værdier og kompetence hos organisationens ansatte og i dens ledelsesfilosofi og -stil. Kontrolmiljøet er en del af kommunens forvaltningskultur, og elementer som risikokultur og måder at håndtere risici på er en vigtig del af kulturen i kommunen, som både ledelsen og revisor skal forstå.
- **Risikovurdering (Risk assessment):** Identifikation og analyse af risikofaktorer er en fortløbende proces, som er et vigtigt element i et effektivt internt kontrolsystem. Ledelsen må omhyggeligt fokusere på risici på alle niveauer i kommunen og tage de nødvendige forholdsregler for at styre dem.
- **Kontrolaktiviteter (Control activities):** Kontrolaktiviteter er politikker, procedurer og forretningsgange fastsat af kommunalbestyrelsen og den administrative ledelse. Kontrollerne er den konkrete udmøntning, som anvendes til imødegåelse af de identificerede risici.
- **Information og kommunikation (Information and communication):** Vigtig information skal identificeres, opfanges og kommunikeres i en form og på et tidspunkt, som giver kommunalbestyrelsen og den administrative ledelse i kommunen mulighed for at varetage deres opgaver og leve op til deres ansvar. Det må særligt i forhold til kommunalbestyrelsen sikres, at de har:
 - a. Tilstrækkelig og rettidig information til overvågning af den administrative ledelses mål og strategi, kommunens økonomiske stilling, driftsresultater samt væsentlige dispositioner.
 - b. Tilstrækkelig og rettidig underretning om følsomme oplysninger, undersøgelser samt tvivlsomme handlinger.
- **Overvågning (Monitoring):** Det er nødvendigt, at kommunalbestyrelsen og den administrative ledelse i kommunen løbende vurderer, om det interne kontrolsystem fortsat er relevant og i stand til at håndtere nye risici.

Som det fremgår af figur 2, opererer COSO med en tredimensionel opfattelse, hvor de 3 mål for styring og intern kontrol samt kontrolkomponenterne skal gennemløbe organisationen fra top til bund (units til activity).

De senere år har der igen internationalt – også på baggrund af regnskabsskandaler – været fornyet fokus på risikostyring, og det er blevet mere åbenbart, at der eksisterer et behov for en struktur, der kan benyttes til effektivt at identificere, fastslå og styre risici.

I 2001 initierede COSO udviklingen af en sådan struktur. Resultatet er rapporten "Enterprise Risk Management – Integrated Framework" (September 2004).

ERM-rapporten behandles ikke yderligere her – har p.t. størst udbredelse i den finansielle sektor og ikke i den offentlige sektor.

Dog skal nævnes at der i Kommunaldirektørforeningens regi er igangsat et arbejde med Risk Management. Dette er en udløber af at den Europæiske Kommunaldirektørforening (UDITE) i 2005 oprettede PRIMO (Public Risk Management Organisation).

I maj 2005 blev PRIMO DENMARK oprettet med den opgave at formulere en kodeks for god offentlig Risk Management.

Corporate Governance

42. Nørby-udvalget blev nedsat af Erhvervsministeriet i 2001 med deltagelse af repræsentanter fra det private erhvervsliv.

Udvalgets opgave var at komme med anbefalinger om god selskabsledelse med det formål at udbrede god selskabsledelse i danske selskaber ved at stimulere debatten om Corporate Governance.

Corporate Governance tager udgangspunkt i et paradigmeskift fra en opfattelse af intern kontrol primært som en kontrolaktivitet – hvis fokus især er en reaktion på (retrospektive) risici – til en opfattelse af, at der er tale om en fremadrettet risikovurdering.

Det betyder, at risikostyring betragtes som det væsentligste element i intern kontrol.

Nøgleordene for Corporate Governance er åbenhed, gennemsigtighed og uafhængighed. Altså: Den størst mulige åbenhed og gennemsigtighed i alt, hvad virksomheden gør, herunder i forhold til de ledelses- og kontrolsystemer der anvendes til at gennemføre virksomhedens drift og strategi.

Nørby-udvalgets rapport indeholder 31 konkrete anbefalinger inden for bl.a. følgende områder: Interessenternes rolle og betydning for selskabet, åbenhed og gennemsigtighed, bestyrelsens opgaver og ansvar, bestyrelsens sammensætning, aflønning af bestyrelse og direktion og risikostyring.

Public Governance

43. Kontaktudvalget for Offentlig Revision udarbejdede i maj 2004 et debatoplæg om "God offentlig ledelse og samspillet med den kommunale revision" – med udgangspunkt i Nørby udvalgets rapport.

Public Governance kan defineres som:

Den øverste ansatte topchefs samspil med den politiske ledelse og med leverancesystemet om mål, resultater og adfærd som sikrer, at den offentlige organisation på den ene side er gearret til at håndtere omverdenens krav og forventninger og på den anden side selv er i stand til at påvirke udviklingen.

Kilde: KOR, God Offentlig ledelse og samspillet med den kommunale revision, maj 2004.

Af debatoplægget følger, at omdrejningspunktet for diskussionen om governance i den offentlige sektor er det system, hvorefter en forvaltningsenhed bliver styret og kontrolleret, herunder relationerne mellem den politisk valgte ledelse og den administrative forvaltning samt forholdet til interessenterne (defineret som borgerne i kommunen, staten, virksomheder og andre organisationer), der påvirkes af kommunen.

Public Governance er således et spørgsmål om god ledelse, herunder brug af intern styring, risikostyring og kontrol. Den gode ledelse skal sikre åbenhed og gennemsigtighed i den offentlige forvaltning.

Public Governance forudsætter et godt samarbejde mellem aktørerne/interessenterne. For den kommunale sektor drejer det sig primært om et godt samspil mellem kommunalbestyrelse, den kommunale administrative ledelse, medarbejderne, brugerne, borgerne og "kontrollanterne" i form af bl.a. den kommunale revision.

Relationerne mellem aktørerne skal defineres og forankres: Hvad er henholdsvis politikernes, ledelsens og revisionens ansvar og rolle? Hvilke gensidige krav og forventninger kan der stilles? Hvilken informationsudveksling kan forventes fra og mellem den administrative ledelse, den kommunale revision og politikerne i kommunalbestyrelsen.

Når der skal drages sammenligninger mellem Corporate Governance i den private sektor og Public Governance for kommunerne, er det vigtigt at erkende forskellen, specielt i form af den politisk valgte kommunalbestyrelses rolle og opgaver. Således udgør kommunalbestyrelsen det demokratisk valgte element i den kommunale ledelsesproces, og denne fundamentale forskel til den private sektor, hvor rekrutteringskriterierne primært er baseret på professionelle krav, medfører en væsentlig forskel i bl.a. betingelserne for samspillet med øverste ledelse og revisionen.

I debatoplægget fremhæves, at det er kommunalbestyrelsen og/eller Økonomiudvalgets ansvar at:

- Sikre den bedst mulige daglige ledelse af kommunen, herunder at der foreligger klare retningslinier for kompetence- og ansvarsfordeling, planlægning, opfølgning samt risikostyring.
- Fastlægge procedurer for den administrative ledelses rapportering til kommunalbestyrelsen.
- Føre tilsyn med den økonomiske udvikling i kommunen.
- Føre tilsyn med den administrative ledelses daglige ledelse af kommunen.
- Deltage i den overordnede ledelse af kommunen.
- Fastlægge en strategi for kommunen.

I relation til Public Governance skal endelig nævnes, at Forum for Offentlig Topleddelse i maj 2005 offentliggjorde et kodeks for god offentlig topleddelse på tværs af hele den offentlige sektor i Danmark.

Styring og intern kontrol i Københavns Kommune

44. Københavns Kommunes definition på intern kontrol fremgår af rammebilaget "Intern kontrol – generelt".

Intern kontrol defineres som de handlinger og procedurer, der samlet udføres i institutionen, og som er tilrettelagt for at opnå en rimelig sikkerhed for en effektiv forvaltning og pålidelig regnskabsmæssig rapportering, herunder forebyggelse mod tilsigtede og utilsigtede fejl samt overholdelse af gældende lovgivning.

Ved etablering af interne kontrolforanstaltninger skal der tages stilling til væsentlighed og risiko.

Kommunens definition er begrebsmæssigt i overensstemmelse med COSO-begrebsrammen – såvel i relation til mål som forankringen i den samlede organisation.

Af rammebilaget fremgår videre om ledelsens ansvar, at det påhviler ledelsen at tilrettelægge bogføringen og formueforvaltningen i form af registreringssystemer og procedurer, der opfylder lovgivningens og kommunens bestemmelser samt sikrer en pålidelig økonomirapportering og regnskabsaflæggelse.

Ledelsen skal påse, at registreringssystemer og formueforvaltningen kontrolleres på en måde, der efter institutionens forhold er tilfredsstillende.

Det er herunder ledelsens ansvar at forebygge og opdage såvel tilsigtede som utilsigtede fejl og mangler. Ledelsen udfylder dette ansvar ved indførelse og brug af et tilstrækkeligt effektivt internt kontrolsystem.

Endvidere fokuseres der på følgende områder:

- Sikkerhed gennem et grundlæggende synspunkt om funktionsadskillelse.
- Dokumentation ved påtegning af sagsmateriale.
- Kontrol forinden udbetaling.

Styring og intern kontrol i andre kommuner

45. Revisionsdirektoratet har konstateret, at Oslo Kommune i opfattelsen af styring og intern kontrol opererer med de samme mål som beskrevet i COSO's begrebsramme.

I Oslo er de indholdsmæssige præciseringer imidlertid mere i overensstemmelse med COSO-begrebsrammen, end tilfældet er i Københavns Kommune.

Det fremgår således af Oslo Kommunes retningslinier om intern kontrol, at:

- Intern kontrol udøves indirekte af ledelsen ved en kombination af formel og uformel rapportering. Grundlaget vil fx være løbende rapportering af økonomisk information, god kommunikation med ansatte i centrale positioner og deltagelse i vigtige beslutningsprocesser. For specielt vigtige rutiner skal ledelsen vurdere, om der er behov for tillægsrapportering/analyser og/eller anden specialopfølgning.
- Ledelsen er ansvarlig for, at virksomheden har effektive og hensigtsmæssige systemer og rutiner, som også har indbygget tilfredsstillende intern kontrol. Ledelsen skal følge op på, at de etablerede systemer og rutiner fungerer til enhver tid, herunder at der er processer, som sikrer evaluering af eksisterende rutiner og udvikling af nye rutiner efter behov.
- Institutionerne skal have rutiner, som sikrer kontrol med, at de resultater, som opnås, står i et tilfredsstillende forhold til de opsatte mål samt ressourceindsatsen.
- Der skal sikres en løbende kontrol af, at forbruget er i overensstemmelse med tildelte bevillinger. Interne kontroller skal derfor kombineres med prognoser for forbruget.

Kilde: Oslo Kommune, Byrådet, Rundskriv 23/2002 om Intern kontroll i Økonomiforvaltningen i Oslo Kommune.

Det skal endvidere nævnes, at årsberetningerne for Oslo Kommune skal indeholde en redegørelse for det økonomiske/administrative tilsyn og kontrol. Oslo Bystyre har forudsat, at der skal redegøres for, hvordan tilsyn og kontrol med delegeret myndighed bliver udøvet.

Der skal redegøres for tiltag, som iværksættes for at forbedre styring og intern kontrol. Med tilsyn og kontrol menes tiltag, som skal styrke interne kontrolaktiviteter. Tiltagene kan have som formål at styrke kontrollen knyttet til områderne:

- Tiltag for at styrke styring og kontrol i Økonomiforvaltningen.
- Tiltag for at sikre rigtig rapportering.
- Ændringer i rutiner og systemer for styring og kontrol af tjenesteproduktion og administrative forhold.
- Tiltag som skal sikre efterlevelse af love, regler og retningslinier.

Der skal redegøres for formål og baggrund for tiltagene samt resultat af tiltagene.

Det kan endvidere nævnes, at der i Oslo Kommune skal redegøres for gennemførelsen af risikovurderinger inden for sundhed (helse), miljø og sikkerhed, herunder iværksatte tiltag til reducere af risici.

For nærværende arbejder Norges Kommunerevisorforbund endvidere for udbredelse af COSO's "Enterprise Risk Management".

46. I forbindelse med Revisionsdirektoratets besøg i Århus, Odense og Esbjerg Kommuner blev kommunerne stillet en række spørgsmål til indholdet af styring og intern kontrol.

Det fremgik, at tankegangen fra COSO ikke bevidst var inddraget. Revisionsdirektoratet så dog visse elementer af intern kontrol, som kan indpasses i COSO's bredere opfattelse.

En kommune arbejdede med at fastsætte formelle strukturer for, hvad ledelsestilsyn indebærer på de forskellige ledelsesniveauer (svarende til COSO's begrebsramme). Det centrale økonomikontor skulle således udarbejde forskellige paradigmer, der kunne benyttes alt efter institutionstype.

En anden kommune havde udarbejdet en særskilt pjece om begrebet "god økonomistyring".

Den centrale økonomiske enhed fremmede aktivt denne opfattelse via kurser og på seminarer og temadage samt ved besøg på institutioner, hvor begrebet blev diskuteret, og hvor der blev arbejdet med praktiske eksempler fra de ansattes dagligdag.

Resultatet var, at medarbejderne i langt højere grad end tidligere inddrog de forventede økonomiske konsekvenser i beslutningsprocessen.

I en tredje kommune fokuseres på at arbejde med kulturen og styringsprincipper (hvad er god økonomistyring).

Besvarelse af spørgeskema

47. Revisionsdirektoratet har spurgt, om der efter de administrerende direktørers opfattelse er behov for en præcisering af indholdet af begrebet intern kontrol og den praktiske tilrettelæggelse af intern kontrol set i lyset af den internationale udvikling (fx CO-SO-begrebsrammen, Corporate Governance, Public Governance).

Det fremgår af besvarelserne, at opfattelsen er delt på dette spørgsmål.

Som kommentarer nævnes, at:

- Det er vurderingen, at der gennem forretningsgange er skabt det tilstrækkelige grundlag for at sikre den nødvendige "viden om" nytteværdien af intern kontrol og den praktiske tilrettelæggelse heraf.

Givet er det dog, at den interne kontrol til stadighed skal afspejle eksempelvis de nuværende og stigende krav i forhold til Public Governance.

- Der er behov for at definere de forskellige begreber, jf. pjecen Økonomistyring i Københavns Kommune. Der er dog ikke indikationer på, at der er behov for mere kontrol eller en skærpelse af den interne kontrol.

Det bemærkes tillige i en besvarelse, at der arbejdes meget med tilrettelæggelse af intern kontrol, og en bemærkning i relation hertil er, at:

- Overvejelser om tre-delingen mellem forvaltningens ledelse, institutionens ledelse, og Revisionsdirektoratet er meget central, og at opgavedelingen mellem disse niveauer ikke er præciseret tilstrækkeligt.

Revisionsdirektoratet har også spurgt til anvendelsen af controllerfunktioner.

Revisionsdirektoratet kan konstatere, at 5 forvaltninger har etableret en controllerfunktion i en eller anden form. De 2 øvrige forvaltninger enten overvejer en controllerfunktion eller oplyser, at der udføres controlling på ad hoc basis.

48. Økonomiforvaltningen anfører i sin besvarelse, at der er behov for at præcisere og justere de tætte styringsrelationer, der er mellem kommunen, selskaber ejet af kommunen og øvrige eksterne samarbejdsparter. Forvaltningen er af samme årsag i færd med at udarbejde et paradigme for aktivt ejerskab, der kan danne model for den fremtidige styring og rapportering i denne sammenhæng.

Værdibaseret ledelse

49. Borgerrepræsentationen vedtog et fælles værdigrundlag i 1998.

I Københavns Kommune opfattes værdibaseret ledelse således:

Værdibaseret ledelse er en ledelsesform, hvor der styres ved hjælp af værdier i stedet for gennem regler.

Grundtanken i værdibaseret ledelse er, at ledelsen ikke kan styre organisationen i alle detaljer, og at styringen oppefra sjældent medfører de bedste løsninger. Derfor fokuseres i stedet for på nogle fælles værdier, som medarbejderne skal handle ud fra.

I modsætning hertil er traditionel ledelse kendetegnet ved styring fra topledelsen og helt ud til den enkelte medarbejder. Det foregår ved formidling af regler, information og krav.

I litteraturen om værdibaseret ledelse bliver begrebet defineret på flere forskellige måder. For at vise begrebets bredde er nedenfor vist to yderpunkter:

- Værdibaseret ledelse er en tilgang til virksomhedsstrategi, drift og organisation hvor det primære formål er maksimering af aktionærernes formue.³
- Værdier drejer sig om begrundelserne for vore handlinger og for det, vi foretrækker. Værdier danner udgangspunkt for de mål, herunder kvalitetsmål, som vi stiller os som individer og som organisationer. Vi bruger dem til at afgøre, hvad der er rigtigt og hvad der er forkert, hvad der er godt og hvad der er mindre godt. Værdier udgør dermed en referenceramme for antagelser, holdninger, normer og forventninger.⁴

Den første definition er funderet i økonomiske forhold. Den anden og nyere definition drejer sig mere om, hvorledes de ansattes værdier er bestemmende for hvilke beslutninger, der træffes, og hvorledes en organisation kan styres ved at påvirke de ansattes værdier.

Værdierne skal efterleves af alle medarbejderne, men handlerummet, for hvordan opgaver løses, bliver større, fordi værdierne ikke giver et automatisk svar på, hvordan opgaverne løses bedst muligt. Medarbejderne må selv – selvfølgelig inden for de rammer, der er fastsat – vurdere, hvilken løsning der lever op til de fælles værdier.

Værdibaseret ledelse i Københavns Kommune skal give plads til, at den enkelte medarbejder kan vurdere, hvad der er det rigtige at gøre i en konkret situation. Hvad enten medarbejderen er projektleder på et udviklingsprojekt eller gartner i færd med vedligehold af en park.

Politikere og de centrale forvaltninger træffer stadig beslutninger, der gælder hele kommunen, men der skal være en ligeværdig dialog om de mål og rammer, der gælder for arbejdet, og forvaltningerne skal bakke op om institutionernes evne til at styre sig selv.

³ **Value-based management: context and application.** Eds. Glen Arnold and Matt Davies. Chichester: Wiley, 2000, p. 1.

⁴ **Værdibaseret ledelse og faglig ledelse,** p. 3 *Steen Hildebrandt.*

Alle ledere skal se det som deres opgave at involvere brugere og medarbejdere i udviklingen af arbejdspladsen og dens ydelser. Lederen bliver ikke overflødig, fordi den enkelte medarbejder får stor handlefrihed, eller fordi der skabes et fællesskab på arbejdspladsen om, hvad man vil. Tværtimod har lederen ansvaret for, at arbejdspladsen udvikles på baggrund af input fra medarbejdere, brugere og tidligere høstede erfaringer.

Værdibaseret ledelse tager udgangspunkt i, at man gerne vil flytte og udvikle en stor og kompleks organisation, som tidligere har været præget af hierarki og regelstyring.

Tankegangen i ledelsesformen er, at der skal gives stor frihed til kommunens enkelte arbejdspladser. Institutionerne skal se egne handlinger i relation til kommunens fælles værdigrundlag og udforme et eget værdigrundlag.

Kommunens værdigrundlag giver et spillerum, inden for hvilket man ikke behøver at være ens eller gøre ting ens. Værdigrundlaget kan både bruges som styringsværktøj for topledelsen og som ledelsesværktøj i den enkelte enhed (en enhed kan være såvel en lokal arbejdsplads som en forvaltning).

Implementering af værdiledelse i Københavns Kommune har bl.a. fundet sted gennem følgende initiativer:

- Udarbejdelse af lokale værdigrundlag.
- Afholdelse af værdifortolkningsseminar og historiefortælling.
- Medarbejdere gives lejlighed til at diskutere værdierne med kolleger fra andre dele af forvaltningen eller institutionen.
- Nedsættelse af tværgående arbejdsgrupper, hvor værdierne og deres praktiske betydning konkretiseres gennem formulering af holdninger til historier fra hverdagen.

