



Økonomistyring i Børne- og Ungdomsforvaltningen

- *en kortlægning af den hidtidige økonomistyring på folkeskoleområdet og fritidshjem/ klubområdet og forslag til forbedring af økonomistyringen i forvaltningen*

Børne- og Ungdomsforvaltningen
Økonomiforvaltningen
Revisionsdirektoratet

Maj 2006

Indholdsfortegnelse

1. Resumé	5
2. Baggrund	10
2.1. Beslutning om forbedring af økonomistyringen i Børne- og Ungdomsforvaltningen.....	10
2.2. Kommissorium, formål og opgaver	10
2.3. Organisering af arbejdet	11
3. Forvaltningens organisation og afgrænsning af rapporten.....	13
3.1. Forvaltningens nye organisation.....	13
3.1.1. Uddannelses- og Ungdomsforvaltningens organisation (før 1. januar 2006)	13
3.1.2. Børne- og Ungdomsforvaltningens organisation (pr. 1. januar 2006).....	15
3.2. Afgrænsning af rapporten.....	17
4. Rammerne for rapporten og metode	19
4.1 Definition af god økonomistyring	19
4.2 Økonomistyringsmodel.....	20
4.3 Ambitionsniveau for økonomistyringen.....	20
4.4 Metode	21
5. Kortlægning af den hidtidige økonomistyring	22
Årets gang i budgetlægning og økonomistyring i Københavns Kommune.....	22
5.1 Folkeskoleområdet – kortlægning af hidtidige styring.....	23
5.1.1 Fastlæggelse af vision m.v.	23
5.1.1.a. Målfastsættelse på forvaltningsniveau.....	23
5.1.1.b. Målfastsættelse for den enkelte skole	24
5.1.2. Budgetlægning	24
5.1.2.a. Centralforvaltningens budgetlægning.....	24
<i>Budgetudmelding af personaleressourcer til skolerne – overgangen til løsumsstyring</i>	<i>26</i>
<i>Beregning og udmelding af timetallet for lærerressourcen til timestyrede skoler</i>	<i>26</i>
<i>Øvrige personaleposter udmeldt til timestyrede skoler</i>	<i>28</i>
<i>Vikarbidder til undervisningspersonale til timestyrede skoler</i>	<i>29</i>
<i>Udmelding af kronebeløb til løsumsstyrede skoler</i>	<i>29</i>
<i>Udjævningsordning i løsumsstyringen.....</i>	<i>29</i>
<i>Beregningsgrundlag for løsumsfastsættelsen.....</i>	<i>30</i>
<i>Undtagne aktiviteter/ lønudgifter i beregningen af gennemsnitsløn.....</i>	<i>30</i>
<i>Udmelding af driftsmidler for både løsumsstyrede og timestyrede skoler</i>	<i>31</i>
<i>Værktøjer.....</i>	<i>33</i>
<i>TR2000.....</i>	<i>34</i>
5.1.2.b. Budgetlægning på folkeskolerne.....	34
5.1.3 Styring i løbet af året	35
5.1.3.a. Centralforvaltningens økonomistyring.....	35
<i>Styring og opfølgning på overenskomstresultater og lokale aftaler – controlling af løn</i>	<i>36</i>
<i>Styring af timeudmeldingen.....</i>	<i>37</i>
<i>Styring og opfølgning på lærerområdet</i>	<i>37</i>
<i>Resttimeopgørelsen – opfølgning på lærertimer</i>	<i>38</i>
<i>Opfølgning på udmeldte puljer til lekietekafe, mønsterbrydning og udviklingsmidler</i>	<i>38</i>
<i>Central opfølgning på driftsmidler.....</i>	<i>39</i>
<i>Økonomistyring af dagpengeområdet.....</i>	<i>39</i>

<i>Organisering af dagpengeområdet</i>	41
<i>Barselsfonden og øvrige refusioner</i>	42
<i>Værk tøj til refusioner</i>	42
<i>Feriepenge</i>	42
<i>Lønområdet</i>	43
5.1.3.b. <i>Styring på den enkelte skole</i>	44
<i>Personaleoversigter</i>	45
<i>Lønsumsstyringsværk tøjet</i>	46
5.1.4. <i>Regnskabsaflæggelse</i>	46
5.1.4.a. <i>Forvaltningens regnskabsaflæggelse</i>	46
5.1.4.b. <i>Aflæggelse af regnskab for skolerne</i>	47
<i>Aflæggelse af driftsregnskab for skolerne</i>	47
<i>Timestyrede skoler</i>	47
<i>Lønsumsstyrede skoler</i>	47
<i>Vikarregnskab og refusioner</i>	48
5.1.5. <i>Vurdering af målopfyldelse og evaluering</i>	48
5.2 <i>Fritidshjem- og klubområdet – kortlægning af hidtidige styring</i>	49
5.2.1 <i>Fastlæggelse af vision m.v.</i>	49
5.2.1.a. <i>Målfastsættelse på forvaltningsniveau</i>	49
5.2.1.b. <i>Målfastsættelse for den enkelte institution</i>	49
5.2.2. <i>Budgetlægning</i>	49
5.2.2.a. <i>Centralforvaltningens budgetlægning</i>	49
<i>Forventede antal pladser – fritidshjem og fritidsklubber</i>	50
<i>Forventede antal pladser – juniorklubber og ungdomsklubber</i>	51
<i>Budgettering af forældrebetalingen</i>	52
<i>Budgetudmelding til fritidshjem og klubber</i>	53
<i>Værk tøj og formidling af budgettet</i>	53
<i>Udmelding af driftsbudget</i>	54
<i>Lønsumsstyring</i>	55
<i>Udjævningsordning i lønsumsstyringen</i>	55
<i>Beregningsgrundlag for lønsumsfastsættelsen</i>	56
<i>Undtagne aktiviteter/ lønudgifter i beregning af gennemsnitslønnen</i>	56
5.2.2.b. <i>Budgetlægning på den enkelte institution</i>	57
5.2.3 <i>Styring i løbet af året</i>	57
5.2.3.a. <i>Centralforvaltningens økonomistyring</i>	57
<i>Regnskabsprognoser</i>	58
<i>Data til central opfølgning</i>	58
5.2.3.b. <i>Styring på den enkelte institution</i>	59
<i>Normering og belægningsprocent</i>	59
<i>Værk tøj</i>	60
<i>UUF-lis</i>	60
<i>Styring på de besøgte institutioner</i>	60
5.2.4. <i>Regnskabsaflæggelse</i>	61
5.2.4.a. <i>Centralforvaltningens regnskabsaflæggelse</i>	61
5.2.4.b. <i>Aflæggelse af regnskab for institutionerne</i>	62
5.2.5. <i>Vurdering af målopfyldelse og evaluering</i>	62

