

# Decentrale enheders opsparing på baggrund af regnskab 2009 Resumé

Decentrale enheders opsparing, og fokus på mulighederne for styring af de decentrale enheders opsparing med henblik på forbedring af sikkerhed for budgetoverholdelse.

## Baggrund

Økonomiudvalget besluttede på møde den 1. december 2009, at kommunens eksterne revisor bistår Børne- og Ungdomsforvaltningen med at vurdere, "om styringsgrundlaget for de decentrale opsparinger kan forbedres for at øge sikkerheden for budgetoverholdelse."

## Rapporteringsform

I forbindelse med denne afrapportering har ønsket været, at Deloitte skulle bistå forvaltningen med udarbejdelse af en vurdering, der har således ikke været noget krav om at Deloitte skulle vurdere Børne- og Ungdomsforvaltningens initiativer.

Børne- og ungdomsforvaltningen samt Deloitte har derfor i fællesskab arbejdet med opdraget, og nærværende notat er derfor Børne- og Ungdomsforvaltningen samt Deloitte's fælles afrapportering vedrørende forbedring af styringsgrundlaget for de decentrale enheders opsparinger.

Notatet har været forelagt økonomiforvaltningen til kommentering.

I decentrale enheders opsparing fremgår af tabel 1.

**Tabel 1: Hovedtal vedrørende regnskab 2009 - decentrale institutioners opsparinger og gæld**

Mio. kr.	Regnskab 2008	Regnskab 2009	Besparelser vedtaget af BUU <sup>1</sup>	Endeligt regnskab 2009
Positiv opsparing	229,2	113,2	-74,3	38,9
Negativ opsparing	-194,6	-221,9	-	-221,9
<b>Netto</b>	<b>34,6</b>	<b>-108,7</b>	<b>-74,3</b>	<b>-183,0</b>
Korrektion vedrørende periodisering af tilgodehavende refusioner				74,7

<sup>1</sup> I forbindelse med Økonomi i balance (BUU den 12. august 2009)

<sup>2</sup> Det er forudsat, at tilgodehavende refusioner tilføres institutionerne i regnskab 2009. Yderligere overføres 38,1 mio.kr. i gældssaneringsmidler til institutioner, der fremadrettet opfylder deres handleplaner, hvorefter nettogælden udgør 70,1 mio.kr.

Nettogæld efter tilførsel af refusioner og gældssaneringsmidler <sup>2</sup>	-108,3
--	--------

Regnskabsresultatet for 2009 viser, at de decentrale enheder samlet set ved udgangen af 2009 har oparbejdet en gæld / et forbrug af næste års bevilling på 183,0 mio.kr. efter krav om besparelse på 74,3 mio.kr. Herudover korrigeres efterfølgende for refusioner, som tilføres institutionerne, så den endelige nettogæld bliver -108,3 mio.kr.

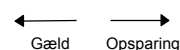
## Årsagsforklaringer vedrørende forbrug af opsparinger i 2009

### *Positive opsparinger*

Der foreligger ikke en entydig forklaring på, hvorfor institutioner med positiv opsparing forbruger deres opsparinger i 2009.

Det antages imidlertid, at de decentrale enheder har forbrugt deres opsparinger med baggrund i, at BUU besluttede en besparelse på 74,3 mio.kr. under "Økonomi i balance" (BUU den 12. august 2009). Beslutningen indebar, at den hidtidige regnskabspraksis skulle ændres, så de decentrale enheder ikke automatisk fik overført hele deres eventuelle positive opsparing til det efterfølgende budgetår. I stedet blev der fastsat en øvre grænse, som kan reduceres til 2 pct. og der kan efter behov ske en yderligere reduktion af muligheden for overførsel af opsparing på konkrete institutioner med henblik på at tilvejebringe provenuet på 74,3 mio.kr. (BUU den 25. november 2009).

Ovenstående underbygges af, at hovedparten af institutionerne, uanset type, budgetstørrelse og distrikt overfører en positiv opsparing på mellem 0 pct. og 3 pct. Dette indikerer, at institutionerne har sigtet mod at ramme de 2 pct., jævnfør figuren nedenfor.

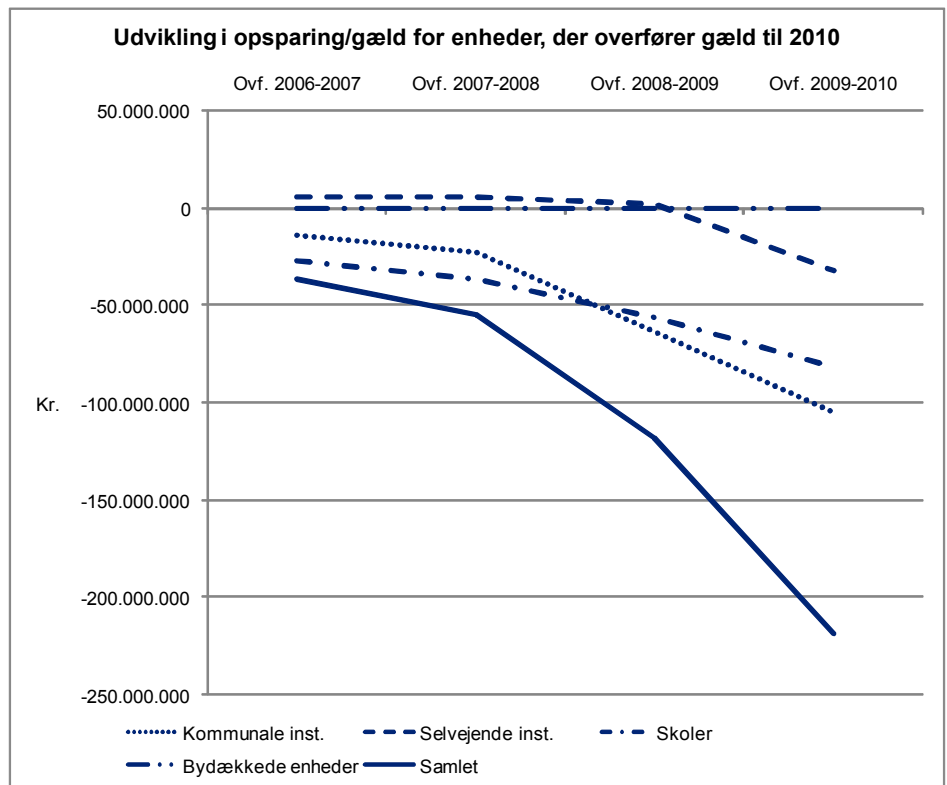


### *Gæld*

Hvad angår den gældsforøgelse, som ses blandt institutioner med negativ opsparing, foreligger der heller ikke en entydig forklaring på gældsforøgelsen.

Som det fremgår af figuren nedenfor, gælder det dog samlet for de institutioner, der overfører gæld til 2010, at gælden i perioden fra 2006 til 2009 er forværret:

<sup>2</sup> Det er forudsat, at tilgodehavende refusioner tilføres institutionerne i regnskab 2009. Yderligere overføres 38,1 mio.kr. i gældssaneringsmidler til institutioner, der fremadrettet opfylder deres handleplaner, hvorefter nettogælden udgør 70,1 mio.kr.



Institutionerne har mulighed for at blive gældssanerede, såfremt de lever op til den handleplan, der er udarbejdet for dem og derved formindsker deres gæld. Forvaltningen vurderer, at gældssaneringen medfører en polarisering af enhederne: Én gruppe af institutioner forbedrer sig markant, nedbringer og får udmeldt deres gældssaneringsmidler, mens muligheden for gældssanering ikke har virkning for en anden gruppe af institutioner. Dette underbygges af gældsudviklingen for de institutioner, der har fået udmeldt deres gældssaneringsmidler som følge af en positiv udvikling og de institutioner, der ikke har, da de har haft en negativ udvikling.

### Tidligere iværksatte initiativer til forbedring af styringsgrundlaget

I forbindelse med genopretningsplanen for BUF har forvaltningen løbende arbejdet med initiativer til forbedring af økonomistyringen på de decentrale enheder. Blandt de væsentligste kan nævnes:

- Indførelse af obligatorisk økonomistyringsværktøj for kommunale institutioner på dagområdet - og for 2010 gøres værktøjet også obligatorisk for selvejende og private institutioner.
- Indførelse af gældssaneringsprogram hvorefter særligt gældsplagede institutioner kan få eftergivet en del af deres gæld, hvis de selv demonstrerer, at de er i stand til at gennemføre besparelsetiltag.

- Et omfattende uddannelsesprogram er gennemført i 2009. Uddannelsesprogrammet omfatter systemer og værktøjer, afstemningsopgaver mv.

### **Forslag til initiativer til forbedring af styringsgrundlaget**

Det kunne ved regnskabsafslutningen konstateres, at de iværksatte initiativer ikke har været tilstrækkelige til at afværge et betragteligt forbrug af opsparing, jf. tabellen ovenfor. Derfor fremlægges hermed en række forslag til yderligere initiativer til forbedring af styringsgrundlaget.