Besvarelse af spørgeskema

50. Det er Revisionsdirektoratets opfattelse, at det er væsentligt, at samspillet mellem god økonomistyring og værdibaseret ledelse er klar. Værdibaseret ledelse udgør som en blød intern kontrol et væsentligt element i kontrolmiljøet. Heroverfor står hårde interne kontroller som fx funktionsadskillelse, godkendelser mv.

Revisionsdirektoratet har spurgt, om de administrerende direktører finder udstedelse af regler og retningslinier for økonomistyringen foreneligt med værdibaseret ledelse.

Til dette spørgsmål svarede 6 ja og en svarede nej.

Som kommentarer oplyses, at:

- Regler og retningslinier for økonomistyring opfattes som et naturligt element, men at der er tale om en balancegang, hvor det begrænses til de nødvendige retningslinier.
- Fordelene ved en kombination er, at det ikke er nødvendigt med et voldsomt omfattende sæt af regler. Der skal være de mest nødvendige regler, hvilket specielt er nødvendigt der, hvor handlingerne affødt af reglerne ikke er naturlige. På øvrige områder kan værdierne være med til at sikre, at folk som udgangspunkt blot opfører sig ordentligt.
- Det vurderes, at der er behov for en meget tydelig udmelding om, at værdibaseret ledelse og regler kan og bør forenes under begrebet god forvaltningsskik.

51. Økonomiforvaltningen anfører, at værdibaseret ledelse kan dække områder i økonomistyringen, som ikke hensigtsmæssigt vil kunne dækkes via retningslinier mv.

Forvaltningen finder, at regler, retningslinier mv. skal følges ubetinget.

Der er områder, hvor værdibaseret ledelse med fordel kan anvendes i økonomistyringen. Det gælder i de tilfælde, hvor forvaltningerne skal foretage en række skøn i tilrettelæggelse af økonomistyringen, hvor der er behov for at skabe en "god kultur" omkring økonomistyringen. Værdibaseret ledelse kan anvendes som "sund fornuft" i en række tilfælde, hvor det ikke giver mening at udarbejde regler og retningslinier med henblik på at sikre sund økonomisk adfærd.

Registreringssystemer

52. En væsentlig forudsætning i økonomisk styring, herunder den løbende opfølgning i året og regnskabsaflæggelsen, er tilstedeværelsen af basale systemer til brug for opsamling, klassificering og registrering af styringsrelevant information.

Traditionelle økonomiske data består bl.a. af de regnskabsmæssige registreringer fx i KØR via kontoplanen, som definerer de relevante styringsdimensioner. Opbygningen af kontoplanen skal modsvare statens krav til den eksterne budget- og regnskabsaflæggelse samtidig med, at forvaltningens interne økonomistyringsbehov tilgodeses.

Besvarelse af spørgeskema

53. Revisionsdirektoratet har spurgt, om der i forvaltningerne anvendes andre IT-regnskabssystemer end KØR og i givet fald hvorfor.

Besvarelserne viser at:

- Alle forvaltninger anvender KØR, men at der derudover også anvendes andre systemer, bl.a. Navision og Axapta.
- KØR indeholder ikke for alle forvaltninger de nødvendige rapport- og analysemuligheder bl.a. til brug for økonomiopfølgning, ligesom KØR's moduler i en række tilfælde ikke kan matche andre systemers funktionalitet.
- Det er oplevelsen, at desto mere markedsorienteret en institution agerer desto større er behovet for en supplerende af KØR.
- Anvendelsen af andre systemer sker også ud fra et behov for at koble andre informationer end rent finansielle sammen i den økonomiske styring.
- Herudover anvendes en række nødvendige faglige systemer, herunder ledelsesinformationssystemer. Disse systemer erstatter ikke KØR, men supplerer KØR bl.a. ved at levere data.

54. Økonomiforvaltningen anfører i besvarelsen, at Borgerrepræsentationen generelt har besluttet, at der i kommunen skal satses på fælles systemanvendelse. Desuden skal forvaltningerne følge kommunens regler med hensyn til blandt andet indkøbspolitikken og regler om intern handel.

I enkeltstående tilfælde har forvaltningerne efter forudgående samråd med Økonomiforvaltningen lagt en større eller mindre del af deres bogføring mv. i andre systemer (fx KE og KTK), hvor deres økonomistyringsbehov i væsentlig grad mere hensigtsmæssigt har kunnet dækkes via andre systemer.

Det skal understreges, at Økonomiforvaltningen finder, at fælles systemer for registrering af aktivitet, enhedspriser, mål, nøgletal o.l. er lige så centrale for kommunens økonomistyring, som den fælles registrering af økonomidata. Udfordringen er aktuelt at finde et fælles system, der kan håndtere kommunens størrelse og kompleksitet.

Revisionsdirektoratets vurdering

55. Revisionsdirektoratet har i det følgende fremdraget en række af de væsentligste forhold, som undersøgelsens afsnit III har peget på.

Kommunens styreform

Det er forvaltningernes opfattelse, at Københavns Kommunes styreform giver mulighed for et individuelt præg og en styring med udgangspunkt i de enkelte forvaltningers ledelse.

Det er forvaltningernes opfattelse, at styreformen vanskeliggør mulighederne for en tværgående koordinering og prioritering. Uenigheder vedrørende prioriteringer og samordning på tværs i kommunen kan ikke afklares administrativt (bl.a. da der ikke kan delegeres på tværs af forvaltninger). Styreformen vanskeliggør endvidere, at der i kommunen udvikles én samlet direktion, der arbejder for helheden.

Revisionsdirektoratet finder, at styreformen ikke i sig selv udgør et problem. Styreformen tilgodeser netop mulighederne for koordinering og tværgående prioritering gennem Økonomiudvalgets rolle.

Revisionsdirektoratet er også af den opfattelse, at styreformen ikke nødvendigvis medfører et modsætningsforhold mellem Økonomiforvaltning og fagforvaltninger

Det er direktoratets opfattelse, at der til en vis grad er sket en overfortolkning af, at den valgte styreform sætter grænser for en yderligere og mere hensigtsmæssig tværgående koordinering og prioritering fra Økonomiudvalg/Økonomiforvaltning.

Styreformen giver således mulighed for koordinering og prioritering, men dette forudsætter, at opgaver, ansvar og roller præciseres for Økonomiudvalg/fagudvalg, borgme-

ster som formand for udvalg, borgmester som udøver af den øverste daglige ledelse og for forvaltningerne som ansvarlige for de løbende daglige driftsopgaver.

Centralisering og decentralisering

Revisionsdirektoratet konstaterer, at Københavns Kommunes økonomistyring anses for overvejende decentraliseret.

Direktoratet har ingen bemærkninger til de nævnte fordele ved decentraliseringen.

Som det fremgår om styreformer, regnes muligheden for at koordinere og prioritere kommunens økonomi i Økonomiudvalget – da alle borgmestrene er medlemmer af dette udvalg – for en af styrkerne ved mellemformsstyre med delt administrativ ledelse.

Det oplyses, at decentraliseringen indebærer, at de enkelte udvalg har ansvaret for styring af forvaltningernes økonomi. Revisionsdirektoratet anser det i den henseende for væsentligt, at Økonomiudvalget og Økonomiforvaltningen samtidig kan udfylde deres ansvar for at varetage koordinationen og konsolideringen af kommunens økonomi.

Rollefordeling

Revisionsdirektoratet opfatter forvaltningernes besvarelser således, at forvaltningerne anerkender et eget ansvar for at sikre, at ændringer i eksterne rammer inden for eget fagområde identificeres og efterleves og formidles til de underliggende institutioner.

For så vidt angår Økonomiforvaltningens rolle lægges vægt på de eksterne relationer samt den koordinerende funktion.

Det formelle opgave- og styringsansvar er, ifølge det oplyste, placeret i forvaltningerne. Økonomiforvaltningens ansvar er at varetage koordinationsopgaven, og at de besvarelser, direktoratet har modtaget, peger på et behov for at tydeliggøre og kommunikere en klar ansvars- og opgavefordeling mellem Økonomiforvaltningen og fagforvaltningerne vedrørende implementeringen af eksterne regler.

Kommunens interne regler, retningslinier og støttemateriale

Revisionsdirektoratet konstaterer, at støttemateriale til budgetlægningen, regnskabsaf-læggelsen og vurderingen af målopfyldelsen af flest forvaltninger opfattes som dæk-kende for behovet. Følgelig vurderes støttematerialet vedrørende målfastsættelsen og styringen i årets løb af flest forvaltninger som mindst dækkende for behovet.

Forvaltningernes behov for støttemateriale varierer ud fra mange forhold bl.a. som føl-ge af struktur, organisation mv. fx har nogle forvaltninger få budgetenheder og andre mange budgetenheder. Hvis forvaltningens struktur er meget decentral forventer direk-toratet, at der i forvaltningerne udarbejdes yderligere støttemateriale til brug for de forskellige faser.

Det fremgår af forvaltningernes besvarelse, at der i kommunen igangsættes mange ini-tiativer, der fordrer en god indsigt i budget, aktiviteter og resultater. Initiativerne un-derstøttes imidlertid ikke af rapporteringsmuligheder, hvor disse ting kan kobles.

Kommunens forvaltninger efterlyser rapporteringsmuligheder, der kan understøtte de mange initiativer, der fordrer en god indsigt i budget, aktiviteter og resultater.

Revisionsdirektoratet finder, at det forekommer noget tilfældigt, hvilket materiale der indgår i Budget- og Regnskabshåndbogen og rammebilagene, fx om kontering af re-præsentationsudgifter og service-job og tilsvarende gælder rammebilagene, hvor mate-rialet om A-skat medregnes som et rammebilag.

Revisionsdirektoratet ser kommunens pjece om økonomistyring som et godt redskab, og det fremgår, at der i kommunen anvendes mange forskellige ledelsesværktøjer. Pje-cen bør imidlertid med henblik på at sikre den fortsatte anvendelighed opdateres med nye værktøjer og flere praktiske erfaringer. Det forekommer endvidere, at der på det overordnede niveau er behov for en koordineret satsning på fælles udvalgte værktøjer samt generelt en øget erfaringsudveksling mellem forvaltningerne.

Direktoratet finder, at der bør udarbejdes en fælles begrebsramme (ordbog) for Kø-benhavns Kommune. Der bør således ske en nærmere definition af elementer som fx: Økonomistyring, enhedspris, enhedsomkostninger, omkostningskalkulation, aktivitets-

forudsætninger, aktivitetsniveau, kvalitetsstandarder, resultatkrav, servicemål og serviceniveau (kvalitativt/kvantitativt).

Sammenfattende er det direktoratets opfattelse, at der bør igangsættes et arbejde med at opdatere Budget- og Regnskabshåndbogen, så alle relevante forhold om kommunens økonomistyring samles heri. Ved dette arbejde kunne med fordel inddrages repræsentanter for alle kommunens forvaltninger.

Styring og intern kontrol

Revisionsdirektoratet finder, at der er potentiale for, at kommunens rammebilag om intern kontrol moderniseres i forhold til den udvikling, der er set inden for økonomistyring.

Der er i Københavns Kommune lagt særlig vægt på hårde interne kontroller med et lidt traditionelt og snævert fokus på transaktioner. Der kan endvidere henvises til den bredere opfattelse og anvendelse i Oslo Kommune.

Det er direktoratets vurdering, at en mere uddybende fortolkning og anvendelse af begrebet intern kontrol og styring ville være hensigtsmæssig, og at dette kan indarbejdes ved inddragelse af tankegange svarende til COSO-begrebsrammen og synspunkter inden for Public Governance.

Det er ikke tilstrækkeligt, at der alene på det overordnede definitionsniveau anvendes en moderne forståelse af begrebet.

Direktoratet har noteret, at Økonomiforvaltningen i sin besvarelse anfører, at der er behov for at præcisere og justere de tætte styringsrelationer, der er mellem kommunen, selskaber ejet af kommunen og øvrige eksterne samarbejdsparter. Forvaltningen er af samme årsag i færd med at udarbejde et paradigme for aktivt ejerskab, der kan danne model for den fremtidige styring og rapportering i denne sammenhæng.

Direktoratet anser dette initiativ som meget nyttigt og kan anbefale, at et sådant initiativ også igangsættes i forbindelse med kommunens interne styringsrelationer.

Værdibaseret ledelse

Det er efter Revisionsdirektoratets opfattelse af væsentlig betydning, at der er en gensidig forståelse af sammenhængen mellem at udøve værdibaseret ledelse og samtidig sikre, at gældende lovgrundlag, forvaltningsgrundlag og andre sædvanlige spilleregler generelt og for Københavns Kommune specifikt iagttages og efterleves.

Direktoratet finder samstemmende med forvaltningerne, at regler og retningslinier for økonomistyring er foreneligt med værdibaseret ledelse.

Direktoratet finder, at dette udgør et godt udgangspunkt for en fortsat udøvelse af den balancegang og det samspil, der i styringen bør være mellem regler, retningslinier og værdibaseret ledelse.

Registreringssystemer

Revisionsdirektoratet finder, at det er en selvfølge, at Københavns Kommune har et samlet regnskabssystem – som fx KØR.

I de specifikke situationer, hvor en effektiv opgavevaretagelse fordrer, at andre informationsbehov opfyldes, kan der anvendes andre regnskabssystemer, der supplerer KØR.

Revisionsdirektoratet finder, at der bør arbejdes mod en fælles systemunderstøttelse for registrering af andre data – fx data om kvantiteten og kvaliteten af aktiviteter og resultater – dog under hensyntagen til eventuelle væsentlige forskelle i behovene hos de forskellige forvaltninger. Der kunne eventuelt være tale om et centralt drevet system, såfremt det er hensigtsmæssigt.

IV. Københavns Kommunes økonomistyringsmodel

Dette afsnit fokuserer på det andet niveau i undersøgelsen af kommunens økonomistyring: Den enkelte enhedsforvaltning set fra direktionsniveauet.

I underafsnittene har Revisionsdirektoratet skitseret Revisionsdirektoratets opfattelse af indholdet af de enkelte faser i økonomistyringens cyklus.

Til hver fase er der redegjort for besvarelsen af Revisionsdirektoratets spørgeskema til kommunens 7 administrerende direktører. Spørgsmålene vedrører følgende emner:

- Inddragelse af udvalg.
- Styringsinformation.
- Organisering af arbejdsprocessen.
- Støtte til underliggende enheder.
- Evaluering.

Enkelte øvrige emner specifikt rettet mod enkelte faser er også medtaget.

Afslutningsvis følger Revisionsdirektoratets vurdering.

Fase 1. Målfastsættelsen

56. I økonomistyringens første fase opstilles et sammenhængende målhierarki til synliggørelse af, hvad der forventes præsteret på såvel kort som lang sigt.

Et sammenhængende målhierarki består af flere niveauer og indeholder:

- Målsætninger.
- Mål.
- Resultatkrav.

Opstilling af et sammenhængende målhierarki består af en systematisk nedbrydning af de overordnede målsætninger i en række konkrete mål, der videre udmøntes i en række resultatkrav.

Processen er således kendetegnet ved en gradvis konkretisering af de overordnede målsætninger i en række mål og resultatkrav, der naturligt er mere operationelle og målbare jo længere nede, de er placeret i målhierarkiet.

Det bør allerede ved opstillingen af målhierarkiet overvejes, hvordan den senere bedømmelse af målopfyldelsen – som er økonomistyringens sidste fase – skal tilrettelægges.

Et væsentligt element heri er tilrettelæggelsen af en hensigtsmæssig og sammenhængende registreringsramme med henblik på opsamling og registrering af styringsrelevant information og resultatindikatorer til opfølgning på det opstillede målhierarki. Denne information består typisk af såvel de traditionelle økonomiske data som andre data, der bl.a. genereres gennem KØR, lønsystem, ledelsesinformationssystem, forskellige faglige aktivitetssystemer, tidsregistreringssystemer, journalsystemer samt brugerundersøgelser.

Det er af afgørende betydning for anvendeligheden af et sammenhængende målhierarki som styrings- og prioriteringsredskab, at der opstilles et overskueligt antal målsætninger, mål og resultatkrav, og at der løbende opsamles og registreres information herom, der kan danne baggrund for en efterfølgende vurdering af målopfyldelsen.

57. Opstilling af et sammenhængende målhierarki kan naturligt tage udgangspunkt i kommunens bevillingsstruktur.

Et bevillingsområde – som i det følgende vil blive benævnt som et aktivitetsområde – omfatter en eller flere aktiviteter, alt afhængig af aktivitetsområdets struktur og karakteristika.

Et aktivitetsområdes enkelte aktiviteter kan til brug for den interne styring atter opdeles i flere aktiviteter, idet der ved aktiviteter forstås de processer og handlinger, som medgår til frembringelse af et givet resultat.

Opstilling af et målhierarki for den enkelte forvaltning og dennes aktivitetsområder er således baseret på et overblik over de samlede præstationer med henblik på en systematisk styring og prioritering af forvaltningens resultater, aktiviteter og ressourcer.

Overblikket opnås bl.a. igennem en kortlægning og gruppering af de resultater, der skal præsteres. Som eksempler på forskellige resultater på forskellige aktivitetsområder kan nævnes salg af kostportioner, udbud af undervisningstimer, levering af hjemmehjælp og afgørelser i bistandssager.

Det er afgørende, at resultaterne grupperes på en måde, der giver grundlag for styring. Afgørelser i bistandssager kan således opdeles i flere kategorier, fx kontanthjælp, revalidering, førtidspension mv., der yderligere kan opdeles i fx standardsager, tunge sager mv.

Til opstilling af målhierarkiet fordres herudover en afklaring af hvilke aktiviteter, der skal iværksættes og udføres med henblik på frembringelse af resultaterne. Fx skal der til frembringelse af en undervisningstime typisk iværksættes aktiviteter som forskellige typer undervisning (fx dansk, matematik og fysik), rengøring, vedligeholdelse, administration mv. Det er i denne forbindelse væsentligt at være opmærksom på, at et resultat kan frembringes med et forskelligt sæt af aktiviteter.

I opstillingen af målhierarkiet indgår desuden overvejelser om hvilke og hvor mange ressourcer (fx arbejdskraft, maskiner og materialer), der skal allokeres til de specifikke aktiviteter til frembringelse af de ønskede resultater. Også her er det væsentligt at være opmærksom på, at et resultat kan opnås med flere forskellige sæt af ressourcer.

Til understøttelse af overvejelserne omkring hvilke aktiviteter, der skal iværksættes, og med hvilken ressourceindsats vil det være oplagt at inddrage erfaringerne fra tidligere års vurderinger af målopfyldelsen tillige med ledelsens mangeårige erfaring med og kendskab til aktivitetsområdet resultater. Relevante overvejelser i denne forbindelse er fx overvejelser om, hvorvidt en anden sammensætning af aktiviteterne og/eller ressourcerne kan bidrage til et større output, en lavere pris pr. aktivitet eller pr. resultat eller en bedre kvalitet.

58. Det er ledelsen i den pågældende forvaltning, der bør være initiativtager til opstilling af et sammenhængende målhierarki indeholdende relevante og sammenhængende målsætninger, mål og resultatkrav.

Det er væsentligt, at de overordnede målsætninger og de konkrete mål opstilles i dialog med det politiske niveau på det pågældende aktivitetsområde. Hermed sikres, at de politiske prioriteringer og ønsker indarbejdes.

Målsætninger

59. Første trin i opstillingen af et målhierarki er at fastlægge de overordnede målsætninger pr. udvalg. Målsætningerne udtrykker de overordnede og langsigtede rammer for udvalgets enkelte aktivitetsområder.

Ved formuleringen af de overordnede målsætninger skal der tages udgangspunkt i det lovgrundlag, der gælder for det pågældende aktivitetsområde, herunder især bestemmelserne om formål og opgaver.

Der skal ligeledes tages udgangspunkt i Borgerrepræsentationens såvel som udvalgenes visioner og ønsker for den pågældende forvaltning og for de enkelte aktivitetsområders udvikling.

De overordnede målsætninger bør udmøntes i konkrete styringsdokumenter, som alt afhængig af den pågældende forvaltning og det aktuelle aktivitetsområde eksempelvis kan være en socialplan, sundhedsplan, sektorplan, virksomhedsplan eller andre relevante strategi- og handlingsplaner.