5.3. Baggrunden for, at styringen ikke har fungeret i 2004-2005 på folkeskole-, fritidshjem- og klubområdet.....	63
Styring på skoleår hhv. kalenderår på skolerne	64
6. Forbedring af økonomistyringen på folkeskoleområdet og fritidshjem/klubområdet	67
6.1. Forslag vedrørende fastlæggelse af vision, målsætninger, mål og resultatkrav	67
6.2. Forslag vedrørende budgetlægning.....	68
6.3. Forslag vedrørende styring i årets løb	72
6.4. Forslag vedrørende regnskabsafleggelse	76
6.5. Forslag vedrørende vurdering af målopfyldelse og evaluering	76
6.6. Generelle forslag til forbedring af økonomistyringen.....	77
7. Implementeringsplan.....	78
7.1. Forslag, ansvar og tidsplan for opfølgning	78
7.2. Opfølgning og rapportering	80
BILAG 1 - Kommissorium	81
BILAG 2 – Opfølgning på revisionsprotokollater	89
BILAG 3 – Vedtaget budget 2005 på folkeskoleområdet	92
BILAG 4 – Timeressourceudmelding til en skole.....	94
BILAG 5 – Eksempel på budget- og forbrugsoversigt for vikarordningen for en skole.....	98
BILAG 6 - Udjævningsordning i lønsumsstyringen på folkeskoleområdet	98
BILAG 7 - Indhold af lønsumsbudgettet på folkeskoleområdet	101
BILAG 8 - Vedtaget budget 2005 for fritidshjem/klub	103

1. Resumé

Børne- og Ungdomsforvaltningen blev etableret den 1. januar 2006 hovedsageligt ved en sammenlægning mellem den tidligere Uddannelses- og Ungdomsforvaltning og daginstitutionsområdet fra den tidligere Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltning. Uddannelses- og Ungdomsforvaltningens regnskaber for 2004 og 2005 er endt med et merforbrug på driften. Regnskab 2005 viste således et merforbrug på 179,1 mill. kr. på driften.

I forbindelse med etableringen af den nye forvaltning og det konstaterede merforbrug besluttede Økonomiudvalget den 28. februar 2006 (ØU 63/06):

”Børne- og Ungdomsforvaltningen skal i samarbejde med Revisionsdirektoratet og Økonomiforvaltningen udarbejde en redegørelse for den nuværende styring i forvaltningen, hvad der er baggrunden for, at styringen ikke har fungeret i 2004-2005 på klub- og skoleområdet samt udarbejde en detaljeret plan til forbedring af økonomistyringen. Der nedsættes en styregruppe med deltagelse på direktionsniveau fra Børne- og Ungdomsforvaltningen, Økonomiforvaltningen og Revisionsdirektoratet. Redegørelsen skal forelægges Børne- og Ungdomsudvalget og Økonomiudvalget inden sommerferien.”

Denne rapport udgør nævnte redegørelse.

Rapporten indeholder således en kortlægning af økonomistyringen (afsnit 5.1 og 5.2), en redegørelse hvorfor økonomistyringen ikke har fungeret i 2004-2005 (afsnit 5.3) og opstilling af en række forslag til forbedring af økonomistyringen i Børne- og Ungdomsforvaltningen (kapitel 6). Herefter følger en tidsplan for implementering af de opstillede forslag (kapitel 7).

I kortlægningen af økonomistyringen er taget udgangspunkt i økonomistyringens fem faser: Opstilling af vision og mål, budgetlægning, styring i årets løb, regnskabsaflæggelse samt vurdering af målopfyldelse og evaluering. Hovedvægten er dog lagt på de tre midterste faser.

Kortlægning af den hidtidige økonomistyring på folkeskoleområdet

Overordnet var budgettet på folkeskoleområdet marginalbudgetteret suppleret med midler baseret på den demografiske udvikling. Folkeskolebudgettet blev herefter fordelt på hhv. decentrale institutioner og en række afdelinger i centralforvaltningen.

Budgetudmeldingen til folkeskolerne har bestået af dels ressourcer til løn/timer og dels ressourcer til øvrig drift. For så vidt angår udmeldingen af ressourcer til løn/timer har økonomistyringen på folkeskoleområdet i den betragtede periode været præget af, at nogle skoler deltog i et forsøg med lønsumsstyring, mens andre fortsat var timestyrede.

De timestyrede skoler fik udmeldt særskilte timebudgetter til en række enkeltelementer, herunder blandt andet lærerressourcer, administrative medarbejdere, ejendoms- og rengøringsmedarbejdere, administrative ledere og praktisk medhjælp. Udmeldingerne til skolerne kom fra forskellige enheder i centralforvaltningen og fulgte skoleåret. Hertil kom udmelding af vikarmidler, der blev udmeldt i kr. og følgende kalenderåret.

For de lønsumsstyrede skoler var budgetudmeldingen baseret på gennemsnitslønninger for alle medarbejdergrupper, idet udmeldingen til ledere dog var på faktisk løn.

Udmeldingen af øvrige driftsmidler var for alle skoler baseret på antallet af elever på en række kategorier, ude/indeareal og et grundbeløb. Udmeldingen skete i kroner og fulgte kalenderåret. Hertil kom en række ekstrabevillinger, hvoraf nogle blev udmeldt ved årets start og andre blev udmeldt til forskellige særskilte aktiviteter på skolerne til konkrete formål.