1. Indførelse af en ordning for kommunale institutioner, som modsvarer bankordningen, der gælder for selvejende/private enheder. Selvejende institutioner modtager acontodriftstilskud fra kommunen, som de efterfølgende forbruger af via deres bankkonto. Antagelsen er her, at det styringsmæssige pres, der stammer fra likviditeten i banken, har en adfærdsregulerende effekt.

Forslaget indebærer, at der designes et system, hvor kommunale institutioner og skoler i budgetudmeldingen får udmeldt deres ramme, reduceret med det sparekrav, de jf. indgået aftale skal opfylde i året. Hermed kan skoler og institutioner fra start af året se, hvilket beløb de har til rådighed til forbrug i året, når de skal opfylde et udmeldt og aftalt sparekrav.

Tilsvarende vil institutioner med opsparing kun kunne anvende deres opsparing efter forudgående aftale med BUF centralt om, hvad midlerne skal bruges til og hvornår. Dette med henblik på at sikre mulighederne for central økonomistyring af området.

Det skal anføres, at ordningen ikke er en garanti for, at der sker merforbrug.

2. Revision af de nugældende rammer for selvforvaltning, herunder for overførselsadgang, således at der fremover alene gives adgang til at overføre positive opsparinger imellem budgetårene.
3. Udarbejdelse af fornyede handleplaner for nedbringelse af gæld på de gældsplagede institutioner, der ikke har overholdt de gældende handleplaner. Disse skal blandt andet indeholde en fast tidskadence i forhold til afvikling af gæld og følges tæt op ledelsesmæssigt jf. nedenfor.
4. Opstramning af incitamentsstruktur og sanktioner i organisationen med specifikt fokus på budgetoverholdelse og gældsnedbringelse. Herunder indførelse af en kendt og fast flertrins sanktionspolitik i tilfælde af manglende overholdelse af budgetrammer og aftaler om gældsafvikling.

5. Forankring af økonomisk ansvar og handleforpligtigelse i forvaltningen i forbindelse med ny organisering af BUF.  
Den endelige plan og struktur for den nye organisering i BUF er ikke på plads p.t. I forbindelse med reorganiseringen anbefales det, at ansvaret for opfølgning på økonomi og handleplaner for de decentrale enheder forankres entydigt i organisationen.
6. Øvrige forslag med fokus på fortsat udvikling af forvaltningens økonomistyringsværktøjskasse.
  - a. Udvikling af fælles økonomistyringsværktøj til monitorering af udviklingen på skoleområdet i lighed med de værktøjer, der findes på dagtilbudsområdet.
  - b. Fortsat kursusvirksomhed vedrørende økonomistyring og prognostisering særligt målrettet skoleområdet, men også med henblik på fortsat kvalificering og udvikling af dagtilbudsområdet, da der løbende sker nyansættelser og genbesættelser af stillinger i organisationen.
  - c. Større detaljering i budgetudmeldingen til gavn for bedre gennemsigtighed i budgetudmeldingen samt periodisering af decentrale budgetter med henblik på en bedre understøttelse og forenkling af styring og budgetopfølgning.
  - d. Med henblik på fortsat forbedring af styringsgrundlaget bør der fokuseres på at skriftliggøre og yderligere formalisere de retningslinier, der er gældende for økonomistyringen, herunder udarbejdelse eller opdatering af økonomistyringshåndbøger og budgetvejledninger.
  - e. Øget fleksibilitet i budgettildelingen. Det kan overvejes ved siden af de automatiske budgettildelingen på baggrund af objektive kriterier at afsætte puljer til imødegåelse af ekstraordinære merforbrug, der ikke er taget højde for i de ordinære budgettildelingsmodeller. Midlerne vil i givet fald kunne udmøntes efter ansøgning. Ulempen er dog, at budgettildelingen bliver mindre gennemsigelig, og det kan i stedet overvejes at analysere og eventuelt tilpasse budgettildelingsmodellerne, så de tager højde for ekstraordinære forhold.
  - f. Puljeudmeldingen er en kilde til usikkerhed om de decentrale budgetter - både på institutionerne og i centralt i BUF. Det er vanskeligt for institutionerne at økonomistyre, når dele af budgettet først udmeldes i løbet af budgetåret, og det er usikkert, hvor stor en del af puljemidlerne, som vil tilfalde den enkelte enhed. Der bør derfor udarbejdes helt klare retningslinjer for puljeudmeldingen, om der skal foretages en afvejning i mellem de fagfaglige begrundelser for fastholdelse af puljer og de

styringsmæssige konsekvenser for skolerne af ikke at udmønte midlerne fra skoleårets begyndelse..

### **Afsluttende anbefaling**

Det anbefales, når der er truffet beslutning om hvilke af ovenstående initiativer, som skal iværksættes, at forvaltningen udarbejder en tids- og handlingsplan for gennemførelsen af initiativerne, og at der i forlængelse heraf gennemføres en månedlig opfølgning på handlingsplanen med henblik på at sikre en tilfredsstillende fremdrift.

### **Hovednotatets indhold**

I efterfølgende hovednotat er institutionernes opsporing, efter aftale med BUF og under hensyntagen til udvalgets ønsker, kortlagt på forskellige snit, og de oven for beskrevne initiativer er mere detaljeret beskrevet, hvad angår baggrund, formål og effekter.

**Hovednotat:**

# **Decentrale enheders opsparing på baggrund af regnskab 2009**

*Fokus på mulighederne for styring af decentrale enheders opsparing med henblik på forbedring af sikkerhed for budgetoverholdelse*

## **Baggrund**

Økonomiudvalget besluttede på møde den 1. december 2009, at kommunens eksterne revisor bistår Børne- og Ungdomsforvaltningen med at vurdere, "om styringsgrundlaget for de decentrale opsparinger kan forbedres for at øge sikkerheden for budgetoverholdelse."

## **Rapporteringsform**

I forbindelse med denne afrapportering har ønsket været, at Deloitte skulle bistå forvaltningen med udarbejdelse af en vurdering. Der har således ikke været noget krav om at Deloitte skulle vurdere Børne- og Ungdomsforvaltningens initiativer.

Børne- og ungdomsforvaltningen samt Deloitte har derfor i fællesskab arbejdet med opdraget, og nærværende notat er derfor Børne- og Ungdomsforvaltningen samt Deloitte's fælles afrapportering vedrørende forbedring af styringsgrundlaget for de decentrale enheders opsparinger.

Der er således tale om at opgaven fra Deloitte's side er løst som en assistanceopgave, og ikke som traditionel revisionsmæssig kvalitetssikring af et forvaltningsprodukt, således som det har været tilfældet med leverancer under genopretningsplanen i øvrigt.

## Indholdsfortegnelse

<u>Decentrale enheders opsparing på baggrund af regnskab 2009 Resumé:</u>	1
<u>Hovednotat: Decentrale enheders opsparing på baggrund af regnskab 2009</u>	2
1. <u>Kortlægning af enhedernes opsparinger og gæld</u>	2
1.1 <u>Udvikling i opsparinger og gæld</u>	2
1.1.1 <u>Samlet oversigt over opsparinger og gæld, netto.</u>	2
1.1.2 <u>Udvikling i opsparinger</u>	2
1.1.3 <u>Udvikling i gældsætning</u>	2
1.1.4 <u>Udvikling i opsparing/gæld for enheder, der overfører gæld til 2010</u>	2
1.2 <u>Særligt vedrørende gældssanerede enheder</u>	2
1.2.1 <u>Enheder, der har opfyldt mål og fået udmeldt gældssaneringsmidler</u>	2
1.2.2 <u>Enheder, der ikke har opfyldt mål og dermed ikke har fået udmeldt gældssaneringsmidler</u>	2
1.2.3 <u>Vurdering af udvikling for enheder omfattet af gældssanering</u>	2
1.3 <u>Opsparinger og gæld inddelt i intervaller</u>	2
1.4 <u>Opsparinger og gæld pr. distrikt</u>	2
2. <u>Forklaringsvariable vedrørende forbrug af decentrale opsparinger i 2009.</u>	2
3. <u>Tidligere iværksatte initiativer til forbedring af styringsgrundlaget</u>	2
4. <u>Forslag til nye initiativer til forbedring af styringsgrundlaget</u>	2
4.1 <u>Indførelse af en bankordning for institutionerne.</u>	2
4.2 <u>Revision af rammerne for selvforvaltning</u>	2
4.3 <u>Handleplaner for nedbringelse af gæld</u>	2
4.4 <u>Incitamentsstruktur og sanktioner i organisationen</u>	2
4.5 <u>Forankring af økonomisk ansvar og handleforpligtigelse i Ny organisering af BUF</u>	2
4.6 <u>Øvrige forslag med fokus på fortsat udvikling af forvaltningens økonomistyringsværktøjskasse</u>	2
4.6.1 <u>Fælles økonomistyringsværktøj til monitorering af udvikling på skoleområdet</u>	2
4.6.2 <u>Kursusvirksomhed</u>	2
4.6.3 <u>Bedre gennemsigtighed i budgetudmeldingen samt periodisering af decentrale budgetter</u>	2
4.6.4 <u>Indbygget fleksibilitet i budgettildelingsmodeller</u>	2
4.6.5 <u>Udarbejdelse af økonomistyringshåndbøger og budgetvejledninger</u>	2
4.6.6 <u>Tilretning af pulje- og budgetstyring</u>	2
4.7 <u>Generelle forudsætninger for forslagenes gennemførelse</u>	2



# 1. Kortlægning af enhedernes opsparinger og gæld

## Anvendt datagrundlag

De prognosetal, der er anført i nærværende afsnit, er institutionernes egne indmeldinger til regnskab 2009 pr. 3. marts 2010.