Herudover kan de overordnede målsætninger eller udvalgte dele heraf indgå i kommunens årlige budget som et særskilt afsnit til beskrivelse af de væsentligste aktivitetsområder.

Mål

60. Andet trin i opstilling af et sammenhængende målhierarki er en nedbrydning af de overordnede målsætninger i en række konkrete og repræsentative mål.

Disse mål udtrykker de kortsigtede rammer for forvaltningens præstationer i det aktuelle budgetår.

De opstillede mål bør fremgå af kommunens årlige budget.

De opstillede mål skal fastsættes pr. aktivitetsområde og skal være dækkende for de enkelte aktiviteter og resultater. Der kan derfor opstilles flere mål pr. aktivitetsområde.

Målformuleringen knytter sig primært til en række karakteristika ved resultaterne, fx kvantitet, kvalitet, effekt og tidsforbrug.

Ved formuleringen af mål for de pågældende aktivitetsområder er det vigtigt, at disse er operationelle, hvilket som udgangspunkt vil sige, at de skal være målbare gennem kvantitative og/eller kvalitative målangivelser, således at grundlaget for en efterfølgende vurdering af målopfyldelsen skabes.

De kvantitative målangivelser kan fx være antal ekspederede sager, antal udlånte bøger, antal besøgende og sagsbehandlingstider.

De kvalitative målangivelser fastlægges ved dækkende resultatindikatorer, så en efterfølgende målopfyldelse kan gennemføres. Resultatindikatorer er data om bestemte forhold, der belyser, hvorvidt målet er nået, og kan fx være brugertilfredshed, eksamenskarakterer for studerende, antal udslusede kursister, antal omgjorte sager eller antal klager.

Resultatkrav

61. Tredje trin i opstillingen af et sammenhængende målhierarki er en udmøntning af de opstillede mål i en række resultatkrav. Resultatkravene udtrykker de kortsigtede rammer for forvaltningens ressourceindsats i det aktuelle budgetår.

Resultatkravene bør ligesom de opstillede mål fremgå af kommunens årlige budget.

Opstillingen af resultatkrav skal ses som et vigtigt led i den interne styring.

Resultatkravene retter sig mod en styring af ressourceindsatsen og formuleres på grundlag af bl.a. overvejelser om hvilke og hvor mange ressourcer, der skal indsættes på de enkelte aktiviteter, således at målene opfyldes.

Resultatkravene skal i overensstemmelse med de opstillede mål formuleres i operative termer. Resultatkravene skal derfor så vidt muligt formuleres i en række nøgletal, der er dækkende for de ressourcer (input), som medgår ved udførelsen af de enkelte aktiviteter med henblik på frembringelsen af de enkelte resultater (output).

Ved frembringelse af resultater, hvor den primære ressourceindsats er arbejdskraft, kan dækkende nøgletal udtrykkes ved bl.a. fastsættelse af krav til arbejdskraftproduktiviteten, fx antal sager pr. årsværk.

De opstillede nøgletal kan også udtrykkes ved fastsættelse af en pris for gennemførelse af de enkelte aktiviteter eller en pris for de enkelte resultater eller for forskellige kategorier af resultatet, fx prisen på en undervisningstime, prisen pr. sag eller pr. sagskategori, jf. også kommunens ny budgetmodel.

Opstilling af nøgletal for ressourceindsatsen i form af årsværk eller priser forudsætter, at de samlede driftsudgifter er henført til og fordelt på de pågældende aktiviteter tillige med en registrering af tidsforbruget, hvorfor tidligere perioders regnskabsoplysninger og arbejdstidsregistreringer er interessante i denne sammenhæng.

Ved at omsætte ressourceindsatsen til økonomiske termer knyttes sammenhængen naturligt til budgetlægningen, som er økonomistyringens næste fase.

Besvarelse af spørgeskema

Revisionsdirektoratet har som led i undersøgelsen stillet de administrerende direktører en række spørgsmål vedrørende forvaltningernes arbejde med fastsættelse af målsætninger og resultatkrav mv.

62. Inddragelse af udvalg. Revisionsdirektoratet har spurgt de administrerende direktører, hvornår i processen fagudvalgene inddrages i forbindelse med fastsættelse af vision, målsætninger, mål og resultatkrav.

Det fremgår af besvarelserne, at:

- De overordnede rammer for forvaltningernes mål- og resultatstyring følger bl.a. af kommunens værdigrundlag, de 10 fokusområder for ledelse samt Borgerrepræsentationens og Økonomiudvalgets vedtagelser om kommunens økonomiske politik samt i øvrigt de eksisterende politikker på de forskellige forvaltningsområder.
- Borgerrepræsentationen og Økonomiudvalget inddrages i udarbejdelsen af indkaldelsescirkulæret, hvoraf fremgår årets overordnede rammer for udarbejdelse af udvalgenes budgetter.
- Borgerrepræsentationen og udvalgene inddrages typisk i det strategiske arbejde med fastsættelse af mission, vision, strategiske temaer, målsætninger, mål og resultatkrav gennem det materiale, som forelægges politisk i forbindelse med behandlingen af budgetforslag og vedtagelse af budgettet.
- Herudover nævnes, at udvalgene inddrages i årets løb i forbindelse med behandlingen af handleplaner, sektorplaner, udvælgelse af særlige mål og lignende.

63. Mål- og resultatstyring. Revisionsdirektoratet har herefter spurgt, hvordan mål- og resultatstyring bruges i økonomistyringen.

Det fremgår af besvarelserne, at:

- Mål- og resultatstyring anvendes som et supplement i økonomistyringen. Mål- og resultatkrav er en del af budgettet og opfølgning sker typisk i forbindelse med kvartalsopfølgningerne.

- Enkelte forvaltninger anvender Balanced Scorecard som målstyringsværktøj. De enkelte Balanced Scorecards tager udgangspunkt i de økonomiske rammer, aktivitetsforudsætninger og målsætninger, som Borgerrepræsentationen og udvalgene har udstukket.
- En anden metode er udarbejdelse af en overordnet virksomhedsplan indeholdende den overordnede strategi for den samlede forvaltning. Med udgangspunkt i en overordnet virksomhedsplan og det vedtagne budget udarbejder de enkelte enheder en virksomhedsplan, der præciserer, hvorledes de understøtter den overordnede strategi og hvilke initiativer de iværksætter.
- Hertil kommer forskellige politiske redegørelser og handleplaner, der er bestemte for de gennemførte aktiviteter.
- Af flere besvarelser fremgår, at der mangler relevante effektmål og målinger samt metoder til sammenkobling af budget og resultater.
Arbejdet med den ny budgetmodel indebærer ifølge besvarelserne, at forvaltningerne er kommet noget længere også med mål- og resultatstyring. Det ses imidlertid som en vanskelig øvelse, hvor der ikke nødvendigvis kan skabes det fine hierarki, der følger af de teoretiske tankegange. Det er til dels oplevelsen, at et så stringent hierarki nemmere lader sig beskrive end opbygge.
- Det strategiske arbejde dækker i nogle tilfælde kun en mindre del af driftsområderne direkte.

64. Styringsinformation. Revisionsdirektoratet har spurgt, om forvaltningerne har et formaliseret ledelsesinformationssystem, som giver relevant information til ledelsen i forhold til fastsættelse af målsætninger, mål og resultatkrav, og om ledelsesinformationssystemet er IT-understøttet.

Revisionsdirektoratet anser et ledelsesinformationssystem som en forudsætning for mål- og resultatstyring. Ledelsesinformation skal samtidig kunne bidrage med inspiration og muligheder til udvikling af mål- og resultatstyringen.

Besvarelsene viser, at:

- I forhold til mål- og resultatstyringen er ledelsesinformationssystemer og IT-understøttelse heraf et område, der er under udvikling, og som der arbejdes med i forvaltningerne.

Stort set alle forvaltninger anser således deres ledelsesinformationssystem for at være under udvikling.

- Ledelsesinformationssystemerne understøttes IT-mæssigt af bl.a. KØR, Excel samt forvaltningsspecifikke fagsystemer.

Generelt er IT-understøttelsen begrænset. Af besvarelsene fremgår således, at ledelsesinformationssystemerne i 3 forvaltninger ikke er IT-understøttede, mens det i 2 forvaltninger oplyses, at ledelsesinformationssystemerne delvis er IT-understøttet.

For så vidt angår indsamling af styringsinformation til hjælp for fastsættelse af målsætninger mv. fremgår det overordnet, at forvaltningerne indsamler den obligatoriske information, der er nødvendig i forhold til at efterleve kommunens retningslinier for den periodiske budget- aktivitets- og resultatopfølgning.

Herudover indsamles information, der er af specifik værdi for de enkelte udvalg og forvaltninger og i overensstemmelse med de anvendte ledelsesværktøjer.

Supplerende oplyses det:

- I en forvaltning nævnes eksempelvis, at der i forbindelse med budgetopfølgningen følges op på fremdriften i forhold til en overordnet forvaltningsrettet virksomhedsplan.
- I en anden forvaltning nævnes indsamling af styringsinformation i forhold til forvaltningens mål- og resultatstyringsrapporter.
- I en tredje forvaltning nævnes arbejdet med Balanced Scorecard og den information, der indsamles i forbindelse med opfølgningen herpå. Det nævnes, at alle enheder under forvaltningen i forbindelse med udarbejdelsen af Balanced Scorecard for 2004 og 2005 har udarbejdet en redegørelse for, hvordan mission, vision, strategiske temaer og særlige fokuspunkter indgår i Balanced Scorecard.

65. Organisering af arbejdsprocessen. Revisionsdirektoratet har spurgt, hvordan arbejdsprocessen med at fastsætte målsætninger mv. er organiseret (fx workflow, decentralisering, ansvar).

Det fremgår af besvarelsene, at processen er forankret hos forvaltningernes direktion, der enten fastsætter de overordnede mål eller indgår i en dialog med de underliggende enheder, ligesom den centrale forvaltning varetager en kvalitetssikring.

Ansvar for den konkrete udarbejdelse af mål for underliggende enheder er placeret decentralt.

66. Støtte til underliggende enheder. Målsætninger, mål og resultatkrav bør fastsættes såvel for de enkelte udvalg som for de underliggende institutioner og virksomheder. Med henblik på en stringent og styringsrelevant anvendelse bliver støtte og vejledning centralt.

Revisionsdirektoratet har derfor spurgt de administrerende direktører, hvilken støtte – herunder eventuelt supplerende støttemateriale – forvaltningen yder til brug for fastsættelse af vision, målsætninger, mål og resultatkrav for underliggende enheder.

- I to forvaltninger nævnes, at der anvendes Balanced Scorecard. Ledelsen fastsætter de overordnede mål, som derefter skal indgå i et Balanced Scorecard for de underliggende enheder.
- En forvaltning har internt afsat konsulentbistand samt ressourcer til at hjælpe de enkelte enheder, ligesom der er gennemført undersøgelse af, hvordan Balanced Scorecard fungerer i de enkelte enheder, herunder om der er behov for støtte fremover.
- I en forvaltning nævnes, at forvaltningen deltager i arbejdsprocessen som projektleder for udarbejdelsen af mål- og resultatstyringsrapporter, og at der på den måde samarbejdes med de underliggende enheder i forhold til vision, målsætninger, mål og resultatkrav.

- Herudover nævnes forskellige former for støtte: Pjecer, konferencer, ledelseskurser, ledelsesinformationssystemer, dialogmøder, faglig sparring og kvalitetssikring af forslag fra enhederne.
- Endeligt nævnes, at underliggende enheder via deres ledelse indgår aktivt i udarbejdelse af materialet, hvilket i sig selv anses for en form for støtte. Herudover tilbydes de enkelte enheder aktiv medvirken i deres lokale processer, fx på seminarer.

67. Evaluering. Revisionsdirektoratet har endelig spurgt, om der foretages en løbende evaluering af selve den proces, der ligger til grund for fastsættelse af målsætninger, mål og resultatkrav.

Hertil svarer 5 bekræftende. Det tilføjes som kommentar, at den løbende evaluering sker via en mundtlig dialog samt i og med, at processen er under en løbende udvikling. To svarer, at processen ikke evalueres løbende.

Fase 2. Budgetlægningen

I dette underafsnit har Revisionsdirektoratet indledningsvis skitseret direktoratets opfattelse af indholdet af fase 2 i kommunens økonomistyringsmodel samt kommunens ny budgetmodel.

Dernæst er der redegjort for besvarelsen af Revisionsdirektoratets spørgeskema til kommunens 7 administrerende direktører.

Spørgsmålene vedrører også understøttelsen af den ny budgetmodel.

68. Budgetlægningen er en politisk og administrativ proces, hvor den samlede ressourceindsats prioriteres på de forskellige aktivitetsområder. Det samlede budget udstikker en række retningslinier for de enkelte udvalgs og forvaltningers arbejde i det pågældende budgetår i form af en række bevillinger, der angiver ressourceindsatsen på de forskellige aktivitetsområder.

Det kommunale budget består ud over en talmæssig opstilling af et totalbudget og en tilknyttet oversigt over afgivne bevillinger med bemærkninger. Disse bemærkninger kan have en bevillingsmæssig funktion, idet der kan være fastsat forbehold og betingelser for bevillingsudnyttelsen.

Som led i den ny budgetmodel udarbejdes ydelseskatalog samt beregnes enhedspriser og mængder med bevillingsmæssig binding.

De opstillede målsætninger, mål og resultater fra fase 1 bør helt eller delvis indgå i bemærkningerne til budgettet, så det sikres, at det i budgettet angives, hvad der ønskes opnået på de forskellige aktivitetsområder og med hvilken ressourceindsats, udtrykt i nøgletal.

Budgetlægningen er bundet af de mindstekrav, som staten har fastsat for kommunernes budgetlægning og bevillingsafgivelse i styrelsesloven og de tilhørende bekendtgørelser, herunder i Budget- og regnskabssystemet for kommuner og amtskommuner.

Herudover har Borgerrepræsentationen under henvisning til styrelsesloven fastsat et Kasse- og Regnskabsregulativ indeholdende regler for den virksomhed, som udføres inden for de områder, der henhører under Borgerrepræsentationen.

På Økonomiudvalgets foranstaltning er udarbejdet de supplerende og uddybende rammebilag, som indeholder mindstekravene til kontrolforanstaltninger mv. for de enkelte økonomiske og administrative områder. Det er et krav, at der i de enkelte forvaltninger skal være udarbejdet forretningsgangsbeskrivelser for budgetproceduren.

Endvidere har Økonomiforvaltningen udsendt Budget- og Regnskabshåndbogen, der skal indeholde relevant information om budget- og regnskabsmæssige forhold.

Retningslinierne for budgetlægningen fremgår af kommunens budgetindkaldelsescirkulære.

På baggrund af budgetindkaldelsescirkulæret udarbejder de enkelte forvaltninger et budgetforslag for det kommende budgetår.

Et rammebilag for bevillingsregler udarbejdes på Økonomiudvalgets foranstaltning og godkendes af Borgerrepræsentationen i forbindelse med den årlige budgetvedtagelse

69. Det er væsentligt, at budgetlægningen tilrettelægges som en naturlig forlængelse af mål- og resultatfasen med henblik på at skabe en sammenhængende økonomistyring.

Budgetlægningen er den fase i økonomistyringen, hvor de forventede økonomiske konsekvenser af de planlagte aktiviteter opgøres. Centralt i denne proces er således en opgørelse af de forventede økonomiske konsekvenser af den valgte ressourceindsats, som udgør fundamentet for gennemførelse af aktiviteterne til frembringelse af resultaterne.

Budgetlægningen bør således bl.a. bygge på et kendskab til prisen for gennemførelse af de enkelte aktiviteter, som opnås ved opstillingen af resultatkrav under fase 1.

I budgetlægningen skabes der derfor den økonomiske sammenhæng mellem mål, aktiviteter og ressourceindsats.

Sammenhængen mellem mål- og resultatfasen og budgetlægningsfasen kan illustreres ved, at målhierarkiet ikke bør opstilles uden skyldig hensyntagen til de forventede økonomiske konsekvenser og omvendt, at drøftelser af økonomiske tilpasninger i budgetlægningen ikke bør foretages uden omtanke for konsekvenserne for det opstillede målhierarki.

70. Som nævnt er kommunen i færd med at implementere en ny budgetmodel.

Modellen skal:

- Sikre større gennemsigtighed og bedre mulighed for politisk prioritering gennem synliggørelse af udgifter (pris og mængde) og serviceniveau (ydelseskatalog).
- Forbedre økonomistyringen gennem en tættere sammenkobling mellem ressourceforbrug og aktivitetsniveau (efterregulering) og øget sammenlignelighed.
- Være i overensstemmelse med Indenrigs- og Sundhedsministeriets regler og gearet til eventuelle fremtidige krav om omkostningsbaserede budgetter.

I den ny budgetmodel opdeles budgettet i efterspørgselsstyrede serviceområder, efterspørgselsstyrede overførsler, det rammestyrede område og anlæg. Der vil være forskellige budgetmæssige styringsprincipper inden for hvert område.

De efterspørgselsstyrede serviceområder er kendetegnet ved, at den budgetmæssige styring sker på baggrund af antallet af modtagere og et politisk fastsat serviceniveau, som afspejles i prisen pr. enhed.

De efterspørgselsstyrede overførsler styres budgetmæssigt ud fra aktivitetsforudsætninger, fx den forventede udvikling i økonomiske konjunkturer. Inden for de efterspørgselsstyrede overførsler lægges der i den ny budgetmodel endvidere op til en øget fokus på antallet af modtagere, bl.a. gennem tilvejebringelse af incitamenter til øget udgiftsstyring.

For det rammestyrede område vil der som en udvikling af det eksisterende styringsmæssige fokus på budgetoverholdelse i højere grad blive fulgt op på aktivitetsniveauet i forhold til politisk fastsatte servicemål og dækningsgrader.

71. Økonomiudvalget har godkendt en indfasningsplan for implementeringen af den ny budgetmodel udarbejdet i samarbejde mellem Økonomiforvaltningen og fagforvaltningerne. Af indfasningsplanen fremgår, at den ny budgetmodel vil blive implementeret over to år (2006 og 2007).

Fra og med budgetåret 2006 overgår alle områder til de nye bevillingsområder. I budgettet for 2006 er det primært de efterspørgselsstyrede serviceområder og efterspørgselsstyrede overførsler, der skal beskrives i et ydelseskatalog. De forvaltninger, som ikke har efterspørgselsstyrede områder, skal beskrive ydelser på det rammestyrede områder.

Fra og med budgetåret 2007 skal alle ydelserne i Københavns Kommune være beskrevet i ydelseskataloget.

Besvarelse af spørgeskema

72. Understøttelse af ny budgetmodel. Revisionsdirektoratet har spurgt de administrerende direktører, om forvaltningerne med de nuværende IT-hjælpesystemer – til

brug for fx aktivitets- og tidsregistrering eller ledelsesinformation – kan understøtte den ny budgetmodel:

Tabel 3: Understøttelse af budgetmodel

Kan budgetmodellen understøttes IT-mæssigt?	Ja	Delvist	Nej
Antal forvaltninger	2	2	3

Det fremgår at 5 forvaltninger ikke fuldt ud kan understøtte den ny budgetmodel IT-mæssigt.

Som kommentarer anføres følgende:

- I en forvaltning – der har besvaret spørgsmålet bekræftende – oplyses, at det er muligt at understøtte den ny budgetmodel, men det bør vurderes, om den nuværende IT-plattform er tilstrækkelig operationel i forhold til den nødvendige interaktion mellem forskellige databaser til registrering af aktivitets- og kapacitetstræk.
- Det er afgørende for understøttelsen af den ny budgetmodel, at forvaltningerne benytter sig af tilpassede databasesystemer, eksempelvis SAS, og at disse databaser til stadighed udvikles til at imødekomme de stigende krav om registreringer og udtræk af data.
- I de besvarelser, hvoraf det fremgår, at forvaltningerne delvist eller ikke med de nuværende IT-hjælpesystemer kan understøtte den ny budgetmodel, oplyses, at behovet er vokset markant. Det betyder ifølge det oplyste, at ledelsesinformationssystemerne skal ud- eller opbygges. Det fremgår af besvarelserne, at forvaltningerne arbejder med forskellige muligheder.

En besvarelse anfører, at det ville være hensigtsmæssigt med en fælles kommunal satsning.