I budgetlægningen på de besøgte folkeskoler blev de tildelte ressourcer fordelt på forskellige delelementer, herunder undervisning, vedligeholdelse m.v. Der var forskellig praksis for uddelegering af budgetansvar på skolerne. En stor del af budgetlægningen og økonomistyringen blev baseret på regneark, idet bogføring dog skete i kommunens økonomisystem KØR. Skolerne efterspurgte instrukser og kurser i økonomistyring.

I økonomistyringen centralt i årets løb har skolerne været betragtet som én helhed og fokus var på opfølgning og styring på de udmeldte timer til folkeskolerne. Regnskabsprognoser var baseret på opdaterede elevtal på forskellige områder og indrapporteringer fra centrale afdelinger, men ikke på forventede forbrugstal indrapporteret fra skolerne. Der blev ikke foretaget en særskilt opfølgning på skolernes brug af driftsmidler ud fra en vurdering af områdets samlede budgetmæssige betydning. Derudover har interne kommunikation i centralforvaltning vedrørende indgåelse af lokalaftaler ikke været god nok, og controllingen på løn har båret præg heraf

Økonomistyringen af dagpengeområdet i Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen var præget af, at forvaltningen i forbindelse med skiftet af lønsystem i kommunen - som den eneste forvaltning - skulle implementere et nyt system til registrering af fravær m.v. (VagtPlan). Implementeringen voldte vanskeligheder, da der var problemer med funktionaliteter og vejledningsmateriale. Centralforvaltningen stillede i et vist omfang alternative forbrugslister m.v. til rådighed for de decentrale institutioner og skoler, men samlet set var opgaven mere omfattende, end forvaltningen havde forudset. Konkret på dagpengeområdet blev der ikke udskrevet dagpengeskemaer af lønleverandøren fra 1. juni til 30. september 2004, og der udskrives ikke dagpengeskemaer på personer, som var bevilget nedsat tjeneste grundet sygdom, og da fristerne for fremsendelse af dagpengeskemaer til bopælskommunen er relativt korte, betyder det, at den enkelte skole/institution har et tab af refusionsindtægt.

Styringen på skolerne handlede overordnet om at tilpasse ressourceanvendelsen i skoleåret med den planlægning, der er foretaget af den enkelte lærers arbejdstid, og samtidig overholde budgettet i kalenderåret. Styringen har været præget af, at der ikke har været en klar skillelinie mellem, hvad der var udmeldt som driftsmidler, og hvad der vedrørte personale, hvad enten det var normering, vikarmidler eller lønsum. Der var meget stor forskel på, hvor tæt de besøgte skoler fulgte lønudbetalingerne til de ansatte, varierende fra at kontrollere hver eneste lærers løn hver måned, inkl. fejlrettelser m.v. - til udelukkende at have fokus på den samlede lønsum og at videresende klager over fejl i lønnen til centralforvaltningen. Skolerne benyttede sig af en bufferpulje på driften og en stram styring af indkøbene i årets sidste kvartal for at sikre budgetoverholdelse. Skolerne har i den løbende økonomistyring manglet det værktøj til lønsumsstyring, der var stillet i udsigt af lønleverandøren.

For hvert skoleår opgøres et (positivt eller negativt) resttimal, der indregnes i det efterfølgende skoleårs timeudmelding for så vidt angår de timestyrede skoler. De lønsumsstyrede skoler har overførselsadgang mellem kalenderåret med loft over hhv. opsparede mindre- og merforbrug. Regnskabsaflæggelsen centralt har været præget af, at styringen af timer foregik på skoleår og oplysninger fra timestyringen kunne således ikke anvendes til at identificere afvigelser på hovedaktiviteten undervisning på folkeskolerne. Fra 1. januar 2006 er alle skoler lønsumsstyrede. Skolerne har desuden skullet aflægge regnskab for anvendelsen af driftsmidlerne ved årets udgang.

Kortlægning af den hidtidige økonomistyring på fritidshjem- og klubområdet

I lighed med folkeskoleområdet har budgettet på fritidshjem- og klubområdet været marginalbudgetteret suppleret med midler baseret på den demografiske udvikling. Udgiftsbudgettet blev fordelt på hhv. decentrale institutioner og en række afdelinger i centralforvaltningen.

Driftsudgifter budgetteres adskilt fra budgetteringen af forældrebetalingen. Forældrebetalingen budgetteres som en bruttobetaling - baseret på det forventede antal pladser og forældrebetalingen - fratrukket fripladser og søskenderabat, der beregnes som en procentdel af bruttobudgettet baseret på historiske erfaringer, hvilket giver nettobudgettet.

Budgetudmeldingen til fritidshjem og klubber baseres på den enkelte institutions normering. Den faktiske belægning har de senere år udgjort 98 % af normeringen. Der er en politisk vedtaget pladsgaranti på området. For juniorklubber og ungdomsklubber har institutionerne selv stået for indskrivning og opkrævning af betaling. Dette gav problemer med den præcise registrering af aktiviteten, også fordi nogle institutioner - af sociale hensyn - selv dækkede nogle klubmedlemmers betaling. Der er nu indført en ny klubmodel, der betyder at forældrebetalingen opkræves centralt.

Udmeldingen af budget til fritidshjem og klubber følger kalenderåret, og er opdelt i en lønramme til en række personalekategorier og et driftsbudget. Driftsbudgettet er opdelt i ejendomsudgifter, fast udgifter og fleksible udgifter, idet sidstnævnte bliver reguleret ved ændring i normeringen. Fritidshjem og klubber var også med i lønsumsstyringsforsøget, men da området allerede var lønsumsstyret, var det her kun præmisserne, der var ændret.

Den decentrale budgetlægning skete forskelligt på de besøgte skoler, varierende fra udmeldte delbudgetter til stuerne i institutionen - til at have samlet budgettet hos leder/det administrative personale.