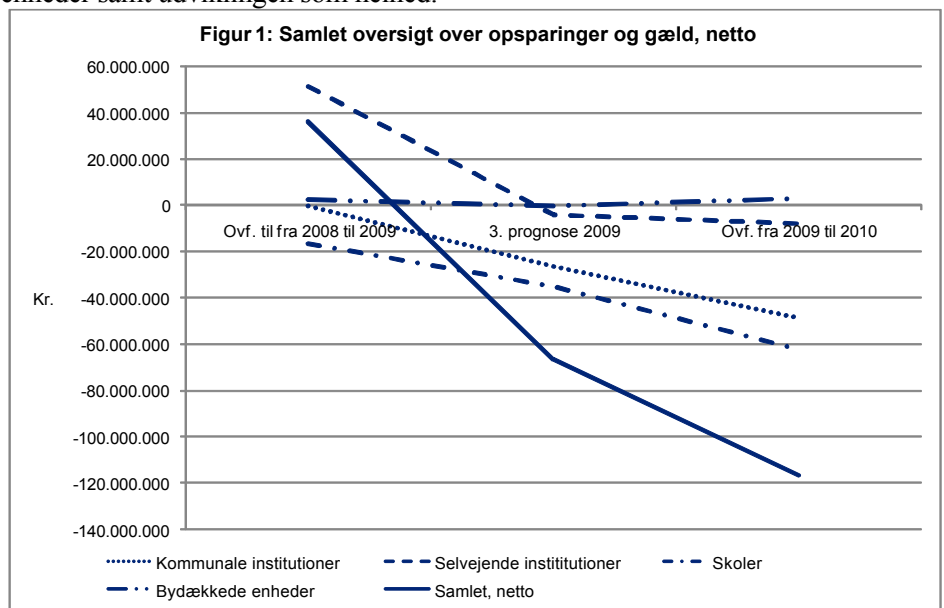
Datagrundlaget er rensset for institutioner, der er lukkede, lagt sammen mv. Det betyder, at opsparinger og gæld ikke summer til hovedtallene vedrørende regnskab 2009, der fremgår af tabel 1 og 2.

På baggrund af den samlede oversigt over regnskab og prognose pr. enhed af 3. marts 2010 har Deloitte foretaget en række udtræk for at kortlægge udviklingen i opsparinger og gæld, størrelsen herpå samt karakteristika for de enheder, der har opsparinger og gæld.

Udvikling i opsparinger og gæld

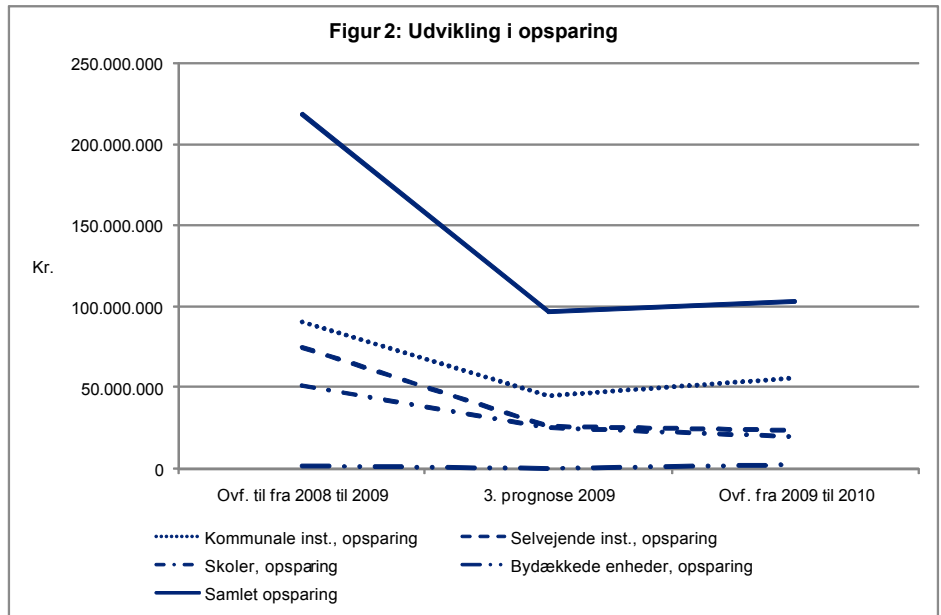
## 1.1.1 Samlet oversigt over opsparinger og gæld, netto.

Figur 1 viser udviklingen i opsparinger og gæld netto fra overførslen 2008-2009, 3. prognose 2009 og til det endelige resultat for 2009 fordelt på kommunale og selvejende institutioner, skoler og bydækkede enheder samt udviklingen som helhed:



## 1.1.2 Udvikling i opsparinger

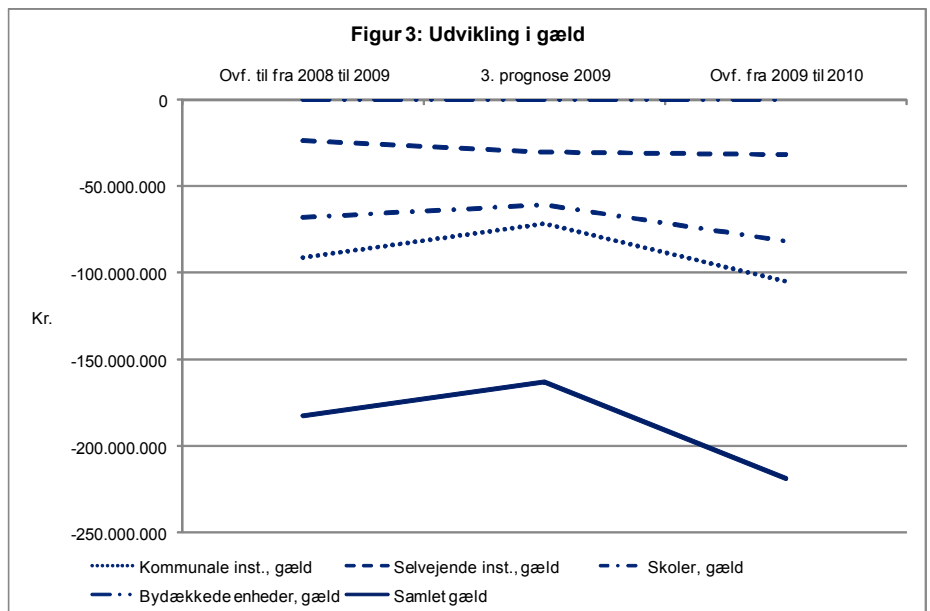
For at få et dybere indblik i baggrunden for den samlede udvikling, viser figur 2 udviklingen i den positive opsparing for samme periode:



Det fremgår af figuren, at niveauet for den positive opsparing er faldet markant for både kommunale institutioner, selvejende institutioner og skoler fra overførslen mellem 2008 og 2009 til det endelige resultat i 2009.

### 1.1.3 Udvikling i gældsætning

Udviklingen i gælden fremgår af figur 3:

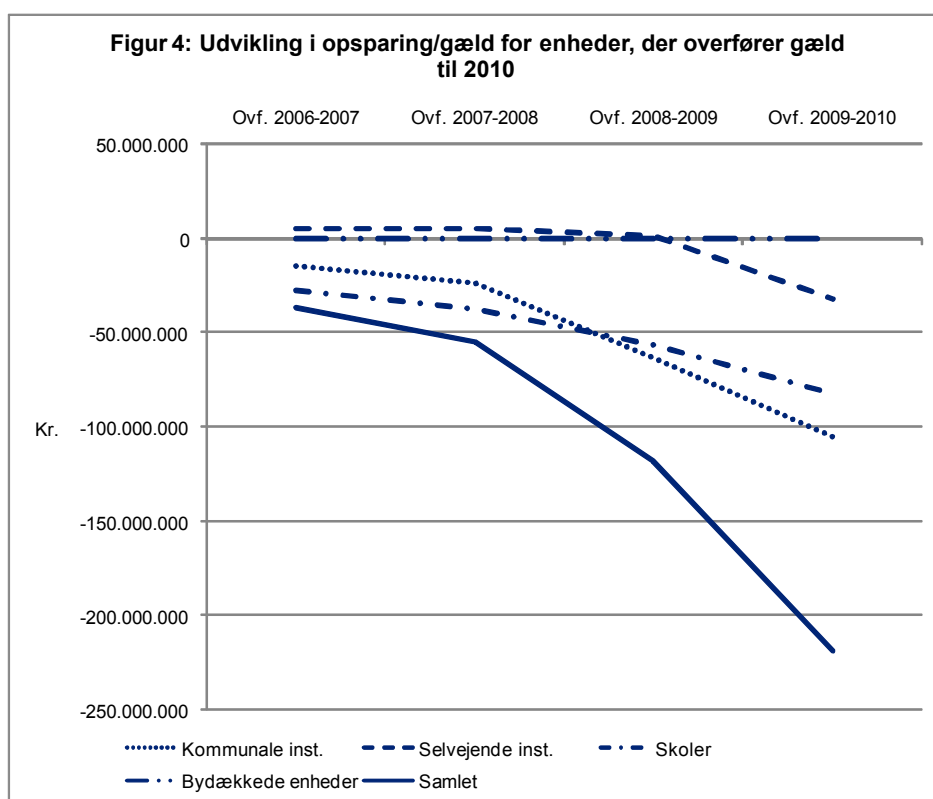


Udviklingen i gælden for de selvejende institutioner ligger relativt stabilt, mens gælden for både kommunale institutioner og skoler forværres fra 3. regnskabsprognose 2009 til det endelige resultat for 2009. For begge disse typer af enheder gælder det, at 3. prognose 2009