- Den væsentligste udfordring ses i en forvaltning dog ikke som teknisk, men kulturel i forhold til forvaltningens medarbejdere og ledere.

73. Økonomiforvaltningen oplyser, at der på kommuneniveau i dag ikke er fælles systemer til aktivitetsstyring, ledelsesinformation mv. til at understøtte den ny budgetmodel.

Økonomiforvaltningen vurderer, at der ikke aktuelt findes ét ledelsesinformationssystem, der kan håndtere de datamængder og den kompleksitet, der er gældende for kommunen. Det er derfor p.t. op til den enkelte forvaltning at tilrettelægge den systemmæssige understøttelse af styringen i forhold til forvaltningernes (forskellige) behov for ledelsesinformation.

Det er Økonomiforvaltningens vurdering, at enkelte forvaltninger på visse områder har opbygget relativt velfungerende ledelsesinformationssystemer, der kan tilpasses med henblik på systemmæssigt at kunne understøtte aktivitetsstyringen mv. i den nye budgetmodel.

74. Inddragelse af udvalg. Revisionsdirektoratet har spurgt de administrerende direktører, hvornår i processen fagudvalgene inddrages i forbindelse med arbejdet med budgettet.

Besvareelserne viser at:

- Udvalgene inddrages umiddelbart efter vedtagelsen af indkaldescirkulæret (typisk omkring årsskiftet). Udvalgenes budgetarbejde starter typisk med et budgetseminar i årets første måneder. Seminaret er at sidestille med et temamøde og er placeret i perioden umiddelbart før budgetbehandlingerne. Forvaltningernes tekniske budget er udarbejdet forud for seminaret, således at udfordringer, behov for omprioriteringer osv. er kendte. Budgetseminaret gør det muligt at præsentere den samlede økonomi, strategiske udfordringer etc. i ét hele, hvilket udvalgmøderne ikke naturligt rummer mulighed for.
- I en forvaltning nævnes, at udvalget som en integreret del af budgetprocessen modtager det budgetmateriale, der er relateret til fx de ledelsesværktøjer, som udvalget og forvaltningen har besluttet, at forvaltningen vil anvende, fx en overordnet virksomhedsplan eller Balanced Scorecard.
- Herefter foretages den egentlige politiske behandling ved fremlæggelse til 1. og 2. behandling i udvalget, hvorefter udvalgenes budgetforslag omkring 1. maj oversendes til Økonomiudvalget.

- Det fremgår videre, at udvalgene frem til den endelige vedtagelse i Borgerrepræsentationen holdes orienteret om processen og sidst i forløbet orienteres om forvaltningens konkrete udmøntning af budgettet.

Besvarelsene efterlader Revisionsdirektoratet med det umiddelbare indtryk, at inddragelsen af de politiske udvalg i budgetprocessen foregår forholdsvis ens på tværs af udvalg.

75. Styringsinformation. Revisionsdirektoratet har spurgt, om forvaltningerne har et formaliseret ledelsesinformationssystem, som giver relevant information til ledelsen i forhold til budgetlægningen, og om der er IT-understøttelse.

Sammenfattende viser besvarelsene, at:

- Ledelsesinformationssystemer i forhold til budgetprocessen er et område, der arbejdes med i de enkelte forvaltninger.
- I 2 forvaltninger anvendes et egentligt ledelsesinformationssystem, men at der herudover også benyttes andre nødvendige databaser, hvor der foretages den relevante databehandling og -udtræk.
- Ledelsesinformationssystemer i relation til budgetlægningen er primært baseret på anvendelse af (Excel)regneark. Af flere forvaltninger nævnes, at regneark enten er placeret på intranettet, eller at intranettet anvendes til intern orientering om budgetlægningsprocessen.
- Det nævnes endvidere i en forvaltning, at indsamlingen af informationer til brug for budgetlægning foregår ad hoc, da det konstant ændres, hvad og hvordan der skal rapporteres.

76. Om indsamling af styringsinformation fremgår, at dette indsamles i overensstemmelse med Økonomiudvalgets budgetudmeldinger, dvs. aktivitets- og serviceniveauparametre, mål, samt priser og mængder på de områder, der indføres i den ny budgetmodel i budget 2006.

Herudover indsamles informationer om bl.a. resultater, ventelister, demografisk udvikling.

Det fremgår endvidere:

- I en forvaltning indsamles informationer om projekter under opstart og forventet ressourceforbrug på disse.
- I en anden forvaltning oplyses at der kun i begrænset omfang indsamles styringsinformation til brug i forbindelse med budgetlægningen.
- To har ikke besvaret spørgsmålet.

77. Organisering af budgetprocessen. Revisionsdirektoratet har spurgt de administrerende direktører, hvordan budgetlægningen er organiseret (fx workflow, decentralisering, ansvar).

Det fremgår af besvarelsene, at:

- Budgetlægningsprocessen initieres i topledelsen, og at direktionerne har det endelige ansvar for det samlede budgetforslag. Forvaltningernes opgave i forhold til de underliggende enheder er koordinationen samt kvalitetssikring af budgetbidragene i forhold til Økonomiudvalgets og forvaltningens ledelses udmeldinger.
- I en forvaltning drøftes det kommende års strategi og herunder finansieringen af omstillingsbidraget forud for modtagelse af indkaldescirkulæret. Finansieringen af omstillingsbidraget er derfor kendt, når rammerne skal meldes ud til de enkelte enheder.

Indkaldescirkulæret ombrydes og rettes dermed mod forvaltningens enkelte enheder og anvendes således som forvaltningens indkaldescirkulære til de enkelte enheder, der herefter selvstændigt budgetlægger egne områder. Budgetlægningen sker med løbende rådgivning og dialog med forvaltningens økonomifunktion. Ansvar for udmøntningen af de økonomiske rammer er placeret i de enkelte enheder, men rammeoverholdelse er et fælles ledelsesmæssigt ansvar.

- Af en anden forvaltning oplyses, at der i efteråret afholdes et seminar for topledelsen, som omhandler proces, principper og forslag til indhold i det pågældende budgetår, herunder forslag til besparelser, effektiviseringer og omplaceringer. Efter årsskiftet afholdes et budgetseminar for det politiske udvalg, som ligeledes inde-

holder proces, principper og forslag til indhold i det pågældende budgetår. Ansvar for budgetudarbejdelsen er centralt placeret i Økonomifunktionen.

78. Støtte til underliggende enheder. Det fremgår af tidligere besvarelser, at kommunens økonomistyring anses som overvejende decentraliseret.

Spørgsmålet, om hvilken støtte – herunder evt. supplerende støttemateriale – der i forvaltningerne ydes til brug for budgetlægning for underliggende enheder, er derfor meget væsentligt.

Det fremgår som et fællestræk i besvarelserne, at forvaltningerne spiller en central rolle med at sammenfatte og koordinere budgetarbejdet.

Opgaven med at udarbejde de detaljerede budgetforslag for de underliggende institutioner er typisk delegeret til disse.

Herudover afhænger den valgte fremgangsmåde bl.a. af forvaltningernes organisering.

- I forvaltninger med få eller selvstændige enheder ses budgetprocessen i højere grad at foregå ved dialog og ved en mere ad hoc præget støtte fra forvaltningens side, fx kan nævnes assistance ved særlige problemstillinger i forbindelse med lønbudgettering, pris- og lønfremskrivning etc.
- I forvaltninger med mange og decentrale enheder synes der behov for en mere formaliseret styring – besvarelserne viser også, at der er fokus herpå.
- Budgetlægningen begynder typisk ikke nedefra. Forvaltningerne udmelder rammer, bl.a. ud fra fordelingsmodeller, som de decentrale enheder budgetterer indenfor.
- Af en forvaltning nævnes, at der er udarbejdet en omfangsrig budgetskrivelse, der bl.a. beskriver forudsætningerne for budgettet.
- I en forvaltning med mange underliggende enheder nævnes, at der er en løbende dialog med de underliggende enheder. I budgetprocessen formaliserer dette sig bl.a. i anmodning om budgetbidrag, og internt afholdes møder mellem forvaltningernes økonomiområde og enhederne. Udgangspunktet for budgettet er "build up"-metoden, hvor data indhentes, data bearbejdes og data kommunikeres.

79. Evaluering. Revisionsdirektoratet har spurgt, om der foretages en løbende evaluering af selve den proces, der ligger til grund for budgetlægningen.

Dette besvares i 5 forvaltninger bekræftende – det finder bl.a. sted ved dialogmøder.

To svarer, at der delvis sker en sådan løbende evaluering, herunder at det bl.a. sker i kredsen af økonomichefer.

Fase 3: Styringen i årets løb

I dette underafsnit har Revisionsdirektoratet skitseret direktoratets opfattelse af indholdet af fase 3 i kommunens økonomistyringsmodel samt gældende praksis for den løbende budget-, aktivitets- og resultatopfølgning.

Dernæst er der redegjort for besvarelsen af Revisionsdirektoratets spørgeskema til kommunens 7 administrerende direktører.

Spørgsmålene vedrører også hyppighed og tidsmæssig placering af opfølgninger, opfølgningselementer samt KØR og andre registreringssystemer.

80. Denne fase i økonomistyringsprocessen har til formål at sikre tilvejebringelse af et grundlag, som muliggør en opfølgning på økonomistyringens to første faser – mål og resultater samt budgetlægningen. En sammenfattende opfølgning på budgetlægningsfasen sker ved regnskabsaflæggelsen, og den sammenfattende opfølgning af mål og resultater foretages i målopfyldelsesfasen.

Dette grundlag tilvejebringes dels ved en løbende registrering og klassificering af styringsrelevant information dels ved tilrettelæggelse af et internt kontrolsystem.

Den registrerede information kan opdeles i traditionelle økonomiske data og andre data.

De traditionelle økonomiske data udgøres bl.a. af de regnskabsmæssige registreringer, der registreres bl.a. i KØR via kontoplanen, der definerer de relevante styringsdimensioner i forhold til bl.a. forvaltningernes interne økonomistyringsbehov.

De andre data kan bl.a. være data om kvantiteten og kvaliteten af resultaterne samt registrering af medarbejdernes tidsforbrug. Disse data tilvejebringes dels ved registreringer i en lang række forskellige systemer, fx faglige produktionssystemer, tidsregistrerings- og journalsystemer dels ved iværksættelse af fx brugerundersøgelser.

Det er ligeledes væsentligt, at den valgte opdeling af aktiviteter og gruppering af resultater kan genfindes i de systemer, som registrerer og opsamler disse data, således at der etableres en sammenhængende registreringsramme.

Herved muliggøres, at rækken af de forskellige data kan kombineres og sammenstilles på forskellige måder og danne grundlag for udarbejdelse af et kvalificeret ledelsesinformationsgrundlag.

Afgørende ved udarbejdelse af et kvalificeret ledelsesgrundlag er således en afklaring og systematisering af hvilke målinger, herunder hvilke målemetoder, nøgletal og resultatindikatorer, der skal benyttes med henblik på at tilvejebringe de styringsrelevante informationer, som de enkelte forvaltninger og udvalg har behov for med henblik på at prioritere, styre og udvikle det enkelte aktivitetsområde.

I et kvalificeret ledelsesinformationsgrundlag kan indgå en række nøgletal om bl.a. forholdet mellem ressourceindsatsen og resultaterne (produktivitet) samt beregninger af, hvad de enkelte aktiviteter og resultater koster. Også opstilling af nøgletal om forholdet mellem målopfyldelsen og ressourceindsatsen (effektivitet), dvs. om der frembringes de rette resultater med den ønskede kvalitet til de lavest mulige omkostninger, er relevant i denne sammenhæng.

Det er væsentligt, at der i forbindelse med udarbejdelsen og opbygningen af et kvalificeret ledelsesinformationsgrundlag tilrettelægges en struktur og etableres procedurer, der dels sikrer tilvejebringelse og rapportering af de relevante informationer dels understøtter en løbende og sammenfattende årlig opfølgning på målopfyldelsen, herunder forklaring af forskelle mellem de opstillede mål og resultatkrav og den faktiske opfyldelse heraf.

81. Ud over de løbende dataregistreringer bør der til brug for styringen i årets løb tilrettelægges en række kontrolhandlinger i form af budgetopfølgning og udførelse af forskellige interne kontroller, jf. også COSO's bredere opfattelse af styring og intern kontrol.

Budgetopfølgningen har til formål at kontrollere, om de afgivne bevillinger og tilhørende forudsætninger overholdes, og at sikre at det planlagte og faktiske forbrug vurderes og analyseres regelmæssigt, så der rettidigt kan iværksættes de fornødne foranstaltninger.

Udførelsen af interne kontroller har bl.a. til formål at sikre et pålideligt grundlag for regnskabsaflæggelsen, herunder for rapporteringen af målopfyldelsen.

Det er et krav, at der i de enkelte forvaltninger skal være udarbejdet forretningsgangsbeskrivelser for regnskab i årets løb.

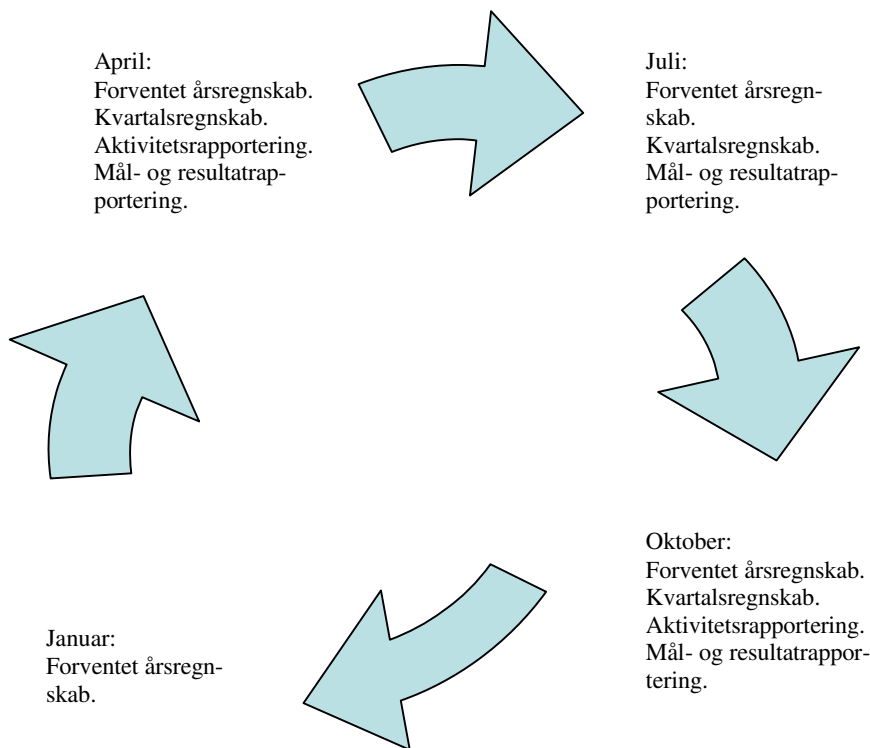
Løbende budget-, aktivitets- og resultatopfølgning

82. De overordnede procedurer for budget-, aktivitets- og resultatopfølgning fremgår af kommunens Budget- og Regnskabshåndbog.

Budgetopfølgningen danner baggrund for en rapportering til Økonomiudvalget om forventet årsregnskab samt aflæggelse af kvartalsregnskab.

I januar, april, juli og oktober skal rapporteres om forventede årsregnskab. Formålet er at sikre overblik over den økonomiske udvikling for derved at sikre overholdelsen af årets budget

I april, juli og oktober skal der samtidig aflægges kvartalsregnskab (for henholdsvis 1. kvartal, 1.-2. kvartal og 1.-3. kvartal).



Aktivitetsopfølgning skal ses som en integreret del af god økonomistyring og kommunens mål- og resultatstyring samt budget- og resultatopfølgning. Hovedformålet er, at skabe en sammenhæng mellem de mål og aktivitetsforudsætninger, der er fastsat i budgettet, samt de ressourcer der skal føre til, at aktiviteterne gennemføres.

I rapporteringen til Økonomiudvalget for april og oktober skal der rapporteres på den forventede aktivitet for hele året samt den konstaterede aktivitet i henholdsvis 1. og 3. kvartal. Hvis en aktivitet, der er fastsat i budgettet for hele året, ikke forventes opfyldt, skal rapporteringen ledsages af en kort forklarende tekst.

Der skal også ske opfølgning på budgettets målsætninger med tilhørende resultatkrav. Opfølgningen danner 3 gange årligt baggrund for udvalgenes rapportering til Økonomiudvalget om status for målopfyldelsen.

Der skal i økonomirapporteringen for 1. halvår redegøres for opfyldelse af mål og resultater. Der skal herudover i rapporteringen for 1. kvartal og for 1.-3. kvartal ske en

rapportering af målopfyldelsen, såfremt denne afviger væsentligt fra de fastsatte mål i budgettet eller fra tidligere indrapporteret målopfyldelse.

Det skal tilføjes, at den periodiske opfølgning i den ny budgetmodel i forhold til tidligere vil ske på et udvidet oplysningsgrundlag på grund af de højere krav til oplysning af forskellige aktivitetsforudsætninger.

På det efterspørgselsstyrede serviceområde i den ny budgetmodel vil opfølgningen indebære en årlig efterregulering af udvalgenes budgetter i forhold til udviklingen i målgruppen til ydelserne.

Besvarelse af spørgeskema

83. Hyppighed og tidsmæssig placering af opfølgninger. Revisionsdirektoratet har spurgt de administrerende direktører, om hyppigheden og den tidsmæssige placering af udarbejdelsen af kvartalsregnskab og forventet årsregnskab (opfølgninger), som beskrevet ovenfor, findes passende.

Besvarelserne viser følgende:

- Det er opfattelsen, at der er for mange opfølgninger – 5 af 7 nævner dette.
Opfølgningen i januar anses for overflødig. En løsning kunne være tertiære rapporter.
Ændres antallet kan det være en mulighed at kombinere dette med at have andre rapporteringer, der alene retter sig mod de stående udvalg.
- Det er endvidere en klar opfattelse, at opfølgningerne er tidsmæssigt placeret helt forkert, og at det er et problem at nå at få opfølgningerne behandlet i udvalget inden for afleveringsfristerne, idet der ikke er den fornødne tid til administrativ behandling.
Opfølgningen til april kolliderer ofte med helligdage i foråret, og opfølgningen til juli kolliderer altid med afvikling af sommerferien. Dette sænker kvaliteten af opfølgningen og vanskeliggør såvel en tilstrækkelig ledelsesmæssig involvering som afholdelse af ferie.

- Energien, der anvendes på rapportering af kvartalsregnskabet, har ikke det fornødne afkast. Kvartalsregnskabet skal naturligt anvendes i udarbejdelsen af et nyt forventet årsregnskab, men det må være forventet årsregnskab, der er det centrale at rapportere til udvalg og Borgerrepræsentation.

84. Økonomiforvaltningen oplyser, at den nuværende rapportering er tilrettelagt ud fra en vurdering af, hvad der er Økonomiudvalgets behov for at sikre overblik over kommunens økonomi og i forhold til de tidspunkter på året, hvor der i Økonomiudvalget drøftes prioriteringer på tværs (ved budgetudmeldelse, budgetforslag, budgetvedtagelse og i forbindelse med behandling af overførsler mellem årene). Herudover har prognoset arbejdet sammenhæng med en årlig redegørelse til Borgerrepræsentationen om kommunens økonomi (i august).

Samtidig har Økonomiforvaltningen et behov for kvartalsopfølgning for at sikre kommunen en tilstrækkelig effektiv gælds- og likviditetsstyring hen over året.

Det bemærkes, at de statslige krav til indrapportering af økonomioplysninger er skærpet væsentligt de seneste år. Der skal således i dag indberettes flere gange årligt til både Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Danmarks Statistik, hvor der tidligere var tale om én årlig indberetning. Økonomiforvaltningen forventer, at de statslige krav til oplysningsniveau og indberetningshyppighed også vil være stigende i de kommende år. Økonomiforvaltningen finder, at det i denne sammenhæng er relevant at sammenligne kommunens praksis med andre kommuner fx 6-byernes.