I årets løb har centralforvaltningen foretaget ændringer i institutionernes budget ved f.eks. normeringsændringer ved ændrede børnetal, ændringer i personalenormeringer og andre særskilte budgetmidler. Da der ikke har været særskilte puljer el. lign. til de enkelte ændringer, har der kun sporadisk kunnet følges op på de løbende ændringer og deres økonomiske konsekvenser. Det skal bemærkes, at der har været politisk besluttet pladsgaranti på området.

Regnskabsprognoser har været baseret på forventede antal pladser og beregnede forventede pladspriser, men var ikke baseret på indrapporteringer fra institutionerne. Arbejdsdelingen var sådan, at Børne- og Ungeområderne stod for opnormering af institutionen, Bestiller - og Planlægningsenheden stod for den langsigtede planlægning og dimensionering af området, og Økonomiområdet stod for opfølgingsansvaret. Der var således ikke af disse årsager sammenfald mellem beslutningskompetence og budgetansvar i centralforvaltningen.

I forbindelse med regnskabet sker der en justering af lønbudgettet ud fra afvigelser i den faktiske belægning i forhold til det normerede, så institutionen kun får dækket de reelle aktiviteter. På de besøgte institutioner styres efter det faktiske antal indskrevne børn, således at lederen havde omregnet budgettet til en pris pr. barn. Institutionerne opererede med en bufferpulje til løn for at sikre budgetoverholdelse og i én institution havde lederen valgt primært at ansætte medarbejdere på et lavere timetal end 37 timer om ugen. Institutionernes egne regneark spiller lige som på skolerne en væsentlig rolle i økonomistyringen på fritidshjem og klubber. Opfølgningens detaljeringsgrad og hyppighed varierer i de besøgte institutioner.

For så vidt angår regnskabsaflæggelsen har institutionernes regnskaber kun kunne indgå som grundlag for regnskabsforklaringer i udvalgets samlede regnskab. Det har været et mål for centralforvaltningen at få afsluttet institutionsregnskaberne så resultaterne kunne indgå i næste års bevillinger, men ikke så betids, at de kunne indgå i de samlede regnskabsforklaringer. Der er overførselsadgang mellem regnskabsårene for fritidshjem og klubber.

Baggrunden for at styringen ikke har fungeret i 2004-2005

Kortlægningen af økonomistyringen viser, at der har været mangler i den hidtidige økonomistyring, herunder:

- Der har ikke været en entydig definition og fast forankring af budgetansvar i forvaltningen, herunder fastlagt procedure for rapportering ved afvigelser
- Budgetudmeldingen til specielt skolerne har været kompleks, udmeldt af forskellige enheder i centralforvaltningen, på forskellige tidspunkter, nogle dele i kr. og andre i timer, nogle efter kalenderår andre efter skoleår
- Styringen på skolerne er vanskeliggjort af, at budgettet følger kalenderåret og ikke skoleåret
- For de timestyrede skoler har der centralt været fokus på timestyring og ikke på opfølgning på den samlede ressourceanvendelse og budgetoverholdelse
- Regnskabsprognoser har ikke været baseret på indrapporteringer fra de decentrale institutioner og skoler
- For de lønsumsstyrede institutioner og skoler har der manglet et værktøj til lønsumsstyring, der var stillet i udsigt af lønleverandøren
- Skoler og institutioner peger på, at der ikke har været de fornødne praktiske instrukser og værktøjer i økonomistyringen
- Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen har manglet det styringsmæssige beredskab, der skulle til at håndtere den fejlmængde m.v., der var tilfældet med indførelsen af det nye lønsystem.

Merforbruget i regnskaberne 2004 og 2005 kunne primært henføres til lønområdet, herunder feriepenge, refusioner m.v. Samlet set må det konstateres, at processer, værktøjer, datagrundlag og kompetencer i økonomistyringen har ikke været tilstrækkelige – og dette bliver særligt tydeligt i forbindelse med håndtering af den kompleksitet og fejlrettelser, der fulgte med indførelsen af det nye lønsystem. Der har ligeledes ikke været tilrettelagt rapporteringsprocedurer, så større budgetafvigelser blev rapporteret, så der kunne rettes op på økonomien i tide. Decentralt har institutioner og skoler ikke haft de nødvendige instrukser eller kompetencer til at håndtere skiftet i lønsystem samtidig med at nogle af dem skulle overgå til lønsumsstyring i perioden. Derfor blev merudgifterne på Uddannelses- og Ungdomsudvalgets område så store.

For så vidt angår merforbruget særligt i forbindelse med ferie og refusioner er en væsentlig grund formentlig problemer med funktionaliteter og registreringer i det system, der håndterer fravær i kommunen (VagtPlan). Systemet blev indført i Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen i forbindelse med skiftet i lønleverandør. Centralforvaltningen har i et vist omfang udviklet alternative opfølgingsmuligheder til decentrale institutioner og skoler i form af forbrugslistor m.v., med samlet må det imidlertid konkluderes, at de kompetencer og ressourcer, der i centralforvaltningen har været til opfølgning, fejlrettelser m.v. – og som har kunnet tilvejebringes – har været utilstrækkelige.

Forslag til forbedring af økonomistyringen i Børne- og Ungdomsforvaltningen

I forlængelse af kortlægningen af økonomistyringen og de konstaterede mangler foreslås i kapitel 6 23 forslag til forbedring af økonomistyringen. Væsentlige elementer er:

- Entydig definition og fastlæggelse af budgetansvar på alle organisatoriske niveauer
- En forenklet budgetudmelding til skoler og institutioner baseret på enhedspriser til hhv. løn og øvrig drift – men hvor der samtidig er taget højde for de særlige politiske prioriteringer og krav
- Budgetopfølgning i decentrale institutioner og skoler med rapportering ved større budgetafvigelse (controlling)
- Understøttelse af decentrale institutioners og skolars mulighed for at følge og styre refusionsområdet
- Afslutning af institutionsregnskaber, inden regnskabsåret afsluttes og ensartet håndtering af overførsler mellem årene
- Udarbejdelse af enkle instrukser til de forskellige aktører til støtte i den daglige økonomistyring
- Ved indgåelse af resultatkontrakter med decentrale institutioner indarbejdes konkrete mål for økonomistyringen (incitament)
- Understøttelse af de medarbejdergrupper, der arbejder med økonomistyring decentralt og i distrikterne via kurser, workshops m.v.