viste en modsat tendens end det endelige resultat. Forventningen ved 3. regnskabsprognose var, at de kommunale institutioner og skolers gæld samlet set ville være faldet i forhold til gælden ved afslutningen af regnskabet for 2008. Det endelige resultat for 2009 viser, at gælden på de kommunale institutioner stiger med 14,1 mio.kr. og for skolerne med 8,1 mio.kr. i forhold til 2008.

### 1.1.4 Udvikling i opsparing/gæld for enheder, der overfører gæld til 2010

Der er i alt 338 enheder, der forventes at overføre gæld fra 2009 til 2010. Disse fordeler sig på 34 skoler, 128 selvejende institutioner og 176 kommunale institutioner. Figur 4 viser udviklingen i opsparing/gæld for disse enheder:



Det ses af figuren, at med undtagelse af bydækkede enheder er det fælles for alle enhedstyper, at gælden gradvist er blevet større siden det endelige resultat i 2006 til det endelige resultat i 2009.

#### Særligt vedrørende gældssanerede enheder

De decentrale enheder har mulighed for at blive gældssanerede, hvis de lever op til den handleplan, der er blevet udarbejdet for dem og derigennem formindsker deres gæld. Der er i alt 98 enheder, som har haft mulighed for at blive gældssanerede i 2009. Disse fordeler sig på:

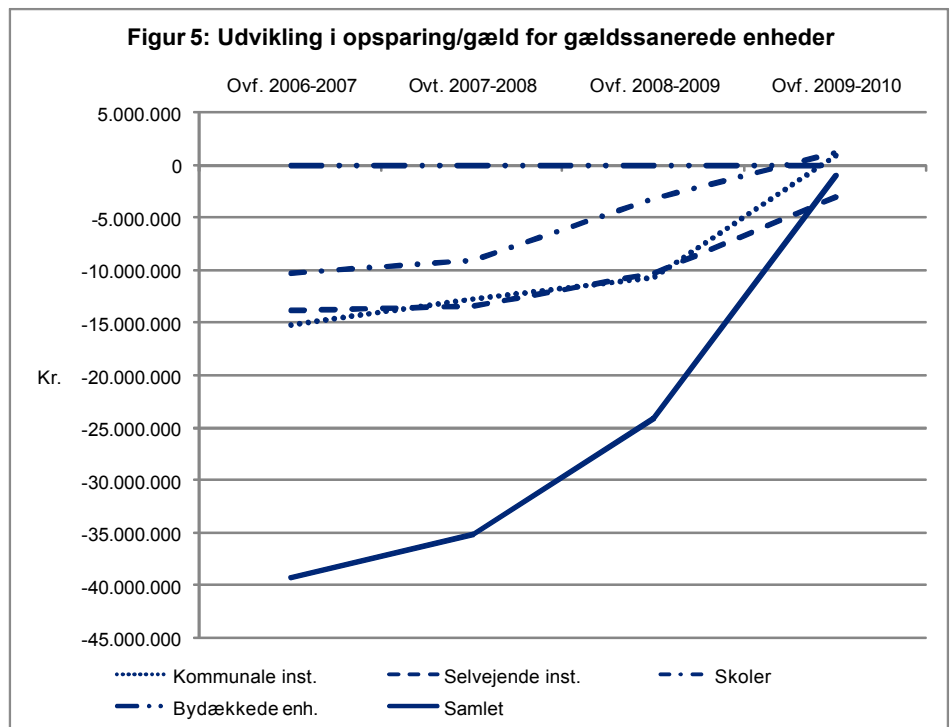
- 62 kommunale institutioner

- 15 selvejende institutioner og
- 21 skoler

Ovennævnte enheder falder i to overordnede grupper: Den ene hvor enhederne har indfriet målene i handleplanen og fået udmeldt deres gældssaneringsmidler. Den anden gruppe rummer de enheder, som ikke har indfriet målene i handleplanen og derfor ikke fået udmeldt deres gældssaneringsmidler.

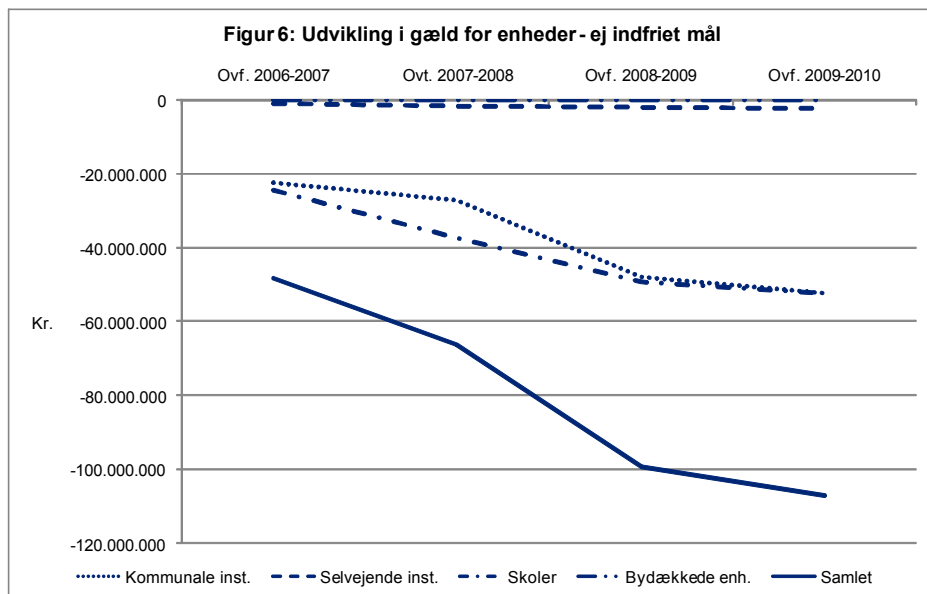
### 1.1.5 Enheder, der har opfyldt mål og fået udmeldt gældssaneringsmidler

Første gruppe rummer i alt 34 enheder. Det drejer sig om 17 kommunale institutioner, 12 selvejende institutioner samt 5 skoler. Figur 5 viser udviklingen i gæld for de 34 enheder fordelt på typer. Det fremgår, at gælden for disse enheder er nedbragt fra det endelige resultat i 2006 frem til 2009.



### 1.1.6 Enheder, der ikke har opfyldt mål og dermed ikke har fået udmeldt gældssaneringsmidler

Den anden gruppe rummer i alt 64 enheder. Figur 6 viser deres gældsudvikling fordelt på typer:



Som det ses af figuren, har de enheder, som har haft mulighed for at blive gældssanerede, men som ikke har indfriet mål og fået udmeldt gældssaneringsmidler, samlet set forværret deres gæld i perioden 2006 til 2009. Figuren omfatter 45 kommunale institutioner, 3 selvejende institutioner og 16 skoler.

### 1.1.7 Vurdering af udvikling for enheder omfattet af gældssanering

Figur 5 og 6 understøtter BUFs vurdering af, at gældssaneringen medfører en polarisering af enhederne. En gruppe af enheder forbedrer sig markant, arbejder efter handleplanerne og nedbringer gælden, mens der ikke er nogen virkning for en anden gruppe af enheder. Det er forvaltningens vurdering, at sidstnævnte enheder ofte slås med andre varige problematikker såsom elevflugt, højt sygefravær osv.

Deloitte har set eksempler på handleplaner for gældssanerede enheder og vurderer, at handleplanerne i sig selv udgør et godt grundlag for at nedbringe gælden, da de blandt andet udpeger specifikke områder, hvor der skal spares. Deloitte vurderer dog samtidigt, at der er behov for øget fokus på opfølgningen på handleplanerne.

I forhold til gældssanerede enheder anbefales det fremadrettet, at der gennemføres analyser af de gældssanerede enheder, som dækker et bredere perspektiv, dvs. belægningsprocent/udsving i børnetal, sygefravær, enhedsstørrelse, om der er særligt mange eller få integrerede institutioner osv., samt at procedurerne for opfølgning på handleplanerne gennemgås.