85. I forbindelse med Revisionsdirektoratets besøg i Århus, Odense, Esbjerg, og Oslo undersøgte direktoratet på hvilke tidspunkter på året, der blev foretaget opfølgninger.

En kommune foretog en budgetopfølgning pr. 31. maj i forhold til økonomi, ressourcer og resultater.

En anden kommune fremlagde 2 årlige budgetopfølgninger for kommunalbestyrelsen: 1. april og 1. november. Derudover udarbejdedes en kommenteret forbrugsopgørelse pr. 1. juli.

Kommunens økonomiforvaltning varetog koordinationen og tilvejebragte de rette skabeloner og værktøjer for budget og regnskab.

Der foretages i henhold til Kasse- og Regnskabsregulativet månedlige budgetopfølgninger i de enkelte forvaltninger og institutioner.

En tredje kommune udarbejdede et forventet regnskab for hele kommunen i juli/august måned. Forventet regnskab blev ikke behandlet i kommunalbestyrelsen.

Indstillinger (ansøgninger) i forhold til tillægsbevillinger udarbejdes i oktober-november.

Der sker en politisk behandling af hvert enkelt område i kommunalbestyrelsen i november.

I Oslo Kommune udarbejdes perioderegnskab og forventet årsregnskab 3 gange årligt (hvert tertial), selvom der er indført obligatorisk rapportering om regnskabstal til staten hvert kvartal.

86. Hensigtsmæssige opfølgningselementer. Revisionsdirektoratet har spurgt, om de elementer, der skal følges op i budgetopfølgningen, aktivitetsopfølgningen og resultatopfølgningen, er hensigtsmæssige.

- Alle finder, at de elementer, der følges op på i forhold til budgetopfølgningen, er hensigtsmæssige.
- Aktivitetsopfølgningen og resultatopfølgningen finder 2 ikke hensigtsmæssig.

Det oplyses som kommentarer, at:

- Det kan overvejes, hvorvidt alle budgetopfølgninger skal være lige detaljerede. Eksempelvis er det svært at angive realistisk forventet regnskab i første kvartal, da overførelsessagen ikke er tiltrådt på dette tidspunkt.

- Nøgletal for resultater og aktiviteter ikke er på et hensigtsmæssigt leje, hvorfor det ikke er frugtbart at rapportere på disse opgørelser.

Hvis aktiviteter og resultater skal ses som naturlige elementer i den løbende opfølgning, skal arbejdet ændres radikalt. I dag er det meget vanskeligt at få ændret de mere eller mindre tilfældige nøgletal, der er i budgetmaterialet, ligesom tilvejebringelse af oplysningerne sker helt isoleret fra den økonomiske styring.

- Arbejdet med den ny budgetmodel kan være en del af løsningen – men der kræves mere.
- Det nævnes endvidere, at det er problematisk, at der fortsat følges op på aktiviteter og resultater, når disse elementer ikke indgår i samme omfang i de budgetmodeller, der er blevet anvendt siden 2003. Budgetopfølgningen, herunder regnskab, skal følge op på, hvad der står i budgettet – ikke på andre forhold!

At forvaltningen så forelægger opfyldelsen af servicemål, porteføljeoversigt over projekter etc. som supplerende materiale til direktion eller udvalg, bør ikke være en del af kommunens samlede budgetopfølgning.

87. Økonomiforvaltningen oplyser, at der generelt følges op på de forhold, der skal til for at sikre Økonomiudvalget et tilstrækkeligt overblik over kommunens samlede økonomi og samtidigt et tilstrækkeligt beslutningsgrundlag til at kunne træffe de nødvendige økonomiske beslutninger. Desuden skal opfølgningen gøre det muligt at kunne opfylde statslige krav og forhold aftalt ved de årlige kommuneforhandlinger (fx vækstrammer, anlægsrammer mv.).

Der er således en lang række opfølgningsformål, som er obligatoriske for kommunen.

Herudover er det nødvendigt at opfatte opfølgning dynamisk, dvs. at behovene for opfølgning løbende ændres og udvikler sig. Det skyldes i vid udstrækning den dialog, der er i Økonomiudvalget, hvor der jævnligt ønskes opfølgning på nye forhold. Samtidig har der af og til vist sig styringsproblemer i en forvaltning, og hvor Økonomiforvaltningen har vurderet, at der er behov for på den baggrund at skærpe rapporteringen på et område på tværs i kommunen.

Der sker således ofte opfølgning på nye områder, som der ikke tidligere er fulgt op på i den overordnede rapportering for kommunen, eller på aktiviteter, mål eller andet, som der ikke eksplicit er uddybet i kommunens budget. Økonomiforvaltningen vurderer, at det ofte skaber frustration i forvaltningerne, at der ikke udelukkende følges op på det, der står angivet i kommunens budget. Når det sker, tilstræber Økonomiforvaltningen, at opfølgningen sker inden for rammerne af, hvad der med rimelighed kan forventes at foreligge af datagrundlag, økonomioplysninger mv. i forvaltningerne.

Økonomiforvaltningen finder det relevant, at sammenligne kommunens praksis med praksis i andre sammenlignelige kommuner, fx 6-by kommunerne.

88. Inddragelse af udvalg. Revisionsdirektoratet har spurgt, hvornår i processen fagudvalgene inddrages i forbindelse med forvaltningernes styring i årets løb.

Det fremgår af besvarelserne, at udvalgene inddrages i forbindelse med, at der 4 gange om året rapporteres om det aktuelt forventede årsregnskab samt aflæggelse af kvartalsregnskab.

Herudover inddrages udvalgene i forbindelse med sagsindstillinger samt ad hoc i tilfælde af særlige problemområder, fx efter udvalgenes ønsker eller konkret efter behov.

89. Styringsinformation. Revisionsdirektoratet har spurgt, om der i forvaltningerne er et formaliseret ledelsesinformationssystem, som giver relevant information til ledelsen i forhold til styring i årets løb, og om det er IT-understøttet.

Det oplyses i 3 besvarelser, at der er et formaliseret ledelsesinformationssystem til brug for styringen i årets løb.

- En besvarelse nævner, at der er IT-systemer, der leverer ledelsesinformation. Indsamlingen af informationer er dog af ad hoc karakter, da det konstant ændres, hvad og hvordan der skal rapporteres.

- Som ledelsesinformationssystemer nævnes endvidere KØR med tilhørende bemærkninger samt ikke IT-understøttede opfølgings- og rapporteringssystemer i relation til fx Balanced Scorecard.
- Flere forvaltninger har ikke for nærværende et formaliseret ledelsesinformationssystem. Som kommentar hertil nævnes bl.a., at et ledelsesinformationssystem er under opbygning, og at de underliggende enheder har såvel IT-understøttede som manuelle rutiner.

90. Revisionsdirektoratet har herefter spurgt, hvilken styringsinformation forvaltningerne indsamler i forhold til styringen i årets løb, og hvordan den registreres.

Det nævnes, at overordnet indsamles den information, der er fornøden i forhold til at kunne rapportere til udvalgene om det aktuelt forventede årsregnskab samt aflæggelse af kvartalsregnskab.

- Forvaltninger, der anvender fx Balanced Scorecard, følger op på målingerne i de underliggende enheders Balanced Scorecard, bl.a. med henblik på rapportering til direktionen, ligesom forvaltninger, der anvender virksomhedsplaner, indsamler information om den strategiske fremdrift i forhold til disse.
- Endeligt indsamles forvaltningsspecifik decentralt produceret information, nøgletal og statistikker, herunder oplysninger om fx aktiviteter, resultater, personaleforbrug, sygefravær, enhedspriser, ventelister, demografisk udvikling, projekter, servicelevering mv.

91. Organisering af styringen i årets løb. Revisionsdirektoratet har spurgt, hvordan styringen i årets løb er organiseret (fx workflow, decentralisering, ansvar).

- Overordnet er styringen i årets løb organiseret med en central initiering og i en dialog med de underliggende enheder.
- De enkelte enheder tilrettelægger den løbende drift, mens det i forhold til den samlede rapportering er forvaltningen der efterspørger informationen. Dette sker som hovedregel med udgangspunkt i en tilretning af materialet fra Økonomiforvaltning-

gen og i henhold til tilhørende terminer. Ansvar for informationen er placeret decentralt, men fra forvaltningernes side gennemgås materialet, og der sikres en ensartet og konsistent rapportering i dialog med de enkelte enheder.

- De underliggende enheder skal typisk rapportere en gang om måneden. Informationerne samles centralt. Afvigelser mellem budget og forventet årsresultat skal forklares.

Områdespecifikke rapporter frembringes både centralt og decentralt.

- I det omfang, der anvendes kontraktstyrede ledelsesformer, afholdes periodiske møder med henblik på opfølgning på virksomhedernes drift.

92. Støtte til underliggende enheder. Revisionsdirektoratet har spurgt, hvilken støtte – herunder evt. supplerende støttemateriale – forvaltningerne yder til brug for styringen i årets løb for underliggende enheder.

Det fremgår af besvarelserne, at:

- Forvaltningerne er gennem den organisatoriske tilrettelæggelse i dialog med de underliggende enheder, og på den måde forankres de fælles målsætninger om styring i årets løb.

De underliggende enheder kan endvidere trække relevante data fra KØR og de forskellige fagsystemer. Data, der ikke kan trækkes decentralt, fremsendes fra forvaltningen.

- Hvor det er relevant, foretages løbende nødvendige budgettilpasninger.
- I en besvarelse nævnes, at der på nuværende tidspunkt ikke produceres supplerende støttemateriale, men at forvaltningen assisterer ved henvendelse fra de underliggende enheder. Disse enheder har ikke samme arbejdsområde, hvorfor eventuelt materiale typisk kun er rettet mod en enhed. Støtten udgør altså primært rådgivning. Herudover er der fra centralt hold i flere omgange afholdt decideret undervisning af enheder i konkrete processer e.l.
- Endelig nævner en besvarelse, at det overvejes at indføre specifikke servicekontrakter mellem forvaltningens økonomiafdeling og de underliggende enheder.

93. KØR og andre registreringssystemer. Revisionsdirektoratet har spurgt til hvilke opgaver i den løbende styring (fx budgetopfølgning), forvaltningerne anvender KØR, og til hvilke opgaver der anvendes alternative registreringssystemer.

- Det fremgår, at til brug for fx budgetlægning, budgetopfølgning og regnskabsaf-læggelse anvendes KØR eller ledelsesinformationssystemer, der henter forbrugsop-lysninger i KØR.
- Den reelle udarbejdelse af budgetopfølgningerne sker ofte i regneark. Herudover anvendes en række mere eller mindre formaliserede systemer i de enkelte enheder.
- På aktivitetssiden og til indsamling af nøgletal og statistikker anvendes ud over de formaliserede ledelsesinformationssystemer også en lang række andre forskellige fagsystemer til støtte for særlige forvaltningsspecifikke behov. Herudover anven-des SAS og Access databaser til databehandling og rapportering i nødvendigt om-fang.

94. Evaluering. Revisionsdirektoratet har spurgt, om der foretages en løbende evaluering af selve den proces, der ligger til grund for styringen i årets løb.

Dette besvares i 5 forvaltninger bekræftende. Det oplyses, at evalueringen sker fx ved brugerundersøgelser, i interne dialogmøder og i økonomistyregrupper.

Fase 4. Regnskabsafleggelsen

I dette underafsnit har Revisionsdirektoratet skitseret direktoratets opfattelse af indholdet af fase 4 i kommunens økonomistyringsmodel.

Dernæst er der redegjort for besvarelsen af Revisionsdirektoratets spørgeskema til kommunens 7 administrerende direktører.

95. Regnskabsafleggelsen tager udgangspunkt i de minimumskrav, som staten har fastsat for kommunernes regnskabsafleggelse i den kommunale styrelseslov og de tilhøren-

de bekendtgørelser, herunder i Budget- og regnskabssystemet for kommuner og amtskommuner.

Herudover skal regnskabsaflæggelsen opfylde de bestemmelser, som er indeholdt i Kasse- og Regnskabsregulativet, herunder et rammebilag for de nærmere retningslinier for aflæggelse af årsregnskab, årsberetning og anlægsregnskab.

Det er et krav, at der i de enkelte forvaltninger skal være udarbejdet forretningsgangsbeskrivelser for årsregnskabet.

I henhold til rammebilaget udsender Økonomiudvalget ultimo året et cirkulære om den forestående regnskabsaflæggelse indeholdende retningslinier for bl.a. tidsfrister for regnskabsaflæggelsen, afstemning og fejlrettelser samt rapporter.

Herudover vil det i de specielle bemærkninger til regnskabet være naturligt at redegøre for, hvorvidt eller i hvilken grad de opstillede mål og resultatkrav for de enkelte aktivitetsområder er nået, jf. også økonomistyringens sidste fase, hvor der foretages en bedømmelse af målopfyldelsen.

Besvarelse af spørgeskema

96. Inddragelse af udvalg. Revisionsdirektoratet har spurgt de administrerende direktører, hvornår i processen udvalgene inddrages i forbindelse med forvaltningens regnskabsaflæggelse.

Det fremgår af besvarelserne, at udvalgene inddrages i forbindelse med udvalgenes godkendelse af forvaltningernes materiale om regnskabsaflæggelsen.

- En besvarelse oplyste supplerende, at særskilte regnskabsforklaringer vedrørende anlægsbevillinger forelægges 2-3 gange årligt.
- I en anden besvarelse blev påpeget, at i forbindelse med opfølgninger og årsregnskabet følges de gældende retningslinier, men det sikres, at der successivt foregår formidling af økonomisk information, når det er ønsket af udvalget, eller forvaltningen føler det påkrævet.

97. Styringsinformation. Revisionsdirektoratet har spurgt, om forvaltningerne har et formaliseret ledelsesinformationssystem, som giver relevant information til ledelsen i forhold til regnskabsaflæggelsen, og om det er IT-understøttet.

Det fremgår, at:

- Der i forvaltningerne grundlæggende indhentes den samme styringsinformation som i forbindelse med udarbejdelse af kvartalsregnskab og forventet årsregnskab, herunder forklaringer på afvigelser.
- Den primære ledelsesinformation i relation til regnskabsaflæggelsen tilvejebringes via KØR samt systemet af skabeloner, der udsendes af Økonomiforvaltningen.
- I enkelte besvarelser angives, at der er et ledelsesinformationssystem eller IT-systemer, der leverer ledelsesinformation. Sidstnævnte informationsindsamling (IT-systemer) er af ad hoc karakter, da det konstant ændres, hvad og hvordan der skal rapporteres.
- Endelig nævner en forvaltning, at der ikke er et ledelsesinformationssystem på fælles niveau, men at de underliggende enheder har såvel IT-understøttede som manuelle rutiner.

98. Organisering af regnskabsaflæggelsen. Revisionsdirektoratet har spurgt, hvordan arbejdsprocessen med regnskabsaflæggelse er organiseret (fx workflow, decentralisering, ansvar).

Det fremgår gennemgående af besvarelserne, at regnskabsmaterialet udarbejdes i de underliggende enheder, og at de centrale forvaltninger koordinerer regnskabsaflæggelsen og kvalitetssikrer regnskabsmaterialet. Herudover udarbejder de centrale forvaltninger det samlede regnskab, der behandles af direktionen og efterfølgende forelægges udvalgene.

99. Støtte til underliggende enheder. Revisionsdirektoratet har spurgt de administrerende direktører, hvilken støtte – herunder evt. supplerende støttemateriale – forvaltningerne yder til brug for regnskabsaflæggelsen for underliggende enheder.

Det fremgår, at regnskabsaflæggelsen sker efter de faste skabeloner fra Økonomiforvaltningen.

En stor del af forvaltningernes støtte finder derfor sted som rådgivning, support og vidensdeling, bl.a. da skabelonerne typisk ikke understøtter en meget decentral forvaltningsstruktur. Herudover besvarer forvaltningerne konkrete spørgsmål og sikrer konsistens i enhedernes materiale, således at der for forvaltningen som helhed er tale om en sammenhængende afrapportering.

I tre besvarelser oplyses, at der er udarbejdet en økonomistyringshåndbog eller særlig regnskabskrivelse med vejledning til underliggende enheder, mens endnu en forvaltning afholder stormøder med de underliggende enheder om afslutningen af regnskabet.

100. Evaluering. Revisionsdirektoratet har spurgt, om der foretages en løbende evaluering af selve den proces, der ligger til grund for regnskabsaflæggelse.

Det fremgår af 5 besvarelser, at der foretages en løbende evaluering af selve processen. Der nævnes bl.a. dialogmøder og brugerundersøgelser.

Fase 5. Målopfyldelse og evaluering

I dette underafsnit har Revisionsdirektoratet skitseret direktoratets opfattelse af indholdet af fase 5 i kommunens økonomistyringsmodel.

Dernæst er der redegjort for besvarelsen af Revisionsdirektoratets spørgeskema til kommunens 7 administrerende direktører.

Spørgsmålene vedrører også spørgsmål om brugerundersøgelser.

101. Økonomistyringens sidste fase har til formål at sikre en sammenholdelse af de faktisk målte resultater med det forud opstillede målhierarki. Dette skal ske for at afdække, i hvilken grad målhierarkiets målsætninger, mål og resultatkrav er nået, tillige med en redegørelse for årsagerne til eventuelle afvigelser.

Herudover indgår en evaluering af processen, fx overvejelser om en anden sammensætning af de enkelte aktiviteter, eller om ressourcerne kan bidrage til en bedre målopfyldelse.

Niveauerne i målhierarkiet er udtryk for en stigende kompleksitet ved vurderingen af målopfyldelsen, hvorfor de overordnede målsætninger er vanskeligere at foretage en opfølgning af end mål og resultatkrav, der er formuleret i termer af mere konkret og operationel karakter.

102. Som led i kommunes interne styring skal ledelsen foretage dels en løbende dels en sammenfattende årlig vurdering af i hvilken grad, de opstillede resultatkrav er opfyldt:

Den løbende opfølgning skal sætte ledelsen i stand til at gribe ind tidligere over for uønskede afvigelser i ressourceindsatsen på de enkelte aktiviteter.

Den sammenfattende opfølgning skal sætte ledelsen i stand til at vurdere, om der er en rimelig sammenhæng mellem ressourceanvendelsen og de opnåede resultater, herunder om der er behov for fremtidige justeringer.

Herudover skal vurderingen af målopfyldelsen inspirere til en revurdering og reformulering af det opstillede målhierarki, herunder om en anden sammensætning af de enkelte aktiviteter eller ressourcer kan bidrage til en bedre målopfyldelse.

103. Ledelsen skal endelig iværksætte en opfølgning af de overordnede målsætninger. Da de overordnede målsætninger udtrykker de langsigtede rammer, skal en vurdering af målopfyldelsen alene foretages med flere års mellemrum, således at en tilsigtet effekt kan realiseres inden evalueringen.

Til brug for evalueringen kan indgå bruger- og interessentundersøgelser, kvalitative interview, ekspertpaneler, statistiske analyser mv.

Besvarelse af spørgeskema

104. Inddragelse af udvalg. Revisionsdirektoratet har spurgt de administrerende direktører, hvornår i processen fagudvalgene inddrages i forbindelse med forvaltningens vurdering af målopfyldelse og evaluering.

Det fremgår af besvarelserne, at fagudvalgene inddrages ved forelæggelsen af kvartalsregnskaber, forventet årsregnskab og endelig årsregnskabet, jf. kommunens retningslinier om budget-, aktivitets- og resultatopfølgning og årsregnskabet.

Derudover forelægges opfølgning på sektorplaner, tilsyn samt ad hoc andre evalueringer og målopfyldelse for indsatser, der har politisk fokus.

Endvidere nævnes, at der foretages successiv rapportering, såfremt dette er ønsket af udvalget, eller efter behov.

105. Styringsinformation. Revisionsdirektoratet har spurgt, om forvaltningerne har et formaliseret ledelsesinformationssystem, som giver relevant information til ledelsen i forhold til vurdering af målopfyldelse og evaluering, og om det er IT-understøttet.

- Af tre besvarelser fremgår, at der et sådant system (fx Balanced Scorecard og fagspecifikke ledelsesinformationssystemer).
- Af andre besvarelser fremgår, at et eget ledelsesinformationssystem er under opbygning, eller at der ikke er et sådan system på fælles niveau, men at underliggende enheder har såvel IT-understøttede som manuelle rutiner.
- To oplyser, at der ikke er et ledelsesinformationssystem i forhold til vurdering af målopfyldelse og evaluering.