Herudover fastholdes kommunens mål om at nå økonomistyringsniveau 3 (aktivitetsstyring) i kommunens benchmarkingværktøj på Børne- og Ungdomsforvaltningens institutioner.

I rapportens kapitel 7 opstilles en tidsplan for forslagernes gennemførelse. Det foreslås, at der sker en opfølgning på implementeringen af initiativerne i forbindelse med de kvartalsvise regnskabsprognoser til henholdsvis Børne- og Ungdomsudvalget og Økonomiudvalget.

2. Baggrund

2.1. Beslutning om forbedring af økonomistyringen i Børne- og Ungdomsforvaltningen

Den 1. januar 2006 blev den nye Børne- og Ungdomsforvaltning etableret i forbindelse med strukturændringerne i Københavns Kommune. Etableringen betyder i hovedtræk en sammenlægning af opgaverne fra den tidligere Uddannelses- og Ungdomsforvaltning og daginstitutionsområdet fra den tidligere Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltning.

For det tidligere Uddannelses- og Ungdomsudvalg er regnskaberne for 2004 og 2005 endt med merforbrug på driften. Regnskabsresultatet for 2004 var således et merforbrug på 56,6 mill. kr. på driften, hvilket i overensstemmelse med bevillingsreglerne blev overført som en negativ tillægsbevilling til budget 2005. Regnskabet for 2005 blev et samlet merforbrug på 179,1 mill. kr.

I forbindelse med etableringen af den nye forvaltning, og de konstaterede merforbrug skal der ske en styrkelse af økonomistyringen i Børne- og Ungdomsforvaltningen.

Økonomiudvalget har den 28. februar 2006 (ØU 63/06) besluttet følgende:

”Børne- og Ungdomsforvaltningen skal i samarbejde med Revisionsdirektoratet og Økonomiforvaltningen udarbejde en redegørelse for den nuværende styring i forvaltningen, hvad der er baggrunden for, at styringen ikke har fungeret i 2004-2005 på klub- og skoleområdet samt udarbejde en detaljeret plan til forbedring af økonomistyringen. Der nedsættes en styregruppe med deltagelse på direktionsniveau fra Børne- og Ungdomsforvaltningen, Økonomiforvaltningen og Revisionen. Redegørelsen skal forelægges Børne- og Ungdomsudvalget og Økonomiudvalget inden sommerferien.”

Denne rapport udgør redegørelsen som besluttet af Økonomiudvalget.

2.2. Kommissorium, formål og opgaver

I forlængelse af Økonomiudvalgets beslutning blev udarbejdet et kommissorium for arbejdet. Kommissorium vedlægges (bilag 1).

Af kommissoriet fremgår, at formålet med arbejdet er at:

”Foretage en kortlægning af, hvor den eksisterende styring ikke har været tilstrækkelig og udarbejde en plan for forbedring økonomistyringen i Børne- og Ungdomsforvaltningen. Arbejdet tager udgangspunkt i den fem-fasede økonomistyringsmodel, kommunens værktøj til benchmarking af økonomistyringen samt de udstukne rammer i Kasse- og Regnskabsregulativ med tilhørende rammebilag. Kortlægningen skal omfatte værktøjer, datagrundlag, kompetencer og processer, herunder forretningsgange og ansvarsfordeling.

Planen skal betyde, at forventninger om manglende budgetoverholdelse (eller det modsatte) bliver

opdaget så tidligt, at det er muligt at træffe korrigerende foranstaltninger, og så der kan rapporteres til Børne- og Ungdomsudvalget og Økonomiudvalget.”

Arbejdet har blandt andet mundet ud i en gennemgang af budgetmodeller og kontrolsystemer, og der er opstillet en række forslag til forbedringer, blandt andet for at styrke budgettering, opfølgning og rapportering. Gennemgangen omfatter blandt andet en vurdering af datagrundlag, værktøjer, kompetencer og processer i økonomistyringen jf. formålet med arbejdet ovenfor.

Kortlægningen af den nuværende styring og forbedringsforslagene tager udgangspunkt i de forskellige organisatoriske niveauer i Børne- og Ungdomsforvaltningen. Arbejdsgruppen har som led i arbejdet interviewet udvalgte skoler og fritidshjem/klubber for at kvalificere kortlægningen af den hidtidige styring og identificerer muligheder for forbedringer.

Tilsvarende har erfaringer fra økonomistyring af institutioner, der tidligere organisatorisk har været forankret i Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, indgået i overvejelserne særligt i opstillingen i forslag til forbedring.

Revisionsdirektoratet har udarbejdet revisionsprotokollater om økonomistyringen på hhv. fritidshjem/klub-området (nr. 3/2001) og folkeskoleområdet (nr. 13/2003). Rapporten indeholder en opfølgning på anbefalingerne i protokollaterne (kapitel 5 og bilag 2). Herudover er resultaterne af PriceWaterHouses (PWCs) udrednings- og verifikationsarbejde for Børne- og Ungdomsforvaltningen i forhold til udredningen af merforbruget i 2004-2005 blevet inddraget.

Arbejdsgruppen har endvidere koordineret de opstillede forslag til forbedringer med analysen af Børne- og Ungdomsforvaltningen, der parallelt er blevet udarbejdet af Kommunernes Landsforenings Konsulentenhed (KLK).

2.3. Organisering af arbejdet

Arbejdet med kortlægning og opstilling af forslag til forbedring af økonomistyringen i Børne- og Ungdomsforvaltningen er gennemført af en arbejdsgruppe med repræsentanter fra Børne- og Ungdomsforvaltningen, Revisionsdirektoratet og Økonomiforvaltningen. Bestiller af opgaven er en styregruppe, der har godkendt kommissorium og konkrete oplæg fra arbejdsgruppen.