Det anbefales herudover, at der rettes et særligt fokus på enheder, som på kort tid opbygger en betydelig gæld og følgelig ikke er omfattet af

reglerne for gældssanering.

BUF har oplyst, at der er oprettet en særlig task force, hvis formål er at rykke ud og hjælpe nødlidende skoler og institutioner. Task forcen er bemanded med personer, der har kompetencer inden for eksempelvis økonomi, personaleledelse, regnskab og opfølgning, løn og refusioner og timestyring.

På nuværende tidspunkt er 5 skoler blevet ydet hjælp fra task forcen. Status er, at alle 5 skoler har nedbragt deres gæld, såfremt refusioner indregnes.

Der er ligeledes 4 institutioner, som er blevet ydet hjælp af task forcen.<sup>3</sup> Status for institutionerne er, at hjælpen endnu ikke er resulteret i en forbedring af deres situation. BUF har dog oplyst, at der ud fra en subjektiv vurdering er tale om 4 meget grelle tilfælde, og at man fortsat forventer en forbedring på disse i løbet af 2010.

Den foreløbige vurdering af task forcen er således, at den har virkning i forhold til skolerne, men at resultaterne for institutionerne indtil videre er udeblevet.

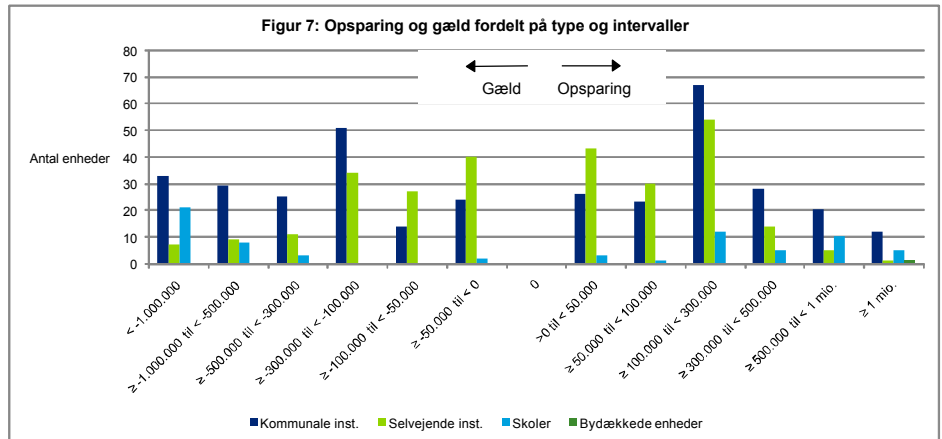
#### Opsparinger og gæld inddelt i intervaller

I figur 7 er opsparinger og gæld inddelt i intervaller og fordelt på de fire typer af enheder. Det gælder for de kommunale institutioner, at flest har en opsparing, der ligger mellem 100.000 kr. og 300.000 kr. Tilsvarende har flest kommunale institutioner en gæld, der ligger mellem 100.000 kr. og 300.000 kr. Endvidere bør det bemærkes, at en relativ stor andel af de kommunale institutioner har en gæld på mere end 1 mio.kr.

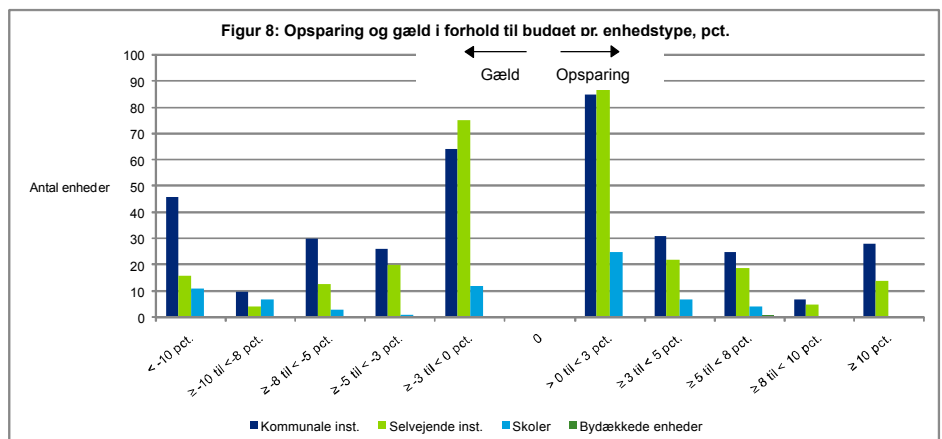
Størrelsen på opsparingen for de selvejende institutioner ligger oftest ligeledes mellem 100.000 kr. og 300.000 kr., mens gælden oftest ligger på mellem 0 kr. og 50.000 kr. For skolerne gælder det, at flest enheder, der har opsparing eller gæld, ligger i de ydre intervaller, det vil sige med en gæld på mere end 1 mio.kr. eller en opsparing på mere end 500.000 kr.

---

<sup>3</sup> Herudover er der en række institutioner, som er blevet ydet generel hjælp.



For at nuancere billedet af størrelsen på opsparinger og gæld viser figur 8 enhedernes opsparinger og gæld i forhold til budgettet inddelt i intervaller.



Størrelsen på opsparingen eller gælden i forhold til budgettet viser, at for kommunale institutioner, selvejende institutioner og skoler gælder det, at opsparingen eller gælden typisk ligger inden for  $\pm 3$  pct. af enhedernes budget.

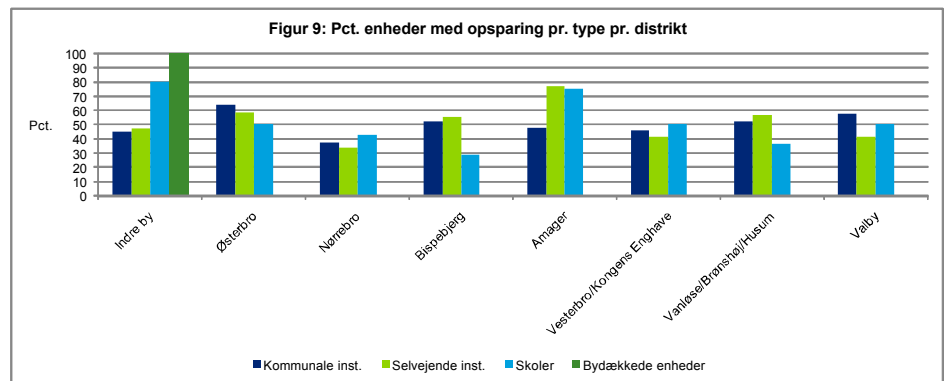
#### Opsparinger og gæld pr. distrikt

Følgende afsnit afdækker, om det er muligt at afdække et mønster i forhold til de decentrale enheders opsparinger og gæld med udgangspunkt i distrikterne. Analysen viser, at der ikke på det foreliggende grundlag kan identificeres et klart og entydigt mønster.

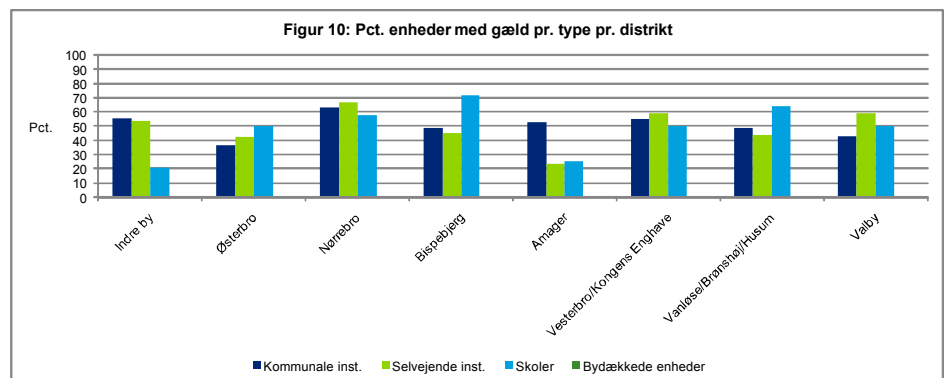
Ved gennemgang af opsparinger og gæld fordelt på distrikter fremgår det, at der i alle distrikterne er enheder, som har gæld. Den samlede andel af enheder med gæld ligger således mellem 40 pct. og 64 pct. Distrikt Amager og Østerbro har færrest enheder med gæld, svarende til 40 pct., mens distrikt Nørrebro har flest enheder med gæld (64 pct.) Tilsvarende ligger andelen af enheder med opsparinger mellem 36 pct. og 60 pct., hvor distrikterne Amager og Østerbro har flest enheder med opsparing (60 pct.), mens distrikt Nørrebro har færrest enheder med

opsparing (36 pct.)

Ved opdeling af opsparing på enhedstype inden for de enkelte distrikter udskiller distrikt Indre By og Amager sig, da henholdsvis 80 pct. og 75 pct. af skolerne har en opsparing. Der er både variation inden for de enkelte distrikter på tværs af enhedstyperne og mellem distrikterne, men for samme enhedstyper, i forhold til om enhederne har opsparing. Dette fremgår af nedenstående figur 9.