Revisionsdirektoratet har herefter spurgt, hvilken styringsinformation forvaltningerne indsamler som led i vurderingen af målopfyldelse og evaluering, og hvordan den registreres.

Følgende elementer nævnes:

- Målresultater i forhold til budgettet indsamles ved hjælp af Økonomiforvaltningens standardskabelon.

- Data, jf. forvaltningsspecifikke ledelsesinformationssystemer eller Balanced Scorecard.
- Kvalitativ information fra de enkelte enheder. I de enkelte enheder varierer tilvejebringelsen af den fornødne information betydeligt. Således er flere enheders informationer baseret på brugerundersøgelser e.l.
- Opfølgning på faglige mål, der rapporteres særskilt.
- Aktivitetstal, resultater, ventelister, enhedspriser, demografisk udvikling.
- Konkrete forklaringer på afvigelser.
- Oplysninger om projekter samt servicelevering indsamles og lagres digitalt.

106. Organisering af målopfyldelsesfasen. Revisionsdirektoratet har spurgt, hvordan arbejdsprocessen med vurdering af målopfyldelse og evaluering er organiseret (fx workflow, decentralisering, ansvar).

Det fremgår af besvarelserne, at materialet indsamles decentralt, og at ansvaret for udarbejdelsen er placeret decentralt. Vurderingen af målopfyldelsen er forankret hos ledelsen.

107. Støtte til underliggende enheder. Revisionsdirektoratet har spurgt, hvilken støtte – herunder evt. supplerende støttemateriale – forvaltningerne yder til brug for vurdering af målopfyldelse og evaluering for underliggende enheder.

Det fremgår af besvarelserne, at støtten er begrænset.

- Som støtteværktøjer nævnes bl.a. forskellige fagsystemer samt fx Balanced Scorecard, IT-system med økonomioplysninger om specifikke aktiviteter.
- I en besvarelse anføres, at forvaltningen i fornødent omfang yder support i form af vidensdeling om relevante forhold.

108. Brugerundersøgelser mv. Revisionsdirektoratet anser det for væsentligt, at der med mellemrum foretages undersøgelser af brugernes tilfredshed, fx ved hjælp af brugerundersøgelser. Revisionsdirektoratet har derfor spurgt, i hvilket omfang der gen-

nemføres vurdering af målopfyldelse ved brug af brugerundersøgelser, inddragelse af fokusgrupper, brugerpaneler o. lign.

Det fremgår af besvarelsene, at alle forvaltninger i et vist omfang gennemfører brugerundersøgelser o.l., samt at omfanget øges. Det oplyses, at gennemførelsen er ressourcekrævende.

Som eksempler på de gennemførte tiltag nævnes: Tilfredshedsundersøgelser og trivselsundersøgelser, kompasundersøgelser, fokusgrupper, brugerpaneler og borgermøder.

Revisionsdirektoratets vurdering.

109. I det følgende fremgår Revisionsdirektoratets vurdering af de emner der har indgået i økonomistyringens faser.

Mål og resultatstyring

Revisionsdirektoratet konstaterer, at der i Københavns Kommunes 7 forvaltninger praktiseres forskellige tilgange til arbejdet med mål- og resultatstyring. Der anvendes mange forskellige modeller og værktøjer.

Anvendelse af særlige ledelsesværktøjer (fx Balanced Scorecard, virksomhedsplaner mv.) giver mulighed for en systematisk tilrettelæggelse af målstyringen og opfølgningen.

Det kan anbefales, at der i øget omfang satses på anvendelse af fælles værktøjer på tværs af forvaltninger, og at vidensdeling og erfaringsudveksling herom udbredes, særligt når arbejdet i forvaltningerne foregår meget decentraliseret.

Direktoratet finder generelt, at der fortsat består et behov for særlig fokus på en højnelse af niveauet for og udviklingen af kommunens mål- og resultatstyring.

Gennem det igangværende arbejde med implementering af en ny budgetmodel vil der ske en styrkelse også af kommunens mål- og resultatstyring gennem den information mv., der skal indsamles, registreres og bearbejdes i forhold til ydelseskatalog og beregning af priser og mængder.

Men der kræves mere i mål- og resultatstyringen – fx ses den ny budgetmodel således mest at have fokus rettet mod priser og mængder til brug for fastsættelse af bevillinger samt metoder for opfølgning og efterregulering heraf.

Understøttelse af ny budgetmodel

Det er Revisionsdirektoratets overordnede opfattelse, at den ny budgetmodel på positiv vis vil kunne medvirke til en styrkelse af økonomistyringen generelt og synliggøre aktiviteter, omkostninger og resultater.

Den ny budgetmodel indebærer væsentlige ændringer af det hidtidige bevillingssystem, hvilket så også stiller krav til en styrkelse af økonomistyringen generelt og til beslutningsgrundlag og dokumentation af fx enhedspriser, aktivitet, resultater og serviceniveau.

Der ses at være en række væsentlige forudsætninger, der skal være på plads.

En af disse forudsætninger er IT-understøttelsen.

Direktoratet hæftede sig ved, at 5 forvaltninger ikke anser det for fuldt ud muligt at understøtte den ny budgetmodel med de nuværende IT-systemer

Efter Revisionsdirektoratets opfattelse er det kritisk, at der således kan sættes spørgsmål ved om IT-understøttelsen er til stede, da generering af forskellige data er væsentligt for at budgetmodellen kan nå et værdifuldt og tilstrækkeligt stade.

Direktoratet skal også på dette område betone vigtigheden af, at systemerne bliver IT-understøttede, og at dette i videre omfang sker ved en fælles platform.

Budget-, aktivitets- og resultatopfølgninger

Revisionsdirektoratet finder på baggrund af forvaltningernes besvarelser, at det bør overvejes, om den tidsmæssige placering og detaljeringsgrad af budget-, aktivitets- og resultatopfølgningen er hensigtsmæssig.

Fx kan tre årlige opfølgninger overvejes, ligesom det kan være en mulighed at kombinere opfølgningerne med andre typer af rapporteringer, der foretages oftere, og som er målrettet mod de stående udvalg.

Revisionsdirektoratet ser endvidere et behov for en styrkelse af indholdet og dermed værdien af opfølgningerne, således at disse bliver mere relevante, informative og dækkende – særligt i relation til aktiviteter og resultater – og dermed kommer væk fra de mere eller mindre tilfældige nøgletal, der fremgår af kommunens budget. Dog skal der tages højde for eksterne krav.

Styringsinformation

Revisionsdirektoratet har konstateret, at stort set alle forvaltninger oplyser, at ledelsesinformationssystemerne er under udvikling, ligesom IT-understøttelsen på området er begrænset, men dog også under udvikling.

Der arbejdes i forvaltningerne med forskellige tilgange til ledelsesinformationssystemer og styringsinformation. Det vil fremadrettet være formålstjenstligt at sikre et kvalitativt løft på dette område gennem en opprioriteret fælles kommunal satsning, således som også efterlyses af flere forvaltninger.

Støtte til underliggende enheder

Forvaltningerne anser kommunens økonomistyring som overvejende decentraliseret. Ifølge forvaltningernes besvarelser tager støtten ofte udgangspunkt i kommunens fælles skabeloner mv. En stor del af støtten til underliggende enheder finder derfor sted i form af rådgivning og support i forhold til dette, ligesom skabelonerne indholdsmæssigt nedbrydes til de enkelte enheder.

Det er Revisionsdirektoratets opfattelse, at de centrale dele af forvaltningerne spiller en væsentlig rolle ved koordineringen af økonomistyringen.

Den støtte, der så ydes, forekommer meget forskellig og af varierende dybde. Støtten er ofte af ad hoc karakter, hvorfor et mere systemiseret arbejde hermed synes hensigtsmæssigt.

V. Fremadrettede initiativer

Revisionsdirektoratet har afslutningsvis stillet kommunens 7 administrerende direktører en række spørgsmål, der kan belyse de fremadrettede tiltag og udfordringer, der venter kommunen i en løbende udvikling af økonomistyringen.

110. Udfordringer. Revisionsdirektoratet har således spurgt, hvad der opfattes som de 3-5 væsentligste udfordringer for den fremtidige økonomistyring.

Revisionsdirektoratet har valgt at gengive næsten samtlige de udfordringer, der nævnes i forvaltningernes besvarelse. Revisionsdirektoratet har endvidere for overskuelighedens skyld valgt at kategorisere udfordringerne som følger: Generelle forhold, tværgående prioritering, budgetprocessen, resultatorientering samt rapportering.

Generelle forhold

- Sikre hensigtsmæssig arbejdsdeling mellem det centrale og det decentrale niveau og forståelse for arbejdsdelingen.
- Geare økonomistyringen til at tage højde for, at projektgennemførelse og projektorganisering omkring driftsopgaver er en realitet.
- Sikre sammenhæng mellem værdibaseret ledelse og økonomirapportering, således at økonomistyringen koncentrerer sig om udvalgte overordnede økonomiske parametre og ikke forvilder sig ind i detaljer.
- Bedre kobling af den strategiske og den økonomiske styring, uden det er ambitionen, at der sker en fuldstændig sammensmeltning.
- Sikre et fortsat højt niveau i oplysning om økonomiforudsætninger.
- Sikre en god økonomistyring i forbindelse med kommunalreform og strukturreform.
- Sikre et kvalitativt grundlag for en stadig forandringsproces.

Tværgående prioritering

- Udvikling af kommunens evne til tværgående prioriteringer.

- Skabelse af mere rum for prioritering på tværs af kommunen.

Budgetprocessen

- Sikre sammenhæng mellem økonomiske ressourcer og aktivitetsomfang.
- Sikre sammenhæng mellem budgetmodeller, det der oplyses i budgettet, og det der skal oplyses i regnskabet.
- Undgå alt for hyppige ændringer i budgetmodellen, bevillingssystemet, formkrav til budgetter og regnskaber, der fjerner fokus fra udviklingen i økonomi og resultater.

Resultatorientering

- Udvikling af resultatorientering.
- Identifikation af styringsrelevante data designet til ledere på alle niveauer.

Rapportering

- Sikre relevante operationelle og strategiske registreringsdimensioner.
- Ud- og opbygge en fælles stærk databasestruktur i forvaltningen (DataWarehouse) til brug for et målrettet og fremadrettet dynamisk ledelsesinformationssystem i forhold til træk på økonomiske ressourcer contra levering af serviceydelser.
- Sikre størst mulig gennemsigtighed i den løbende rapportering.
- Præsentere styringsdata elektronisk og tidstro.
- Implementering af en aktivitetsbaseret økonomisk styring med underliggende systemiseret ledelsesinformation.
- Uddanne ledere på alle niveauer til at forstå og handle på ledelsesinformationen.
- Styrke den løbende økonomiske styring og rapportering i de enkelte enheder.

111. Støttemateriale. Revisionsdirektoratet har som led i det fremadrettede perspektiv spurgt om de administrerende direktører finder, at der mangler noget særligt støttemateriale fra Økonomiforvaltningen (fx om intern kontrol, budgetmodeller, omkostningsbaseret regnskab).

Det fremgår af de fleste besvarelser, at der ikke ses at mangle noget særligt støttemateriale.

Dog nævnes følgende:

- På en række områder kunne der med fordel udarbejdes fælles – evt. vejledende – forretningsgange. Herudover savnes initiativer fra Økonomiforvaltningen på flere områder, hvor blandt Revisionsdirektoratet over for Økonomiudvalget har efterspurgt initiativer.
- Økonomiforvaltningen understøtter ikke i tilstrækkeligt omfang den ny budgetmodel. Det forekommer, at Økonomiforvaltningen tror, at modellen kan opbygges ovenfra. Det vil sige på et overfladisk niveau. Det er imidlertid opfattelsen, at en solid anvendelse kræver opbygning nedefra, således at den overordnede rapportering til Borgerrepræsentationen er en aggregering, der kan nedbrydes efter behov. Dette fordrer fx en mere eller mindre formaliseret model til opsamling, klassificering og registrering af fx omkostninger, hvilket er en langt mere omfattende opgave end Økonomiforvaltningen har indset/understøttet.
- Der opleves et behov for opbygning af en fælles forståelse af begrebet økonomistyring og det nødvendige niveau for dette.

112. IT-understøttelse. Revisionsdirektoratet har spurgt, om der er et behov for en ændret IT-understøttelse af kommunens økonomistyring (KØR, DataWarehouse, ledelsesinformationssystemer mv.).

Det fremgår klart af besvarelserne, at:

- Der kræves understøttelse i såvel registreringsrammen som et generelt tværgående ledelsesinformationssystem, tilpasset den enkelte forvaltnings konkrete ønsker. Hver forvaltning bør ikke udvikle sit eget system.
- I en dynamisk organisation er det til stadighed afgørende, at der er fokus på udvikling i enhver henseende og ikke mindst i forhold til de nødvendige styringsredskaber i form af ledelsesinformationssystemer.

Derfor kan det absolut ikke afvises, at der vil være et vist behov for forbedringer/udbygninger til sikring af strategiske, taktiske og operationelle IT-løsninger og dermed forbedre ledelsesinformationssystemerne (DataWarehouse) endnu mere.

Det vil i denne proces også være nødvendigt at vurdere det nuværende økonomisystem KØR: Er det tilstrækkeligt "stærkt" i sin platform og interaktion i forhold til nødvendige andre IT-systemer.

- Der gives udtryk for, at det ikke forventes, at KØR (eller et andet fælles IT-system) vil være anvendeligt til opfølgning på aktiviteter på tværs af kommunen. Dertil har forvaltningerne for forskellige behov og ønsker.

113. Erfaringsudveksling. Revisionsdirektoratet har spurgt, hvordan forvaltningernes erfaringsudveksling med hensyn til økonomistyringen kan forbedres.

Det fremgår af besvarelserne, at ud fra de nuværende betingelser sker der en del koordinering. Det er vurderingen, at KKnet vil øge mulighederne, idet der er interesse i at dele opnået erfaring, men at det til tider kræver viden om, at erfaringen er til stede.

En forvaltning nævner endvidere, at det bør overvejes at ændre styreformen og i denne forbindelse grundlæggende modernisere samspillet og koordineringen mellem Økonomiforvaltningen og fagforvaltningerne. Målet må være, at Økonomiforvaltningen i højere grad fremstår som en konsulentenhed der arbejder for helheden. Såfremt dette ikke muliggøres, ses det som en nødvendighed formelt at beslutte, om Økonomiforvaltningen skal have en tværgående koordinerende funktion, eller alene have en konsoliderende funktion i forhold til fagforvaltningerne.

I punktform er endvidere angivet følgende:

- Best-practice metoden bør anvendes langt mere end nu og med deraf følgende vidensdeling.
- Det vil være nødvendigt at fortsætte og i visse tilfælde udbygge fællesmøder mellem forvaltningerne til styrkelse af den fælles forståelse og viden om området, fx i form af temamøder.

- Kompetencekatalog, forvaltningerne kan få indsigt i de erfaringer og værktøjer, der ligger i andre forvaltninger.
- Tværgående kurser i KØR, rapportering o. lign. vil fremme et tværgående netværk og øge kvalifikationerne.
- Øget brug af intranet.
- Etablering af turnusordninger for økonomimedarbejdere.
- Flere besøg mellem forvaltningerne, så det kan ses, hvorledes de øvrige forvaltninger løser opgaverne.

114. Økonomichefgruppen. Revisionsdirektoratet har spurgt, hvorledes Økonomichefgruppen kan inddrages yderligere i fastsættelsen af rammerne for økonomistyring.

Det fremgår, at Økonomichefgruppen er inddraget fuldt ud og allerede spiller en meget central rolle i økonomistyringen.

Af forslag til ændringer fremgår, at det kan overvejes at give gruppen mere præcise rammer og tillægge den mere kompetence – større indflydelse i stedet for blot høring – samt en tidligere inddragelse, der giver mulighed for at rette fejl, inden indstillinger mv. forelægges kredsen af de administrerende direktører.

Endvidere kan de mere principielle spørgsmål om økonomistyringen drøftes i Økonomichefkredsen – og ligeledes med fx udviklingsønsker til KØR og i øvrigt tværgående prioritering af andre IT-projekter bl.a. med henblik på opnåelse af konsensus omkring de forskellige tiltag.

115. Andre kommentarer. Revisionsdirektoratet har spurgt, om der er andre kommentarer.

Det ville være ønskeligt med en fælles kontoplan, der angiver, hvad der skal registreres og hvordan – altså fælles registreringsniveauer på tværs af kommunen. Eksempelvis er der lovgivningskrav med hensyn til registreringer relateret til OBR, der er ofte revisions- eller aktindsigtssager vedrørende fx rejser, ligesom politikerne gerne stiller

spørgsmål vedrørende emner, der er blevet behandlet i pressen. Såfremt der var fælles registreringsniveauer i kontoplanen, kunne forvaltningen klart angive, hvad det er muligt at svare på, og hvad det ikke er muligt at svare på (inden for en overskuelig tidsramme).

Revisionsdirektoratets vurdering

116. Det er Revisionsdirektoratets synspunkt, at forvaltningernes besvarelse af direktoratets spørgsmål om de fremadrettede initiativer indeholder mange gode forslag – som direktoratet er enige i – og at der således venter mange udfordringer, som der bør arbejdes videre med.

Revisionsdirektoratet mener, at det både er nødvendigt og også muligt at udvide og udvikle samarbejde, vidensdeling og kommunikation mellem kommunens forvaltninger, således at der skabes bedre forum for i øget grad at drage fordele af de gensidige erfaringer – positive som negative – som findes i kommunens forvaltninger og institutioner.

Dette kan ske fx i mange former, herunder vejledninger, forskellige mødefora, pilotprojekter mv., hvor relevante problemstillinger kan diskuteres og løsninger koordineres.

Tilsvarende giver Revisionsdirektoratets besøg i 3 danske kommuner samt Oslo Kommune anledning til en anbefaling om fortsat at gøre sig nærmere bekendt med og sammenligne Københavns Kommune med forholdene i andre kommuner – eksempelvis på særligt udvalgte områder.

Revisionsdirektoratet er af den opfattelse, at besvarelserne generelt giver belæg for, at arbejdet med den ny budgetmodel bør understøttes yderligere. Der bør sættes fokus på udvikling af de fornødne ledelsesinformationssystemer og registreringssystemer, således at det sikres, at der opereres med relevante operationelle og strategiske registreringsdimensioner tilpasset en aktivitetsbaseret økonomisk styring.

Samtidig skal der arbejdes med at identificere styringsrelevante data designet til ledere på alle niveauer i forhold til forbrug af økonomiske ressourcer og levering af ydelser.

Revisionsdirektoratet bedømmer kommunens generelle økonomistyring til at være på et tilfredsstillende niveau.

Men der er behov for til stadighed at arbejde med udviklingen af alle 5 faser i økonomistyringen. Dette skyldes de øgede krav til forvaltningernes økonomistyring – bl.a. i form af mål og resultater, ny budgetmodel, omkostningsbaseret regnskab, udvikling af incitamentsværktøjer, IT-understøttelse mv.

Desuden bør det overvejes, om den fremtidige indplacering ifølge Økonomiforvaltningens benchmarkingværktøj bør være niveau 4. Balanceret resultatstyring (i dag niveau 3. Aktivitetsstyring).

Revisionsdirektoratet skal opfordre til, at der med Økonomiforvaltningen som projektansvarlig igangsættes et tværgående arbejde med handlingsplaner for, hvorledes de synspunkter, som forvaltningerne og Revisionsdirektoratet har givet udtryk for i nærværende undersøgelse, videre indarbejdes i en fortsat udvikling af kommunens økonomistyring.

VI. Forvaltningernes kommentarer

Økonomiforvaltningen

117. Økonomiforvaltningen har den 7. oktober 2005 afgivet følgende kommentarer til Revisionsdirektoratets særberetning:

Generelle bemærkninger

Generelt finder Økonomiforvaltningen det positivt, at særberetningen sætter fokus på kommunens generelle økonomistyring og dertil indeholder flere forslag til styrkelse af den generelle økonomistyring fremadrettet.