Styregruppen har bestået af:

- Vicedirektør Søren Stahl Nielsen, Børne- og Ungdomsforvaltningen
- Direktør Jan Christensen, Revisionsdirektoratet
- Direktør Bjarne Winge, Økonomiforvaltningen
- Kontorchef Ulrik Rosenberg, Økonomiforvaltningen

Styregruppen har holdt 4 møder.

Arbejdsgruppen har bestået af:

- Kontorchef Kurt G. Jensen, Børne- og Ungdomsforvaltningen

- Leder af økonomistyring Georg Bartholdy, Børne- og Ungdomsforvaltningen
- Fuldmægtig Nick Johansen, Revisionsdirektoratet
- Fuldmægtig Helle Palsgaard, Økonomiforvaltningen
- Specialkonsulent Inge Nilsson, Økonomiforvaltningen

Herudover har Poul Erik Nielsen fra PWC bistået arbejdsgruppen primært for at drage nytte af den viden PWC løbende har opnået i forbindelse med udredningen og afdækning af problemer i forbindelse med skift i lønleverandør i kommunen.

Arbejdsgruppen har holdt 15 møder, hvortil kommer besøg på udvalgte skoler og fritidshjem/skoler, interviews med nøglepersoner i Børne- og Ungdomsforvaltningen og indhentning af erfaringer fra økonomistyring i de selvejende institutioner.

3. Forvaltningens organisation og afgrænsning af rapporten

3.1. Forvaltningens nye organisation

Som nævnt ovenfor i kapitel 2 blev Børne- og Ungdomsforvaltningens etableret den 1. januar 2006 ved en sammenlægning af hovedsageligt den tidligere Uddannelses- og Ungdomsforvaltning og daginstitutionsområdet fra den tidligere Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltning.

Da denne rapport både indeholder en kortlægning af den hidtidige økonomistyring i Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen og en række konkrete forslag til forbedring af økonomistyringen i den nye Børne- og Ungdomsforvaltning er nedenfor en kort beskrivelse af forvaltningens organisation før og efter 1. januar 2006.

3.1.1. Uddannelses- og Ungdomsforvaltningens organisation (før 1. januar 2006)

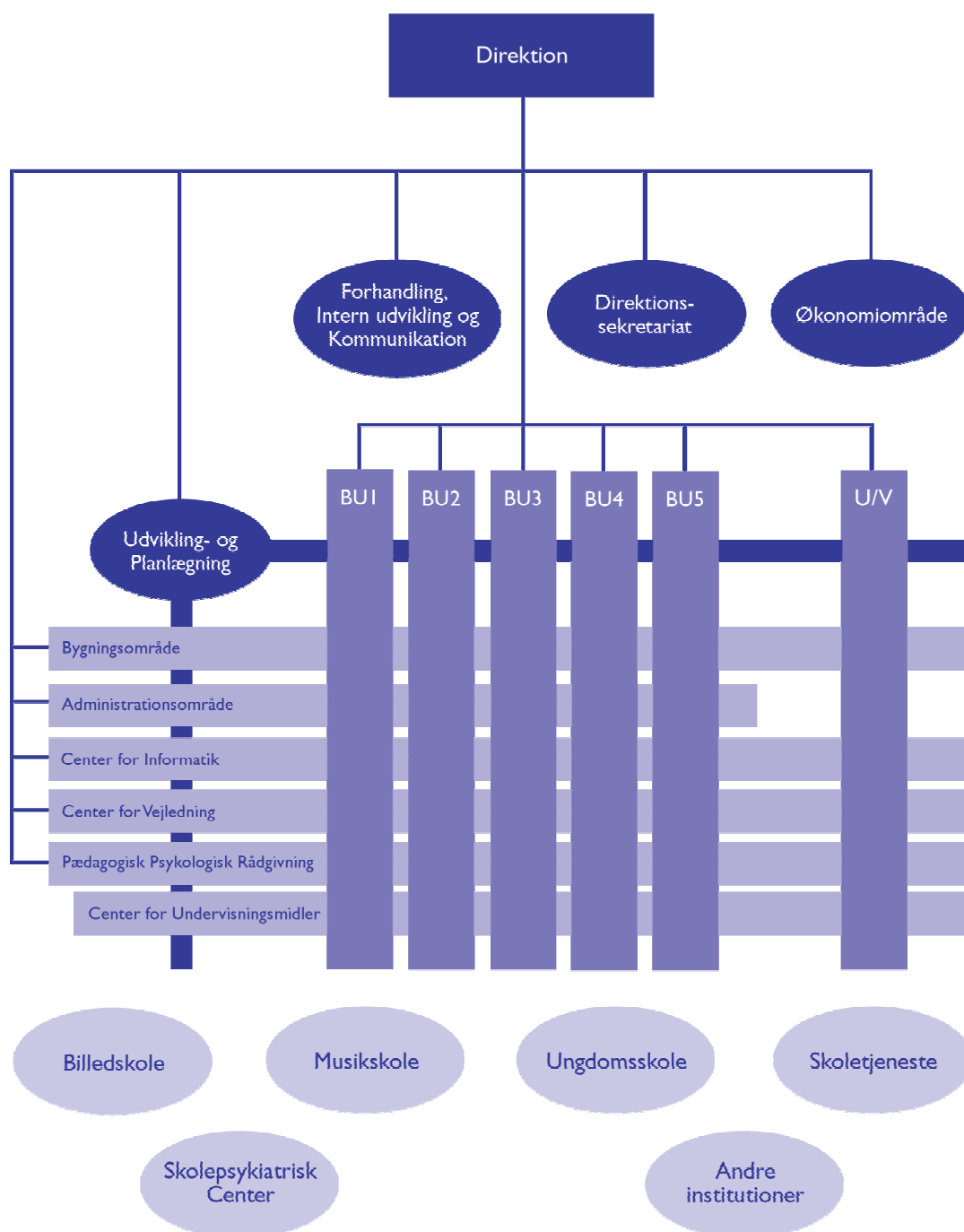
Den organisatoriske opbygning af den tidligere Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen havde til formål at sikre følgende mål:

- Helhed
- Nærhed
- Samtænkning

Med det udgangspunkt blev Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen opbygget som en matrixorganisation, hvor faglige enheder var bevaret, men hvor organisationen i højere grad end tidligere arbejdede på tværs af enhederne. Målet hermed var at styrke forvaltningens tværgående samarbejdsrelationer.