Figur 10 viser opdelingen af enheder pr. type og distrikt med hensyn til gæld:



Som det var tilfældet med opsparinger fordelt på typer og distrikter, er der ikke et entydigt mønster i forhold til, om det primært er skoler, kommunale eller selvejende institutioner, der har gæld. Det kan heller ikke udledes, at et bestemt distrikt har særlig mange enheder med gæld i forhold til de øvrige distrikter.

At for eksempel Indre By skiller sig ud i forhold til, at skolerne understøtter BUFs vurdering af, at skolernes beliggenhed har betydning for deres økonomiske vilkår. Der er typisk stor søgning og dermed stabilt elevgrundlag på skolerne i Distrikt Indre By, hvorfor skolerne ikke her, i samme grad som skoler i andre distrikter, har udfordringer med hensyn til faldende budgetter som følge af vigende elevtal. Samtidig er der i budgetmodellen på skoleområdet indbygget ekstra kompensation i form af garantibevinger til små skoler, som distrikt



indre by primært består af.

Det anbefales derfor fremadrettet, at det analyseres om budgetmodellen favoriserer en bestemt enhedstype, enhedsstørrelse mv.

## 2. Forklaringsvariable vedrørende forbrug af decentrale opsparinger i 2009

BUU besluttede en besparelse på 74,3 mio.kr. under "Økonomi i balance" (BUU d. 12. august 2009). Beslutningen indebar, at den hidtidige regnskabspraksis skulle ændres, så de decentrale enheder ikke automatisk fik overført hele deres eventuelle positive opsparing til det efterfølgende budgetår. I stedet blev der fastsat en øvre grænse fra årsskiftet, så hver enkel institution får overført deres positive opsparing med et loft på 6 pct. af deres samlede budget. Tilsvarende får skoler overført deres positive opsparing med et loft på 5 pct. af deres samlede budget.

Med henblik på at sikre provenuet på 74,3 mio.kr. blev det efterfølgende besluttet, at den øvre grænse for overførsel af positiv opsparing om nødvendigt kunne sænkes til 2 pct., samt at der efter behov kan ske en yderligere reduktion af muligheden for overførsel af opsparing på konkrete institutioner (BUU d. 25. november 2009).

Børne- og Ungdomsforvaltningen begrænsede ikke institutionerne og skolernes mulighed for brug af eventuel opsparing i 2009, men appellerede til mådehold og økonomisk ansvarlighed. Det var derfor forventeligt, at nogle institutioner og skoler med positive opsparinger ville bruge af deres positive opsparinger efter udmeldingen om ændret regnskabspraksis og begrænsning af adgangen til overførsel af opsparing imellem årene.

I beregningen af den faktiske besparelse på de 74,3 mio.kr. blev der indarbejdet en forventet nedgang i den positive opsparing som følge af udmeldingen om den politiske beslutning af ændret regnskabspraksis. Forbruget af den positive opsparing har dog, jævnfør tabellen nedenfor, vist sig markant større end forudsat. Dette var baggrunden for, at BUF ved 3. prognose 2009 indstillede, at procentgrænsen på 2 pct. skulle nedjusteres.

Børne- og Ungdomsforvaltningen udsendte derfor et brev til alle decentrale enheder med en appel om at udvise mådehold, ligesom fristen for bogføring i gammelt regnskabsår 2009 blev afkortet i forbindelse med regnskabsafslutningen.

### **Tabel 2: Hovedtal vedrørende regnskab 2009 - decentrale**

## institutioners opsparinger og gæld

Mio. kr.	Regnskab 2008	Regnskab 2009	Besparels e vedtaget af BUU <sup>4</sup>	Endeligt regnskab 2009
Positiv opsparing	229,2	113,2	-74,3	38,9
Negativ opsparing	-194,6	-221,9	-	-221,9
<b>Netto</b>	<b>34,6</b>	<b>-108,7</b>	<b>-74,3</b>	<b>-183,0</b>
Korrektion vedrørende periodisering af tilgodehavende refusioner				74,7
<b>Nettogæld efter tilførsel af refusioner og gældssaneringsmidler<sup>5</sup></b>				<b>-108,3</b>

Det fremgår af det foreløbige regnskab for 2009, at de decentrale enheders opsparinger er forværret med samlet set 143,3 mio.kr. fra R2008 til R2009, således at de decentrale enheder under et har opbygget en gæld på 108,7 mio.kr. ved udgangen af 2009, imod en samlet positiv opsparing på 34,6 mio.kr. ved udgangen af 2008.

Af de 143,3 mio.kr. er ca. 116 mio.kr. forbrug af positiv opsparing, mens ca. 27,3 mio.kr. er forøget gæld. Forbruget af positiv opsparing er sket på i alt 35 skoler og 346 institutioner, mens forværringen af gælden er placeret på i alt 16 skoler og 95 institutioner.

Oven i det ovennævnte forbrug af opsparing vil institutionerne yderligere skulle bidrage med 74,3 mio.kr. jævnfør ovennævnte beslutning, hvorfor institutionernes nettogæld til kommunen andrager 183,0 mio.kr. (108,7 + 74,3) ved udgangen af 2009. Til gengæld er der sket en korrektion af regnskabsprincipper, hvorefter tilgodehavende refusioner for i alt 74,7 mio.kr. fremrykkes. Det er imidlertid ikke på nuværende tidspunkt afgjort, hvorvidt dette beløb skal indregnes i institutionernes opsparing/gæld for 2009.

Der er ikke gennemført egentlige undersøgelser af årsagerne til det konstaterede forbrug af decentrale opsparinger i 2009. Det er imidlertid forvaltningens og Deloitte's samlede vurdering, at begrænsningen af overførselsadgang imellem årene er den væsentligste forklaringsvariabel i forhold hertil.

Herudover kan dog også nævnes tilbagereguleringen af pris- og lønfremskrivningen i 2009 jævnfør aftalen mellem regeringen og KL om kommunernes økonomi for 2010. Denne regulering betød en nedjustering af enhedernes budgetter samt en række effektiviseringer på pulje- og budgetposter.

Det ses af tabellen ovenfor, at ved udgangen af 2009 vil de decentrale institutioner alene have en positiv opsparing på 38,9 mio.kr., mens

<sup>4</sup> I forbindelse med Økonomi i balance (BUU den 12. august 2009)

<sup>5</sup> Det er forudsat, at tilgodehavende refusioner tilføres institutionerne i regnskab 2009. Yderligere overføres 38,1 mio.kr. i gældssaneringsmidler til institutioner, der fremadrettet opfylder deres handleplaner, hvorefter nettogælden udgør 70,1 mio.kr.

institutioner med negativ opsparing vil have opbygget en samlet gæld på 221,9 mio.kr.

Institutioner med negativ opsparing er i denne forbindelse en selvstændig problemstilling, idet disse institutioner vil have en særligt stor tilpasningsopgave, da de ikke alene skal reducere deres forbrug i årene fremover i overensstemmelse med det vedtagne budget for 2010, men yderligere vil skulle afdrage på en tidligere oparbejdet gæld.

Det er på denne baggrund forvaltningens og Deloitte's fælles vurdering, at initiativer rettet imod at nedbringe institutionernes nettogæld til kommunen bør ligge inden for følgende hovedområder:

- Revision af rammerne for selvforvaltning, herunder for overførselsadgang.
- Opstramning af incitamentsstruktur og sanktioner i organisationen.
- Forankring af budgetansvar, opfølgning og handleforpligtigelse i forbindelse med reorganiseringen af BUF.
- Videreudvikling af central og decentral økonomistyring og rammerne herfor.

I det efterfølgende gennemgås håndtag, der kan tages i anvendelse for at nedbringe de decentrale enheders nettogæld til kommunen og øge sikkerheden for budgetoverholdelse.

### 3. Tidligere iværksatte initiativer til forbedring af styringsgrundlaget

I forbindelse med genopretningsplanen for BUF har forvaltningen løbende arbejdet med initiativer til forbedring af økonomistyringen på de decentrale institutioner. Blandt de væsentligste kan nævnes:

- Indførelse af obligatorisk økonomistyringsværktøj for kommunale institutioner på dagområdet - og for 2010 gøres værktøjet også obligatorisk for selvejende og private institutioner.
- Indførelse af gældssaneringsprogram, hvorefter særligt gældsplagede institutioner, kan få eftergivet en del af deres gæld, hvis de selv demonstrerer, at de er i stand til at gennemføre besparelsetiltag.
- Et omfattende uddannelsesprogram der er gennemført i 2009 omfattende systemer og værktøjer, afstemningsopgaver mv.

## 4. Forslag til nye initiativer til forbedring af styringsgrundlaget

Indførelse af en bankordning for institutionerne.

Det fremgår af figur 8 i afsnit "1.3 opsparing og gæld opdelt i intervaller", at hvad angår institutioner er det således, at kommunale institutioner generelt har oparbejdet større gæld eller opsparing, end hvad der gælder for selvejende institutioner, når man opgør det som opsparing og gæld i forhold til budget pr. enhed i procent.

Der foreligger ikke en entydig forklaring på, hvorfor det forholder sig således.