Økonomiforvaltningen har noteret sig, at kommunens generelle økonomistyring er på et tilfredsstillende niveau. Desuden har Økonomiforvaltningen forstået, at kommunen ligger godt i forhold til fx de andre 6-byer på de områder, hvor Revisionsdirektoratet har set på økonomistyringen i de andre byer.

Revisionsdirektoratet har på baggrund af undersøgelsen skitseret en række synspunkter, som det kan overvejes at inddrage i arbejdet med kommunens fremtidige økonomistyring, herunder især:

- Vejledninger mv. i økonomistyring (budget- og regnskabshåndbog mv.)
- Ansvars- og rollefordelingen mellem forvaltningerne i forhold til økonomistyringen.
- Den fremtidige IT-understørelse af den generelle økonomistyring.
- At der inddrages den nyere udvikling i risikostyring, fx i form af COSO begrebsrammen.

Revisionsdirektoratet opfordrer til, at Økonomiforvaltningen tager initiativ til et tværgående arbejde med deltagelse af alle forvaltninger i kommunen, og hvor synspunkterne i særberetningen inddrages i en fortsat udvikling af kommunens økonomistyring.

Efter en nærmere gennemgang af særberetningen skal Økonomiforvaltningen tilslutte sig, at der igangsættes et tværgående projekt, hvor Økonomiforvaltningen i samarbejde med forvaltningerne og Revisionsdirektoratet ser nærmere på, hvordan kommunens fremtidige økonomistyring udvikles.

Arbejdet skal tilrettelægges således at det tids- og aktivitetsmæssigt indplaceres i forhold til de øvrige aktiviteter, som er igangsat på økonomiområdet bl.a. i lyset af kommunens nye ressortomlægning.

Endelig vil Økonomiforvaltningen overveje, hvordan forvaltningen indenfor de nuværende rammer og ressourcer kan styrke erfaringsudvekslingen internt i kommunen og med eksterne parter, herunder større udenlandske kommuner, som anbefalet af Revisionsdirektoratet.

Arbejdet med en fortsat udvikling af kommunens økonomistyring må ske under hensyntagen til eventuelle kommende eksterne krav til kommunens styring, som nye krav fra Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen, ligesom arbejdet skal ske med hensyntagen til en forskellighed i styringsbehovene på serviceområderne i kommunen.

Konkrete bemærkninger

Økonomiforvaltningen har herudover følgende konkrete bemærkninger:

Kasse- og Regnskabsregulativ, rammebilag og Budget- og Regnskabshåndbog, risikostyring (COSO), vejledninger mv.

Revisionsdirektoratet opfordrer til en gennemgang, opdatering og modernisering af de centrale regler, vejledninger, pjecer mv. blandt andet i forhold til de nye regler og paradigmer for styring, herunder den nye omkostningsreform (OBR), den ny budgetmodel mv.

Økonomiforvaltningen er enig i, at det efterhånden er relevant med en opdatering mv. heraf.

Desuden opfordrer Revisionsdirektoratet til, at der inddrages den nyere udvikling i risikostyring, fx i form af COSO begrebsrammen.

Hertil kan bemærkes, at Økonomiforvaltningen deltager aktivt i PRIMO, som er et nyoprettet netværk for drøftelse af risikostyring blandt landets kommuner. Netværket havde sit første møde den 21. september 2005.

Det er Økonomiforvaltningens vurdering, at det nye perspektiv kan bidrage til at forbedre kommunens fremtidige styring, men at det først på lidt længere sigt vil være muligt at udvikle et paradigme for risikostyring, der kan integreres hensigtsmæssigt i kommunens generelle styring.

Endelig anbefales det, at arbejdet med standardkontoplaner styrkes og at det bør overvejes, om det fremtidige indplacering ifølge Økonomiforvaltningens benchmarkingværktøj generelt for kommunens forvaltninger bør være niveau 4 (balanceret resultatstyring).

Økonomiforvaltningen kan tilslutte sig dette.

Ansvars- og opgavefordelingen

Revisionsdirektoratet foreslår, at der undersøges initiativer, der kan styrke Økonomiudvalgets varetagelse af den koordinerende og prioriterende funktion.

Endvidere anbefales det, at der sker en præcisering af opgaver, ansvar og roller mellem alle de politiske og administrative niveauer i kommunen, herunder også i forhold til implementering af eksterne regler.

Økonomiforvaltningen kan tilslutte sig, at der på visse områder er behov for en præcisering af ovenstående blandt andet i regler, vejledninger mv. og i den løbende kommunikation til forvaltningerne.

Endelig foreslås en præcisering – og eventuel udvidelse – af rammerne for opgaver og kompetencer tillagt kredsen af økonomichefer.

Økonomiforvaltningen vil undersøge, hvilke muligheder der er herfor indenfor rammerne af kommunens styreform, og om der i øvrigt kan iværksættes tiltag, der kan styrke den tværgående ledelse i kommunen.

IT-understøttelse mv.

Revisionsdirektoratet foreslår, at der sker fælles systemunderstøttelse til registrering af fx aktivitetsdata, dvs. andre data end økonomidata, og herunder at de nye budgetmodel understøttes IT-mæssigt. Samtidig foreslås, at der sker en vurdering af kommunens økonomisystem, KØR, i forhold til andre IT-systemer.

Endelig foreslås der fortsat fokus på ledelsesinformationssystemer og rapportering, eventuelt også i form af et tværgående ledelsesinformationssystem i kommunen.

Økonomiforvaltningen kan tilslutte sig, at også disse ting bør være i fokus i arbejdet med en udvikling af kommunens fremadrettede økonomistyring.

Kultur- og Fritidsforvaltningen

118. Kultur- og Fritidsforvaltningen har den 22. september 2005 afgivet følgende kommentarer til Revisionsdirektoratets særberetning:

Kultur- og Fritidsforvaltningen er kendetegnet ved at være en forskelligartet organisation med mange større og mindre funktionsområder, der ikke umiddelbart ligner hinanden – ejendomsadministration, tilskudsadministration inden for flere lovområder,

håndtering af forskelligartede faciliteter, egentlige driftsopgaver og forskelligartede myndighedsopgaver.

En af de store udfordringer er at sikre konsistens og samklang i denne brogede forvaltning.

Når flere udsagn i særberetningen således peger på fælles IT-plattform, når der tales om valg af ledelsesinformationssystem(er), er Kultur- og Fritidsforvaltningen principiel enig, men må samtidig påpege, at informationsopgaven er mangesidig, og næppe lader sig løse i et – snarere mange systemer.

Kultur- og Fritidsforvaltningen har i de senere år indført en række nye økonomi- og ressourcestyringsværktøjer, der ud over det udefra dikterede omkostningsbaserede regnskab også omfatter Balanced ScoreCard, nøgletal og et enkelt forsøg med aktivitetsbaseret økonomistyring (ABC). Hertil kommer naturligvis de styrings- og opfølgingsopgaver, der ligger i de periodiske afrapporteringer (prognoserne) til Økonomiforvaltningen/-udvalget. Endelig skal nævnes Økonomiforvaltningens økonomistyringsmodel (benchmarkingundersøgelsen), der fandt sted i 2003/2004, hvor Kultur- og Fritidsudvalget medvirkede med en række centrale områder. Der arbejdes i disse områder til stadighed på at forbedre scoren og opnå næste trin på økonomistyringstrappen.

Disse værktøjer skal videreudvikles. I den forbindelse gøres der helt naturligt også overvejelser om IT-understøttelsen, der bl.a. hænger sammen med kommunens valg af BI- og ETL-systemer (Business Intelligence og Extract/Transform/Load).

Kultur- og Fritidsforvaltningen har i slutningen af 2004 og starten af 2005 gennemført en brugerundersøgelse med henblik på at identificere økonomimedarbejderes og lokale og centrale lederes økonomiske parathed. Undersøgelsen har resulteret i, at der i efteråret 2005 med udgangspunkt i faktiske behov er udbudt en bred vifte af interne økonomiske kurser for forvaltningens medarbejdere.

Brugerundersøgelsen, der forventes at blive tilbagevendende, er således med til at udvikle og forbedre såvel medarbejdernes kompetencer som samarbejdet om økonomistyringen.

Kultur- og Fritidsforvaltningen har de seneste år modtager mange nye medarbejdere og vil modtage flere grundet strukturændringer i kommunen (kulturhusene, KI, "restskatteforvaltningen" m.fl.). Bl.a. med henblik på at sikre os dialogen om kompetencefordelingen mellem centrale og decentrale niveauer planlægges der fremtidig fælles lederuddannelse i forvaltningen.

Mange tekniske opgaver udvikles i denne tid i retning af større grad af digitalisering. Dette muliggør en mere hensigtsmæssig opgavefordeling. Forvaltningen stiler mod centrale løsninger af mere teknisk prægede opgaver, som kræver systemmæssig specialviden, og forsøger samtidig at forbedre servicen i forhold til de decentrale enheder. Der er tale om en gensidig udvikling og afstemning af forventninger og opgaver. Dette vil bl.a. ske gennem indgåelse af interne servicekontrakter.

I nærværende undersøgelse har forvaltningen angivet følgende 5 udfordringer som de væsentligste for den fremtidige økonomistyring:

- At sikre et kvalitativt grundlag for den stadige forandringsproces.
- At sikre størst mulig gennemsigtighed i den løbende rapportering.
- At sikre konsistens og samklang i en stadig mere broget forvaltning.
- At sikre sammenhæng mellem økonomiske ressourcer og aktivitetsomfang.
- At sikre hensigtsmæssig arbejdsdeling mellem det centrale og det decentrale niveau og forståelse for arbejdsdelingen.

Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen

119. Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen har den 14. september 2005 afgivet følgende kommentarer til Revisionsdirektoratets særberetning:

Revisionsdirektoratet giver udtryk for, at det både er nødvendigt og muligt at udvikle samarbejde, vidensdeling og kommunikation mellem kommunens forvaltninger, såle-

des at der skabes bedre forum for i øget grad at drage fordele af de gensidige erfaringer – positive som negative – som findes i kommunens forvaltninger og institutioner, og direktoratet angiver nogle mulige former, hvor relevante problemstillinger kan diskuteres og løsninger koordineres.

Forvaltningen er enig med Revisionsdirektoratet heri.

Revisionsdirektoratet anbefaler fortsat at gøre sig bekendt med og sammenligne Københavns Kommune med forholdene i andre kommuner.

Forvaltningen bemærker hertil, at der – *erfaringsmæssige baseret på 6-by samarbejdet* – er et meget stort metodearbejde med at frembringe detaljerede og valide sammenligninger af udgifter til komplekse serviceydelser som undervisning og pædagogiske fritidstilbud m.m.

Med hensyn til internationale sammenligninger om uddannelsesydelser økonomi m.m., arbejder blandt andet EU, OECD og PISA-konsortiet med metodiske problemstillinger, og forvaltningen følger udviklingen på området.

Konkret vurderes, at internationale sammenligninger i høj grad kan være nyttige som inspiration, men ikke i sig selv udgør et tilstrækkeligt grundlag for kommunale prioriteringer.

Revisionsdirektoratet giver udtryk for den opfattelse, at der bør sættes fokus på udvikling af de fornødne ledelsesinformations- og registreringssystemer til at understøtte den ny budgetmodel, og at der skal arbejdes med at identificere styringsrelevante data designet til ledere på alle niveauer i forhold til forbrug af økonomiske ressourcer og levering af ydelser.

Det er forvaltningens vurdering, at det er væsentligt for at opnå en god og tidssvarende økonomistyring, der lever op til kravene om aktivitetsbaseret økonomiske styring, at

Revisionsdirektoratets anbefalinger om at der fortsat sættes fokus på udvikling af ledelsesinformations- og registreringssystemer følges.

Revisionsdirektoratet bedømmer kommunens generelle økonomistyring til at være på et tilfredsstillende niveau, og tilføjer, at det bør overvejes at den fremtidige indplacering ifølge Økonomiforvaltningens "benchmarkingværktøj" løftes:

- Fra niveau 3. Aktivitetsstyring.
- Til niveau 4. Balanceret resultatstyring.

Forvaltningen bemærker hertil, at økonomistyring efter niveau 4. Balanceret resultatstyring, anses for meget ambitiøst, men forvaltningen er enige i målet.

Økonomistyring efter niveau 4 vil imidlertid samtidig forudsætte, at der afsættes ressourcer til integration af styrings- og datasystemer, ligesom at der decentralt sker en opgradering af de økonomiske kompetencer.

Sundhedsforvaltningen

120. Sundhedsforvaltningen har den 20. september 2005 afgivet følgende kommentarer til Revisionsdirektoratets særberetning:

Sundhedsforvaltningen bifalder, at Revisionsdirektoratet har besluttet at undersøge kommunens generelle økonomistyring. Københavns Kommune vil gennemgå store forandringer de kommende år som følge af blandt andet den landsdækkende strukturreform, den interne kommunalreform i Københavns Kommune og indførelsen af den ny budgetmodel i kommunen.

Disse forandringer vil også påvirke kommunens økonomistyring, og det er derfor et godt tidspunkt at gøre sig overvejelser om kommunens økonomistyring.

Sundhedsforvaltningen finder overordnet, at der er tale om en brugbar, interessant og grundig rapport. Sundhedsforvaltningen noterer sig med tilfredshed, at rapporten be-

dømmer kommunens generelle økonomistyring som tilfredsstillende, men Sundhedsforvaltningen er også enig i, at der er behov for til stadighed at arbejde med udviklingen af økonomistyringen.

Sundhedsforvaltningen noterer sig, at en eller flere forvaltninger har givet udtryk for, at forvaltningerne ikke skal udvikle hver sit ledelsesinformationssystem. Sundhedsforvaltningen skal i den forbindelse gøre opmærksom på, at forvaltningen allerede *er* i gang med at udvikle sit eget ledelsesinformationssystem. Det skal ses i lyset af, at Sundhedsforvaltningen har et påtrængende behov for forbedret ledelsesinformation. Det skyldes, at forvaltningen økonomisk har været under pres og derfor nu har skærpet fokus på budgetoverholdelse, men også at den ny budgetmodel stiller øgede krav til forvaltningernes budgetopfølgning og rapportering.

I den forbindelse skal det nævnes, at Sundhedsforvaltningen er enig med Revisionsdirektoratet, når det i rapporten konkluderes, at det er kritisk, at der kan sættes spørgsmålstegn ved, hvorvidt IT-understøttelsen af den ny budgetmodel er tilstrækkelig.

Herudover støtter Sundhedsforvaltningen generelt rapportens anbefalinger, ligesom Sundhedsforvaltningen gerne indgår i en arbejdsgruppe, der med Økonomiforvaltningen i spidsen skal arbejde videre med de anbefalinger.

Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen

121. Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen har den 14. september 2005 afgivet følgende kommentarer til Revisionsdirektoratets særberetning:

Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen er generelt enig i revisionens og forvaltningernes bemærkninger.

Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen vil fremhæve nedenstående 4 problemstillinger som væsentlige at arbejde videre med:

1. De modsatrettede tendenser på politisk niveau mellem udvalgsstyre på den ene side og en mere centralistisk/bedre koordineret styring på den anden side, giver i nogen sammenhæng uklarhed vedrørende Økonomiforvaltningens rolle og kompetence.
2. Der er mulige stordriftsfordele ved samling af tværgående opgaver, som økonomistyring, IT og visse driftsopgaver. Der bør arbejdes med modeller for udvidede driftsfællesskaber mv. på disse områder.
3. Der mangler i vidt omfang IT-mæssig understøttelse af relevant ledelsesinformation mv. på såvel forvaltningsniveau som på tværs af forvaltninger. Dette er bl.a. nødvendigt i relation til den ny budgetmodel. Opgaven bør løses i samarbejde mellem Økonomiforvaltningen og fagforvaltninger, da det forudsætter såvel et ressourcetekrævende IT-udviklingsarbejde, som ændring af arbejdsgange og registreringspraksis i fagforvaltningerne.
4. Den nye aktivitetsbaserede budgetmodel kunne med fordel videreudvikles til at blive helt eller delvist resultatbaseret (Performance Management). Dette forudsætter dog de nødvendige videnssystemer, jf. pkt. 3.

Bygge- og Teknikforvaltningen

122. Bygge- og Teknikforvaltningen har den 20. september 2005 afgivet følgende kommentarer til Revisionsdirektoratets særberetning:

Samlet finder Bygge- og Teknikforvaltningen, at beretningen afspejler de aktuelle styringsmæssige udfordringer, som Københavns Kommune står overfor. Af de nævnte punkter finder Bygge- og Teknikforvaltningen følgende punkter særligt centrale:

Bygge- og Teknikforvaltningen understøtter ønsket om at Budget- og Regnskabshåndbogen opdateres og moderniseres med henblik på, at kunne danne kernen i en samlet tilgang til den økonomiske styring i Københavns Kommune. Bygge- og Teknikforvaltningen har i forbindelse med revision af kontrakterne for forvaltningens kontraktenheder ønsket Økonomiforvaltningens accept af, at Budget- og Regnskabshåndbogen på KK-net kunne ses som det opdaterede og gældende styringsgrundlag, hvilket ikke har kunnet opnås.

Med hensyn til indplacering på benchmarkniveau 4. Balanceret resultatstyring, så finder Bygge- og Teknikforvaltningen, at målet er ambitiøst og for nogle enheder en målsætning der ligger nogen tid fremme. Bygge- og Teknikforvaltningen mener dog også, at målsætningen er nødvendig, og hænger snævert sammen med den ny budgetmodel. Bygge- og Teknikforvaltningen vurderer, at en indplacering på niveau 4 vil kræve en form for systemmæssig understøttelse i form af implementering af et ledelsesinformationssystem, hvilket vil udgøre en betydelig belastning, økonomisk og ressourcemæssigt. Københavns Kommune har netop indgået rammeaftale med tre mulige leverandører, hvilket letter processen noget, da der så kan undgås yderligere EU-udbud.

Revisionsdirektoratet fremhæver behovet for skærpelse af Økonomiforvaltningens rolle, som dem der skal sikre helheden i udviklingen af den økonomiske styring i Københavns Kommune, hvilket blandt andet skal ske via en konsultativ funktion. Bygge- og Teknikforvaltningen er enig i dette behov, men ser også Revisionsdirektoratet som aktiv i denne proces, hvor Revisionsdirektoratet tilsvarende skal bevæge sig yderligere mod en konsultativ funktion i forhold til udviklingen af styringen i Københavns Kommune.

Ønsket om en fælles kontoplan for administration bifaldes af Bygge- og Teknikforvaltningen, der dog gerne ser oplægget udarbejdet allerede i efteråret 2005, således at den omlægning af budgetter etc., der alligevel skal ske i forlængelse af strukturomlægningen, kan ske i henhold til en ny fælles kontoplan.

Revisionsdirektoratet fremhæver, at anvendelsen af aktivt ejerskab skal udvides. Bygge- og Teknikforvaltningen skal i den forbindelse fremhæve vigtigheden af, at der etableres en entydig rolle- og opgavefordeling imellem de enkelte aktører involveret i det aktive ejerskab.

Endelig finder Bygge- og Teknikforvaltningen det helt centralt, at terminerne for de løbende budgetopfølgninger ændres, således at de afspejler de reelle styringsbehov og placeres tidsmæssigt smidigt. I denne vurdering skal de planlagte flytninger af skoler-

nes sommerferie indtænkes. Det må derfor anses som realistisk at udarbejde en grundig budgetopfølgning ultimo maj. Denne vil kunne behandles politisk i fagudvalgene før sommerferien og danne baggrund for budgetprocessen umiddelbart efter sommerferien.

Miljø- og Forsyningsforvaltningen

123. Miljø- og Forsyningsforvaltningen har den 21. september 2005 afgivet følgende kommentarer til Revisionsdirektoratets særberetning:

Miljø- og Forsyningsforvaltningen kan generelt tilslutte sig Revisionsdirektoratets synspunkt om, at der er fremkommet mange gode forslag til forbedring af kommunens økonomistyring, som forvaltningerne bør arbejdes videre med. Særligt finder Miljø- og Forsyningsforvaltningen, at Revisionsdirektoratets forslag om, at det overvejes at reducere det årlige antal regnskabsopfølgninger til tre, fortjener en nærmere vurdering. Miljø- og Forsyningsforvaltningen finder dog, at igangsætningen af et tværgående arbejde med synspunkterne og anbefalingerne i rapporten bør afvente, at den nye struktur er faldet på plads og de nye udvalg og forvaltninger er blevet dannet, da arbejdet med den nye struktur og ombrydningen af budgettet på nuværende tidspunkt beslaglægger alle ledige ressourcer i forvaltningernes økonomiafdelinger.