Koordineringen af de tværgående funktioner blev varetaget via en projektorganisering, der løste konkrete ad-hoc opgaver i samarbejdsfeltet mellem forvaltningens områder. Projektorganiseringen var det forum, der bandt forvaltningens tværgående opgaveløsning sammen og sikrede, at der skabes helhed, nærhed og sammenhæng i den samlede forvaltnings virksomhed.

Uddannelses- og Ungdomsforvaltningens organisation kan illustreres ved følgende diagram.



Forvaltningen var opbygget af en række stabs-, støtte- og liniefunktioner, der hver havde et selvstændigt ansvarsområde samtidig med, at funktionerne indgik i et delt ansvar for en række specifikke opgaver.

Stabs-, støtte- og liniefunktioner deltog i det generelle koordinerende og udførende samarbejde med henblik på at sikre den gensidige information samt afklaring og placering af opgaver.

Funktionerne indgik dermed i et fælles samarbejdsfelt baseret på en forpligtelse til dialog og inddragelse.

Børne- og Ungeområderne 1 – 5 var placeret i matrixen som liniefunktioner. Lederne for BU-områderne refererede til direktionen. Hvert område havde ansvar for samtlige skoler, fritidshjem og klubber inden for et afgrænset geografisk område. Et område varetog alle opgaver af amtskommunal karakter.

3.1.2. Børne- og Ungdomsforvaltningens organisation (pr. 1. januar 2006)

Som nævnt blev Børne- og Ungdomsforvaltningen etableret pr. 1. januar 2006. Organiseringen er valgt for at imødekomme et eller flere af følgende fire principper:

- Central indsigt og decentral opgaveudførelse
- Nærhed til opgaven og til brugerne
- Sammenhæng og fleksibilitet
- Faglighed og kvalitet

Organisering

Det er målet, at så mange beslutninger som muligt træffes tæt på brugerne, det vil sige på den enkelte institution eller skole og i distrikterne. Fagligheden skal være af høj kvalitet, og de decentrale afdelinger og opgaveløsningen skal være fagligt og ressourcemæssigt bæredygtige.

Centralforvaltningen

Overordnet varetager centralforvaltningen opgaver som politikudvikling, overordnet økonomistyring, planlægning, koordinering, initiativer til og strategier for udvikling, dokumentation, evaluering, målstyring og servicering i bred forstand.

Centralforvaltningen i Børne- og Ungdomsforvaltningen består af fire stabsfunktioner og otte kontorer. Hvert kontor ledes af en kontorchef, som refererer til direktionen. Kontorchefen har ikke et overordnet ledelsesforhold i relation til de decentralt placerede børne- og ungdomschefer i distrikterne undtagen i de tilfælde, hvor kontorchefen på direktionens vegne skal gennemføre et givent ledelsestiltag.

Kontorchefen har ansvaret for at sikre det tværfaglige samarbejde samt videndeling i og mellem kontorerne. Hertil kommer kontorchefens ansvar for, at enheder er let tilgængelige for henvendelser fra de decentrale distrikter og i stand til at besvare spørgsmål derfra og understøtte den decentrale opgaveudførelse. Kontorchefen skal ligeledes sikre, at direktionen har let og hurtig adgang til oplysninger, der skal anvendes til servicering af det politiske niveau og til direktionens arbejde i øvrigt.

Kontoret for Økonomi- og Personaleadministration er et tværgående kontor med ansvar for bl.a.: overordnede centrale budgetudmeldinger til distrikterne og centrale kontorer, fælles og koordinerende økonomistyring (herunder regnskabsprognoser), udarbejdelse af overordnet budgetoplæg for forvaltningen, samt regnskab, kontoplanarbejdet og diverse ledelsesinformation.

De centrale kontorer har ansvaret for økonomistyring og rapportering i forhold til de budgetter og ressourcestyring, der er forankret i de respektive kontorer. Rapportering sker i forhold til kontoret for Økonomi- og Personaleadministration.

Distrikterne har ansvaret for økonomistyring, rapportering og tilsyn i forhold til de skoler og institutioner der henhører under distriktet, samt for de budgetmidler der vedrører distriktet selv. Rapportering sker i forhold til centralforvaltningen (kontoret for Økonomi- og Personaleadministration).