Det antages imidlertid, at en af flere forklaringer på dette forhold kan være, at der er en strammere økonomisk binding på en selvejende institution, da den i modsætning til en kommunal institution ikke har adgang til ubegrænset likviditet.

Selvejende institutioner modtager acontodriftstilskud fra kommunen, som de efterfølgende forbruger af via deres bankkonto, med heraf følgende mulighed for enten at have renteindtægter eller renteudgifter samt de begrænsninger, der eventuelt måtte være forbundet med overtræk på kontoen. Kommunale institutioner har i modsætning hertil fri adgang til kommunens samlede likviditet i et cash-pool setup.

Antagelsen er, at det styringsmæssige pres, der stammer fra banken, der som ekstern part og långiver vil reagere på overtræk, har en adfærdsregulerende effekt.

En fuld løsning vil i givet fald indebære, at de kommunale institutioner i lighed med de selvejende får en bankkonto og et månedligt acontodriftstilskud, de vil skulle forvalte.

Det forekommer imidlertid ikke hensigtsmæssigt at lægge de kommunale institutioners likviditet ud på konti i banker, da dette vil have en række andre sideeffekter, herunder manglende overblik over kommunens samlede likviditet, og u hensigtsmæssige arbejdsgange omkring eksempelvis udbetaling af løn. Kommunen vil endvidere risikere en øget eksponering over for eventuelle bedragerisager som følge af den øgede adgang til likviditet, ligesom de administrative meromkostninger formentlig vil overstige nytteeffekten for kommunen.

### **Enheder med opsparing**

Det konkrete forslag går på, at der oprettes særskilte opsparingskonti i

KØR pr. enhed. Det vil således til hver en tid være muligt at foretage et træk i KØR og se, hvad den samlede opsparing er - både samlet set for hele BUF og ned på den enkelte enhed.

Med henblik på at undgå en gentagelse af problemet med det af BUF uventede forbrug af opsparinger i 2009, kan der lægges en binding på fremtidige forbrug af opsparinger. Hvis en enhed ønsker at forbruge sin opsparing (der står på den centrale opsparingskonto), vil der for hver enkelt enhed forud for forbruget skulle indgås en aftale imellem BUF centralt og enheden. I denne aftale fastlægges det hvor meget af opsparingen, der skal frigives, og hvad opsparingen skal bruges til, samt eventuelt i hvilken takt, ifald forbrugsønsket dækker flere år.

I forhold til denne aftaleindgåelse vil BUF centralt skulle have mulighed for at afvise forbruget af opsparing, hvis hensynet til forvaltningens overordnede økonomi tilsiger det.

Endvidere vil politikerne i givet fald have mulighed for at udstikke retningslinier for BUFs administration og aftaleindgåelse vedrørende forbrug af opsparinger.

Med denne model vil det efterfølgende være muligt at foretage et træk i KØR og se, hvad den samlede positive opsparing forventes at blive nedbragt med i løbet af året og hvad der efterfølgende skal overføres til året efter. Det er dog vigtigt i denne sammenhæng at tage højde for forslaget's iboende incitamentsstruktur. I forbindelse med de tre årlige regnskabsprognoser vil der altid blive foretaget en konkret opfølgning pr. enhed.

### **Enheder med gæld**

I forhold til enheder med gæld skal hver eneste enhed have udarbejdet en afdragsprofil. Der vil eksempelvis gælde følgende

- enheder med en gæld på mellem 0-3 pct. af budgettet skal være afviklet inden for ét år
- mellem 3-8 pct. af budgettet max to år
- over 8 pct. max tre år.

Jævnfør i øvrigt afsnit 4.3 for nærmere herom.

Politikernes mulighed for at regulere nedbringelsen af gælden vil i givet fald bestå i at udmelde andre satser eller tidsrammer for gældsnedbringelsen.

Der kan selvfølgelig gælde særlige forhold for de enkelte enheder, hvilket der skal tages højde for. For en tilfældig enhed med et budget på 25 mio.kr., og en gæld på for eksempel -1,5 mio.kr. i 2010

svarende til 6 pct. af deres budget, vil der gælde, at de for hvert af de to år vil skulle afdrage -750 t.kr.

Deres afdragsprofil vil medføre, at de -750 t.kr. vil skulle hjemtages i løbet af 2010. Beløbet udmeldes derfor i skolens/institutionens årsbudget for 2010, og enheden er forpligtet til at overholde budgettet for 2010. Der resterer herefter stadig -750 t.kr. på den særskilte konto for gæld, som forventeligt vil være deres resultat for 2010 og skulle overføres til 2011.

Ovenstående kan udregnes for samtlige enheder med gæld, og det vil efterfølgende være muligt at foretage et træk i KØR og se, hvad den samlede gæld forventes at blive nedbragt med i løbet af året, og hvad der efterfølgende skal overføres til året efter. I forbindelse med de tre årlige regnskabsprognoser foretages der så en konkret opfølgning pr. enhed.

Det skal anføres, at ordningen ikke er en garanti for, at der sker merforbrug.

### **Generelt**

Såfremt man vælger denne form for styringsmodel, bør der nedsættes en arbejdsgruppe, der kan designe modellen herfor, herunder med særlig fokus på at begrænse de administrative meromkostninger ved indførslen af en sådan bankordning.

I tilknytning til forslaget kan det overvejes at belægge negative opsparinger med en strafrente med henblik på at fremme den enkelte institutions incitament til at reducere de negative opsparinger hurtigst muligt og tilsvarende give en forrentning af uforbrugte beløb, der overføres imellem årene, eksempelvis svarende til den gennemsnitlige pris- og lønfremskrivningsprocent, der anvendes til løft af årsbudgettet.

#### **Revision af rammerne for selvforvaltning**

De nuværende rammer for selvforvaltning er beskrevet i forvaltningens selvforvaltningshåndbog - "*Regler og rammer for institutioner i Københavns kommune*" dateret 12. juni 2009.

Det fremgår heraf, at:

*"Midler kan overføres imellem de enkelte budgetår... Dermed har institutionslederen mulighed for at udjævne forbruget mellem årene, hvilket er et bærende princip i institutionens selvforvaltningsbudget eller handlemuligheder."*

Der er ikke p.t. fastsat nogle grænser for overførselsadgangen, men det fremgår, at såfremt der realiseres et merforbrug, skal der udarbejdes en handleplan, der kan eliminere afvigelsen, uden at der dog er fastsat en



tidsdimension herfor.

Jævnfør tabellen ovenfor er de positive opsparinger ved udgangen af 2009 reduceret til 37 mio.kr., hvorimod den negative opsparring stiger let og udgør 217,6 mio.kr. Der er således tale om en situation, hvor institutioner med positiv opsparring har forbrugt hovedparten af opsparringen, mens institutioner med negativ opsparring ikke modsætningsvist har formået at afdrage på deres gæld til kommunen.

Det anbefales på denne baggrund at revidere rammerne for selvforvaltning, således at der fremover alene er adgang til at overføre mindreforbrug som opsparring til efterfølgende budgetår.

Adgangen til forbrug af næste års bevilling i indeværende budgetår afskaffes dermed.

I tilknytning hertil kan det overvejes at belægge negative opsparinger med en strafrente med henblik på at fremme den enkelte institutions incitament til at reducere de negative opsparinger hurtigst muligt.

Ovenstående begrænsning af overførselsadgangen vil fremme incitamentet til at agere økonomisk ansvarligt og spare op til fremtidige investeringer. Samtidigt vil det på den korte bane medvirke til at sikre overholdelsen af budget- og servicerammen i 2010, idet forbrug af efterfølgende års bevillinger ikke kan lade sig gøre, og fordi der i 2010 kun er en meget begrænset positiv opsparring tilbage for institutionerne at forbruge af.

Til sikring af forslagets gennemførelse kan det derudover overvejes at give et politisk tilsagn om, at de reviderede rammer for selvforvaltning vil være gældende i en årrække fremover med henblik på at tilvejebringe den fornødne tillid imellem institutioner og forvaltning/udvalg, der er en forudsætning for en velfungerende økonomistyring fremadrettet.

#### Handleplaner for nedbringelse af gæld

I tilknytning til ovenstående forslag om reduktion af rammerne for selvforvaltning foreslås det, at der indføres en generel regel, hvorefter alle institutioner med gæld pålægges at afvikle gælden over et maksimalt 3-årigt perspektiv.

De nærmere regler for gældsafvikling og overvågning heraf bør i givet fald fastlægges efterfølgende, men kunne bestå af nogle grænser, eksempelvis, som følger:

- Gæld i størrelsesordenen 0-3 pct. af institutionens budgetramme skal være afviklet året efter, uden at der behøver at foreligge en egentlig plan for institutionen.
- Gæld i størrelsesordenen 3-8 pct. af institutionens budgetramme skal være afviklet over en periode på 1-2 år efter en nøje vurdering af art

og omfang, og der skal foreligge en egentlig plan for institutionen.

- Gæld i størrelsesordenen mere end 8 pct. af institutionens budgetramme skal være afviklet inden for maksimalt 2-3 år med årlige delmål, der skal foreligge en plan for institutionen, og denne skal være drøftet med og godkendt af forvaltningen.