København, den 27. oktober 2005

Jan Christensen

/Niels Andersen

Bilag 1: Spørgeskema til kommunens 7 administrerende direktører.

REVISIONSDIREKTORATET FOR KØBENHAVNS KOMMUNE

SPØRGESKEMAUNDERSØGELSE AF 20. APRIL 2005 KØBENHAVNS KOMMUNES GENERELLE ØKONOMISTYRING

Revisionsdirektoratets undersøgelse har til formål at kortlægge, analysere og vurdere:

- Kommunens stilling i forhold til en række generelle forudsætninger for økonomistyringen.
- Tilrettelæggelsen af økonomistyringens cyklus: Målfastsættelsen, Budgetlægningen, Styringen i året løb, Regnskabsafleggelsen og Vurderingen af målopfyldelse og evaluering.

Undersøgelsen fokuserer på to niveauer:

- Det tværgående niveau mellem Økonomiudvalget/Økonomiforvaltningen og de stående udvalg/disses forvaltninger.
- Den enkelte enhedsforvaltning set fra direktionsniveauet.

Revisionsdirektoratets spørgeskema indeholder i afsnit I spørgsmål til en række udvalgte generelle forudsætninger for økonomistyringen.

Afsnit II indeholder spørgsmål der tager udgangspunkt i økonomistyringens cyklus, jf. Økonomiforvaltningens økonomistyringspjece fra november 2002.

Endeligt indeholder afsnit III spørgsmål til de fremadrettede initiativer.

Indholdsfortegnelse

I. Generelle forudsætninger for økonomistyringen.....	121
Tværgående niveau	121
Centralisering/decentralisering.....	121
Intern kontrol	121
Rollefordeling.....	122
Støttemateriale	123
Styreform.....	124
Årets gang.....	124
Værdibaseret ledelse	125
Ledelsesværktøjer	125
Registreringssystemer	126
II. Økonomistyringens cyklus.....	126
A. Fastsættelse af vision, målsætninger, mål og resultatkrav	127
B. Budgetlægning af ressourceindsatsen på aktivitetsområder.....	128
C. Styringen i årets løb.....	129
D. Regnskabsaflæggelse	131
E. Vurdering af målopfyldelsen og evaluering	132
III. Fremadrettede initiativer.....	134

Forvaltningens

navn:

Kontaktperson:

Dato:

I. Generelle forudsætninger for økonomistyringen

Tværgående niveau

Revisionsdirektoratet ønsker i dette afsnit at indhente oplysninger om den administrerende direktørs valg af, og holdninger til, en række udvalgte generelle forudsætninger for økonomistyringen: Centralisering/decentralisering af hovedopgaver, intern kontrol, rollefordeling mellem forvaltningen og Økonomiforvaltningen, støttemateriale, kommunens styreform, årets gang, værdibaseret ledelse, ledelsesværktøjer og registrerings-systemer til brug for økonomistyringen.

Centralisering/decentralisering

1. Opfatter den administrerende direktør kommunens økonomistyring som overvejende centraliseret eller decentraliseret?

2. Hvad er fordele og ulemper ved den valgte centralisering henholdsvis decentralisering?

Intern kontrol

3. Har forvaltningen etableret en controllerfunktion?

Ja

Nej

4. Hvis nej, er det blevet overvejet?

5. Er der efter den administrerende direktørs opfattelse behov for en præcisering af indholdet af begrebet intern kontrol og den praktiske tilrettelæggelse af intern kontrol set i lyset af den internationale udvikling (fx COSO, Corporate Governance, Public Governance (www.publicgovernance.dk)) ?

Rollefordeling

6. Hvorledes opfatter forvaltningen **sin egen rolle** i forhold til at sikre, at ændringer i økonomistyringens eksterne rammer (fx Indenrigs- og Sundhedsministeriets Budget- og Regnskabssystem, udbudsdirektiver) identificeres og efterleves?

7. Hvorledes opfatter forvaltningen **Økonomiforvaltningens rolle** i forhold til at sikre, at ændringer i økonomistyringens eksterne rammer (fx Indenrigs- og Sundhedsministeriets Budget- og Regnskabssystem, udbudsdirektiver) identificeres og efterleves?

8. Finder den administrerende direktør, at Økonomiforvaltningens rolle med hensyn til udstedelse af retningslinier om økonomistyringens fase 3 (Styringen i årets løb) og fase 4 (Regnskabsaflæggelse) skal:

Styrkes

Lempes

Ikke ændres

Støttemateriale

9. Vurderer den administrerende direktør, at det støttemateriale der er stillet til rådighed af Økonomiforvaltningen til brug for forvaltningens arbejde med økonomistyringens faser er dækkende for forvaltningens behov?

(Fx Budget- og Regnskabshåndbogen).

	Fase 1 (Målfast- sættelse)	Fase 2 (Budget- lægning)	Fase 3 (Styring i årets løb)	Fase 4 (Regnskabs- aflæggelse)	Fase 5 (Målopfyldelse)
Ja					
Nej					
Ved ikke					

10. Hvis nej, hvad er det da der efterlyses i de forskellige faser?

11. Finder den administrerende direktør, at det ovennævnte materiale for de enkelte faser opdateres tilstrækkeligt ofte?

	Fase 1 (Målfast- sættelse)	Fase 2 (Budget- lægning)	Fase 3 (Styring i årets løb)	Fase 4 (Regnskabs- aflæggelse)	Fase 5 (Målopfyldelse)
Ja					
Nej					
Ved ikke					

12. Finder den administrerende direktør, at det ovennævnte materiale er nemt at fremskaffe?

Ja

Nej

13. Hvis nej, hvad er ikke nemt at fremskaffe?

Styreform

14. Har kommunens valgte styreform (Mellemsformsstyre med delt administrativ ledelse) særlige fordele og ulemper i forhold til økonomistyringen? (Fx i forhold til Målfastsættelsen, Budgetlægningen, Styringen i årets løb, Regnskabsaflæggelsen, Vurderingen af målopfølgning og evaluering).
Nævn de 3 væsentligste fordele og ulemper.

Årets gang

Forvaltningen skal 4 gange om året udarbejde forventet kvartalsregnskab og årsregnskab.

15. Finder den administrerende direktør hyppigheden (antallet) og den tidsmæssige placeringen af de ovennævnte opgaver passende?

	Ja	Nej
Hyppighed		
Tidsmæssig placering		

Eventuelle kommentarer:

16. Finder den administrerende direktør, at de elementer der skal følges op på er hensigtsmæssige (budgetopfølgning, aktivitetsopfølgning, resultatopfølgning)?

	Ja	Nej
Budgetopfølgning		
Aktivitetsopfølgning		
Resultatopfølgning		

Eventuelle kommentarer:

Værdibaseret ledelse

17. Finder den administrerende direktør, at udstedelse af regler og retningslinier for økonomistyringen er forenelig med værdibaseret ledelse?

Ja☐

Nej☐

Hvad er fordele og ulemper ved ovenstående?

Ledelsesværktøjer

18. Hvilke af de ledelsesværktøjer der fremgår af Økonomiforvaltningens økonomistyringspjece fra november 2002 anvendes i forvaltningen (fx BUM-modeller, benchmarking, Balanced Scorecard)?

19. Kan den administrerende direktør foreslå tilføjelser eller forbedringer til pjecen?

20. Angiv de 3-5 væsentligste barrierer der kan forhindre, at ledelsesværktøjerne får en større udbredelse herunder hvor barriererne eventuelt opleves (fx centralt/decentralt)?

Registreringssystemer

21. Anvendes andre IT-regnskabssystemer end KØR og i givet fald hvorfor?

22. Kan forvaltningen med de nuværende IT-hjælpesystemer – til brug for fx aktivitets- og tidsregistrering eller ledelsesinformation – understøtte den ny budgetmodel?

Ja☐

Nej☐

Eventuelle kommentarer:

II. Økonomistyringens cyklus

Den overordnede økonomistyring for Københavns Kommune omfatter følgende cyklus:

- Fastsættelse af vision, målsætninger, mål og resultatkrav i forhold til den udmeldte økonomiske ramme.
- Budgetlægning af ressourceindsatsen på aktivitetsområder.
- Styringen i årets løb, herunder regnskabsprognoser.
- Regnskabsaflæggelsen.
- Vurderingen af målopfyldelse og evaluering.

Revisionsdirektoratet ønsker i de følgende afsnit A – E at indhente oplysninger om bl.a. inddragelse af de politiske udvalg i økonomistyringen, samt den administrerende direktørs valg af mål og resultatstyring, supplerende støttemateriale og ledelsesinformationssystemer.

A. Fastsættelse af vision, målsætninger, mål og resultatkrav

Økonomistyring stiller krav om et sammenhængende målhierarki. Dette indebærer indledningsvis en identifikation af de berørte aktivitetsområder. Herefter bør der for de enkelte aktivitetsområder foretages en systematisk nedbrydning af de overordnede målsætninger af langsigtet karakter i en række konkrete mål med tilhørende målepunkter og måltal, der videre udmøntes i en række resultatkrav som inddrager ressourcerne. Kommunens regler og retningslinier er bl.a. indeholdt i Budget- og Regnskabshåndbogen, budgetcirkulæret og rammebilag.

23. Hvornår i processen inddrages fagudvalget i forbindelse med fastsættelse af vision, målsætninger, mål og resultatkrav?

24. Hvordan bruger forvaltningen mål- og resultatstyring i økonomistyringen?

25. Hvilken støtte – herunder evt. supplerende støttemateriale – yder forvaltningen til brug for fastsættelse af vision, målsætninger, mål og resultatkrav for underliggende enheder?

26. Har forvaltningen et formaliseret ledelsesinformationssystem som giver relevant information til ledelsen i forhold til fastsættelse af målsætninger, mål og resultatkrav og er det IT-understøttet?

27. Hvilken styringsinformation indsamler forvaltningen i forhold til vision, målsætninger, mål og resultatkrav og hvordan registreres den?

28. Hvordan er arbejdsprocessen med fastsættelse af mål mv. organiseret (fx workflow, decentralisering, ansvar)?

29. Foretages en løbende evaluering af selve den proces, der ligger til grund for fastsættelse af målsætninger, mål og resultatkrav?

Ja☐

Nej☐

B. Budgetlægning af ressourceindsatsen på aktivitetsområder

Budgetlægning omfatter den politiske og administrative proces, hvor den samlede ressourceindsats prioriteres på de forskellige aktiviteter. Budgetlægningen tilrettelægges i naturlig forlængelse af mål- og resultatfasen. Budgetlægningen er den fase i økonomistyringen, hvor de forventede økonomiske konsekvenser af de planlagte aktiviteter opgøres.

Kommunens regler og retningslinier er bl.a. indeholdt i Budget- og Regnskabshåndbogen, budgetcirkulæret og rammebilagene.

30. Hvornår i processen inddrages fagudvalget i forbindelse med budgetlægningen?

31. Hvilken støtte – herunder evt. supplerende støttemateriale – yder forvaltningen til brug for budgetlægning for underliggende enheder?

32. Har forvaltningen et formaliseret ledelsesinformationssystem som giver relevant information til ledelsen i forhold til budgetlægningen og er det IT-understøttet?

33. Hvilken styringsinformation indsamler forvaltningen i forhold til budgetlægningen og hvordan registreres den?

34. Hvordan er budgetlægningen organiseret (fx workflow, decentralisering, ansvar)?

35. Foretages en løbende evaluering af selve den proces, der ligger til grund for budgetlægningen?

Ja☐

Nej☐

C. Styringen i årets løb

Styringen i årets løb har til formål at muliggøre en opfølgning af økonomistyringens to første faser – mål og resultater samt budgetlægningen. Grundlaget herfor sikres dels ved en løbende registrering og klassificering af styringsrelevant information (økonomiske data og andre data) dels ved tilrettelæggelse af et internt kontrolsystem. Ud over de løbende dataregistreringer skal der til brug for styringen i årets løb tilrettelægges en række

kontrolhandlinger i form af budgetopfølgning og udførelse af andre interne kontroller i bred forstand.

Kommunens regler og retningslinier er bl.a. indeholdt i Budget- og Regnskabshåndbogen, særligt kapitel 4 om budgetopfølgning, aktivitetsopfølgning og resultatopfølgning, samt i rammebilagene.

36. Hvornår i processen inddrages fagudvalget i forbindelse med forvaltningens styring i årets løb?

37. Hvilken støtte – herunder evt. supplerende støttemateriale – yder forvaltningen til brug for styringen i årets løb for underliggende enheder?

38. Har forvaltningen et formaliseret ledelsesinformationssystem som giver relevant information til ledelsen i forhold til styring i årets løb og er det IT-understøttet?

39. Hvilken styringsinformation indsamler forvaltningen i forhold til sin styring i årets løb og hvordan registreres den?

40. I hvilket omfang er forvaltningens budgetprocedure IT-understøttet?

41. Hvordan er styringen i årets løb organiseret (fx workflow, decentralisering, ansvar)?

42. Til hvilke opgaver i den løbende styring (fx budgetopfølgning) anvender forvaltningen KØR og til hvilke opgaver anvendes alternative registreringssystemer?

43. Foretages en løbende evaluering af selve den proces, der ligger til grund for styring i årets løb?

Ja☐

Nej☐

D. Regnskabsaflæggelse

Regnskabsaflæggelsen tager udgangspunkt i de krav, som fremgår af den kommunale styrelseslov og Indenrigs- og Sundhedsministeriets Budget- og Regnskabssystem. Herudover skal regnskabsaflæggelsen opfylde de bestemmelser, som er indeholdt i kommunens Budget- og Regnskabshåndbog, herunder Kasse- og Regnskabsregulativet med dets rammebilag for bl.a. årsregnskabet. Økonomiudvalget udsender årligt et regnskabscirkulære om den forestående regnskabsaflæggelse, indeholdende tidsfrister og retningslinier for forvaltningernes arbejde med – og udvalgenes godkendelse og indsendelse af – regnskabet.

44. Hvornår i processen inddrages fagudvalget i forbindelse med forvaltningens regnskabsaflæggelse?

45. Hvilken støtte – herunder evt. supplerende støttemateriale – yder forvaltningen til brug for regnskabsaflæggelse for underliggende enheder?

46. Har forvaltningen et formaliseret ledelsesinformationssystem som giver relevant information til ledelsen i forhold til regnskabsaflæggelse og er det IT-understøttet?

47. Hvilken styringsinformation indsamler forvaltningen i forhold til regnskabsaflæggelsen og hvordan registreres den?

48. Hvordan er arbejdsprocessen med regnskabsaflæggelse organiseret (fx workflow, decentralisering, ansvar)?

49. Foretages en løbende evaluering af selve den proces, der ligger til grund for regnskabsaflæggelse?

Ja☐

Nej☐

E. Vurdering af målopfyldelsen og evaluering

Økonomistyringens sidste fase har til formål at sammenholde de faktisk målte resultater med det opstillede målhierarki – tillige med en redegørelse for årsagerne til eventuelle afvigelser. Vurdering af målopfyldelsen forudsætter, dels at de formulerede mål og re-

sultatkrav er formuleret i operationelle termer, dels at der er tilrettelagt en hensigtsmæssig registreringsramme med henblik på opsamling af styringsrelevant information (såvel traditionelle økonomiske data som andre data).

Kommunens regler og retningslinier er bl.a. indeholdt i Budget- og Regnskabshåndbogen, kapitel 3, 4 og 5.

50. Hvornår i processen inddrages fagudvalget i forbindelse med forvaltningens vurdering af målopfyldelse og evaluering?

51. Hvilken støtte – herunder evt. supplerende støttemateriale – yder forvaltningen til brug for vurdering af målopfyldelse og evaluering for underliggende enheder?

52. Har forvaltningen et formaliseret ledelsesinformationssystem som giver relevant information til ledelsen i forhold til vurdering af målopfyldelse og evaluering og er det IT-understøttet?

53. Hvilken styringsinformation indsamler forvaltningen i vurdering af målopfyldelse og evaluering og hvordan registreres den?

54. Hvordan er arbejdsprocessen med vurdering af målopfyldelse og evaluering organiseret (fx workflow, decentralisering, ansvar)?

55. I hvilket omfang gennemføres vurdering af målopfyldelse ved brug af brugerundersøgelser, inddragelse af fokusgrupper, brugerpaneler o. lign?

56. Foretages en løbende evaluering af selve den proces, der ligger til grund for vurdering af målopfyldelse og evaluering?

Ja☐

Nej☐

III. Fremadrettede initiativer

57. Hvad opfatter den administrerende direktør som de 3-5 væsentligste udfordringer for forvaltningens fremtidige økonomistyring?

58. Finder den administrerende direktør, at der mangler noget særligt støttemateriale fra Økonomiforvaltningen (fx om intern kontrol, budgetmodeller, OBR)?

59. Finder den administrerende direktør, at der er et behov for en ændret IT-understøttelse af kommunens økonomistyring (KØR, DataWarehouse, ledelsesinformationssystemer mv.)?

60. Hvordan kan forvaltningernes erfaringsudveksling med hensyn til økonomistyringen forbedres?

61. Hvorledes kan økonomichefgruppen inddrages yderligere i fastsættelsen af rammerne for økonomistyring?

62. Er der andre kommentarer?

Bilag 2: Interviewguide til 3 udvalgte byer.

**REVISIONSDIREKTORATET
FOR KØBENHAVNS KOMMUNE**

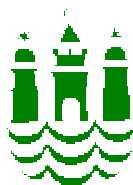
14. Februar 2005

x-by Kommune

Endelig interviewguide til x-by Kommune.

1. På hvilke tidspunkter og hvorledes inddrages det politiske niveau (Kommunalbestyrelse, økonomiudvalg og fagudvalg) i økonomistyringen?
2. Kommunen bedes skitsere årets gang i økonomistyringen, eksempelvis fordelt på de 3 processer: Budgetlægning, budgetopfølgning og regnskab.
3. Hvorledes er økonomistyringen generelt organiseret i x-by Kommune? (centrale/decentrale økonomiopgaver, forskelle i tilgang i forvaltningerne).
4. Hvorledes adskiller de enkelte fagforvaltningers rolle sig fra Økonomiforvaltningens rolle i forhold til at sikre, at ændringer i økonomistyringens eksterne ramme (fx Indenrigs- og Sundhedsministeriets Budget- og regnskabssystem, udbudsdirektiver) identificeres og efterleves?
5. Hvorledes definerer x-by Kommune i sin økonomistyring begrebet "intern kontrol" og har kommunen planer om at justere eller modernisere begrebet "intern kontrol", herunder eventuelt inddrage forvaltningskultur, risikovurdering, kontrolaktiviteter, information og kommunikation samt overvågning?
6. Hvilke rammer har direktionen fastsat for den interne kontrol i bred forstand, herunder fx for controlling, intern revision, Bestiller-Udfører-Model, Balanced ScoreCard, intern kontraktstyring, mål og rammestyring?

7. Hvorledes yder Økonomiforvaltningen støtte eller supplerende vejledning til fagforvaltninger og de decentraliserede enheders økonomistyring?
8. Hvorledes yder fagforvaltningerne støtte eller supplerende vejledning til de decentraliserede enheders økonomistyring?
9. Har x-by Kommune et formaliseret ledelsesinformationssystem?
10. Hvilke andre IT-hjælpesystemer end det primære regnskabssystem anvendes til brug for fx aktivitetsregistrering eller ledelsesinformation?
11. Hvorledes arbejder kommunen med udvikling af sin budgetmodel, herunder fx budgetter baseret på ydelseskataloger og enhedsomkostninger el. lign.?
12. Hvad opfattes som de 3-5 væsentligste udfordringer for x-by Kommunes fremtidige økonomistyring?



Revisionsdirektoratet

Stormgade 20

1555 København V

Telefon: 33 66 24 00

Telefax: 33 66 70 04

E-mail: revision@rd.kk.dk

www.revision.kk.dk