Monitoreringen af ovenstående skal forankres i BUF i overensstemmelse med den reviderede organisationsstruktur for forvaltningen.

Incitamentsstruktur og sanktioner i organisationen

Det fremgår af forvaltningens selvforvaltningshåndbog, at institutionslederen har det direkte og entydige budgetansvar.

I relation til forbedring af sikkerheden for budgetoverholdelse vil det være relevant at fastlægge en incitamentsstruktur i forbindelse med henholdsvis overholdelse af budgettet samt eventuelle sanktioner ved en manglende overholdelse af budget og eventuelle handleplaner for nedbringelse af underskud.

BUF har oplyst, at på skoleområdet kendes der ikke p.t. noget tilfælde, hvor manglende budgetoverholdelse har ført til ansættelsesretslige sanktioner.

På dagområdet er det oplyst, at der har været sager, hvor svigtende økonomistyring og ledelse har resulteret i fratrædelser.

Der kan anbefales, at der opstilles klare retningslinjer for konsekvenser for decentrale ledere, hvis budget og eventuelle handleplaner ikke overholdes.

De nærmere regler herfor bør i givet fald fastlægges efterfølgende, men kunne bestå af nogle grænser, eksempelvis som følger

- ved første konstaterede overskridelse indkaldes til samtale med relevant leder, hvor overskridelsen drøftes, og der lægges en specifik handleplan.
- ved anden konstaterede overskridelse anvendes reglerne om sanktionering, eksempelvis i form af en mundtlig eller skriftlig advarsel.
- ved tredje konstaterede overskridelse bliver konsekvensen en personalesag.

Samtidigt bør der opbygges en incitamentsstruktur, der belønner henholdsvis overholdelse af budget og planmæssig nedbringelse af tidligere oparbejdede underskud.

Incitamentsstrukturen bør kobles direkte til de økonomiske mål og kunne for eksempel bestå af, at en betragtelig del af ledelsens variable

løn dele gøres direkte afhængige af overholdelsen af deres økonomiske mål. Samtidigt kan det overvejes at afsætte midler til at belønne institution og personale under et, hvis der er ydet en ekstraordinær indsats for at bringe en afsporet økonomi tilbage på sporet.

**Forankring af økonomisk ansvar og handleforpligtigelse i Ny organisering af BUF**

Den endelige plan og struktur for den nye organisering i BUF er ikke på plads pt. I forbindelse med reorganiseringen anbefales det, at ansvaret for opfølgning på økonomi og handleplaner for de decentrale enheder forankres entydigt i organisationen.

**Øvrige forslag med fokus på fortsat udvikling af forvaltningens økonomistyringsværktøjskasse**

#### **4.1.1 Fælles økonomistyringsværktøj til monitorering af udvikling på skoleområdet**

På skoleområdet har forvaltningen ikke p.t. et fælles økonomistyringsværktøj, idet forvaltningen hidtil har vurderet, at skoleområdet er for komplekst til, at der kan udvikles et værktøj svarende til det, der anvendes på dagområdet, hvor økonomistyringsværktøjet er obligatorisk for alle institutioner fra 2010.

På baggrund af udviklingen på området foreslås det, at der snarest udarbejdes og idriftsættes et økonomistyringsværktøj for skoleområdet til brug for budgetopfølgning og afrapportering over for forvaltningen.

#### **4.1.2 Kursusvirksomhed**

På skoleområdet udbydes der kurser i konkrete værktøjer som KØR og TRIO, og nyansatte medarbejdere introduceres til alle relevante værktøjer mv., men der udbydes ikke kurser i egentlig økonomistyring.

Såfremt det besluttes at implementere et fælles økonomistyringsværktøj, bør der også udbydes kurser i anvendelse af værktøjet, i lighed med det der pågår på dagområdet.

På dagområdet udbyder forvaltningen allerede kurser i anvendelse af det implementerede økonomistyringsværktøj, og der er afviklet undervisning af kommunale institutioner. Aktuelt fokuseres der på undervisning af selvejende institutioner, herunder som led i forankringen af kommunens økonomistyringsredskab som er gjort obligatorisk.

#### **4.1.3 Bedre gennemsigtighed i budgetudmeldingen samt periodisering af decentrale budgetter**

Budgetudmeldingen til skolerne bør generelt være korrekt og pædagogisk samt give et godt grundlag for skolernes interne

budgetlægning.

De nuværende budgetforudsætninger er reelt skjult for skolerne, da budgetudmeldingen sker som en ramme, selvom der ligger en detaljeret budgetudmelding i enkeltposter til grund herfor. Budgetudmeldingen bør derfor opdeles i budgetposter, som modsvarer skolernes interne budgetter. Det vil sige, at budgettet skal opdeles i løn og drift samt underopdeles i for eksempel undervisningspersonale, ledelse og teknisk personale mv. allerede ved den centrale udmelding.

Det er endvidere en udfordring i skolernes interne budgetlægning, at skoletidsbudgettet følger skoleåret, mens kronebudgettet følger budgetåret. For at understøtte skolernes interne budgetlægning bør det fremgå klart af budgetudmeldingen, hvordan udmeldingen er fordelt på skoleår. Dette vil stille krav til centralforvaltningen, da der pt. ikke arbejdes med denne opdeling, og da det i flere tilfælde ikke er muligt med den nuværende styring af specielt puljer.

Fra og med 2011 er det et krav fra Økonomiforvaltningen, at samtlige enheders budgetter periodiseres, hvilket vil give mulighed for en mere effektiv og tættere opfølgning. På nuværende tidspunkt bliver det overordnede budget periodiseret, og det vil således være nødvendigt med en prioriteret indsats i forhold til at kunne periodisere helt ud på decentralt niveau

#### 4.1.4 Indbygget fleksibilitet i budgettildelingsmodeller

I den hidtil eksisterende budgetmodel for BUF har der eksisteret puljemidler i distrikterne, der til en vis grad har kunnet anvendes til at løse ekstraordinære problemstillinger på institutioner efter distriktschefernes beslutning, for eksempel hvis man vurderede, at budgettildelingsmodellerne i forvaltningen ikke i øvrigt tog tilstrækkeligt højde for ekstraordinære udfordringer som eksempelvis stærkt faldende elevtal.

Jævnfør afsnit 1.4 i nærværende notat anbefales det, at BUF fremadrettet analyserer, om de nuværende budgetmodeller over- eller underkompenserer bestemte enhedstyper.

I forlængelse heraf kan det overvejes at afsætte midler i puljer, der kan anvendes til løsning af ekstraordinære gældssituationer. Fordelen ved en sådan løsning er fleksibiliteten. Ulempen er dog, at tildelingsprincipperne bliver mindre gennemskuelige, og at fokus flyttes fra faglighed i økonomistyringen til et skrækscenarie, hvor institutionslederne skal bruge deres tid på at argumentere for tilførsel af midler, med den deraf følgende usikkerhed dette vil medføre.

#### 4.1.5 Udarbejdelse af økonomistyringshåndbøger

## og budgetvejledninger

Ud over budgetvejledningen og den tekniske gennemgang af budgettet er der ikke pt. vejledninger i økonomistyring på skoleområdet.

Der bør derfor udarbejdes en økonomistyringshåndbog, som blandt andet opstiller eksempler på best practise på områder som intern budgetlægning, skoleårets planlægning, udnyttelse af lærernes arbejdstidsaftale, opfølgning på lønudgifter, bogføring og anvendelse af systemer og hjælpeværktøjer.

Endvidere bør øvrige håndbøger og vejledninger opdateres i forlængelse af eventuelle ændringer truffet på baggrund af nærværende notats forslag.

### 4.1.6 Tilretning af pulje- og budgetstyring

Det er oplyst, at puljeudmeldingen er en kilde til usikkerhed om skoleområdets budgetter - både på skolerne og centralt i BUF. Det er vanskeligt for skolerne at økonomistyre, når 1-2 mio.kr. af budgettet først udmeldes i løbet af budgetåret, og det er usikkert, hvor stor en del af puljemidlerne, der vil tilfalde den enkelte skole.

Det puljeansvarlige kontor/distrikt har naturligt fokus på lige netop deres puljemidler og den fagfaglige udmøntning. Men de har sjældent fokus på de overordnede styringsmæssige konsekvenser af manglende rettidig udmelding af midlerne.

Der bør derfor udarbejdes helt klare retningslinjer for puljeudmeldingen, og der skal foretages en afvejning i mellem de fagfaglige begrundelser for fastholdelse af puljer og de styringsmæssige konsekvenser for skolerne af ikke at udmønte midlerne fra skoleårets begyndelse..

Ovenstående gælder ligeledes for dagområdet.

Generelle forudsætninger for forslagernes gennemførelse  
Såfremt det besluttes at iværksætte de oven for beskrevne initiativer, anbefales det generelt, at følgende sikres:

- De nødvendige ressourcer for forslagernes gennemførelse tilvejebringes.
- Ansvar for forslagernes gennemførelse forankres entydigt i organisationen.
- Sammenhæng imellem økonomisk ansvar og ledelsesansvar sikres.