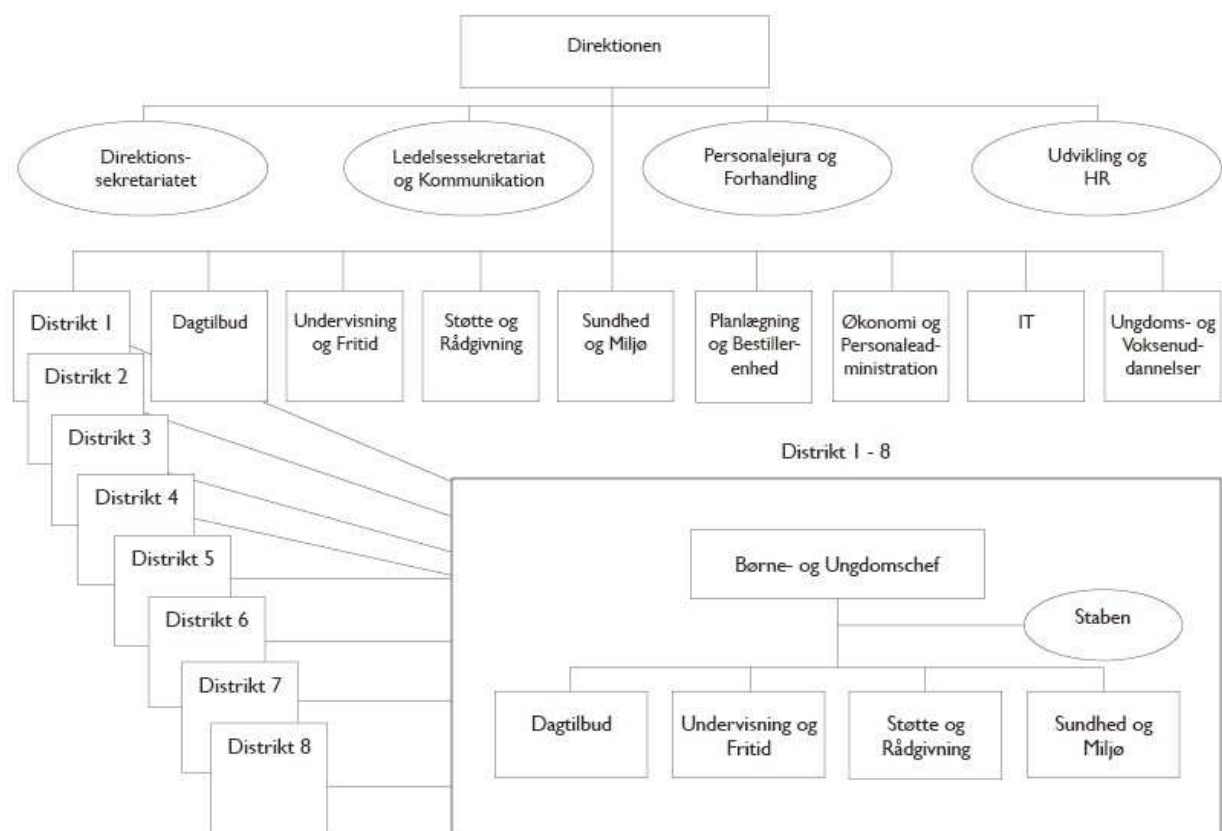
Den decentrale forvaltning

Principperne medfører, at alle driftsopgaver som hovedregel placeres decentralt. Det betyder, at driftsopgaver kun ved ganske særlige forhold kan placeres i centralforvaltningen. Her tænkes især på forhold, hvor enten driftsopgavens karakter eller den udførende enheds størrelse kan bevirke, at en given driftsopgave ikke hensigtsmæssigt kan forankres i et eller flere distrikter.

Distrikterne ledes af en børne- og ungdomschef, som refererer til direktionen. De decentrale enheder i distrikterne indeholder fire afdelinger og en stabsfunktion – se organisationsdiagrammet.

Børne- og ungdomschefen har det ledelsesmæssige ansvar og den overordnede beslutningskompetence i spørgsmål angående udførelsen af opgaver i distriktet. Børne- og ungdomschefens opgave er at sikre serviceringen af Børne- og Ungdomsforvaltningens brugere og institutioner i distriktet, sikre at afdelinger og stabsfunktion er let tilgængelige for henvendelser fra distriktets brugere og institutioner og i stand til at besvare spørgsmål fra disse og yde konsultativ bistand. Desuden skal distrikterne være i dialog og samarbejde med centralforvaltningen og formidle relevant viden fra distriktet til centralforvaltningen.

Den samlede organisationsmodel er skitseret nedenfor.



3.2. Afgrænsning af rapporten

Uddannelses- og Ungdomsforvaltningens hovedopgaver (bevillingsområder) var før 1. januar 2006 folkeskole, ungdomsuddannelse, undervisning af voksne indvandrere, fritidshjem og klubber og administration.

Hovedtallene for udvalgets økonomi 2004 og 2005 (rammebelagt drift) fremgår af nedenstående tabel.

Uddannelses- og Ungdomsudvalgets budget og regnskab 2004 og 2005, rammebelagt drift, mill. kr., netto (løbende priser)

Bevillingsområde	2004				2005			
	Vedttaget budget	Korrigeret budget ²	Regnskab	Afvigelse	Vedttaget budget	Korrigeret budget ²	Regnskab	Afvigelse
Folkeskole	2.446,0	2.492,0	2.522,0	30,0	2.525,0	2.540,6	2.587,0	46,4
Ungdomsuddannelse	434,8	450,2	443,5	-6,7	444,9	465,5	508,0	42,6
Voksenuddannelse	185,2	189,6	208,4	18,8	185,4	218,5	227,2	8,7
Undervisning af voksne indvandrere	52,6	53,4	40,0	-13,4	43,4	47,7	44,4	-3,3
Fritidshjem og klubber	702,9	729,0	736,2	7,2	752,2	734,1	765,2	31,2
Administration ¹	114,9	111,3	111,5	0,2	107,3	58,0	111,5	53,6
I alt	3.936,4	4.025,6	4.061,7	36,1³	4.058,2	4.064,2	4.243,3	179,1⁴

1: Merforbruget i regnskab 2004 blev overført til budget 2005 som en negativ tillægsbevilling, der blev placeret under bevillingsområdet Administration. Denne negative tillægsbevilling afspejles i merforbruget på Administration i 2005.

2: Korrigeret budget er vedtaget budget inkl. tillægsbevillinger i løbet af året, primært overførsler fra tidligere år.

3: Merforbruget i regnskabet for 2004 udgør på grund af øvrige overførsler samlet 56,6 mill. kr. under rammebelagt drift.

4: Borgerrepræsentationen har den 18. maj 2006 bevilget Børne- og Ungdomsudvalget et internt lån på 179, mill. kr. i henhold til bevillingsreglerne (BR 280/06).

Denne rapport omhandler folkeskoleområdet og fritidshjem/klubområdet. Disse områder er udvalgt, da merforbruget i regnskaberne for 2004 og 2005 hovedsageligt er opstået på disse områder, og da ungdomsuddannelsesområdet skal overgå til staten i 2007.

Kortlægning og forbedringsforslag omhandler kun rammebelagt drift, og det vil sige økonomistyringen på anlægsområdet ikke indgår, primært ud fra en betragtning om, at budgettet på anlægssiden har været overholdt i de forgangne år. For så vidt angår finansposterne og styringen heraf, indgår disse heller ikke i nærværende rapport ud fra en samlet prioritering af den til rådighed værende tid til arbejdet.

4. Rammerne for rapporten og metode

4.1 Definition af god økonomistyring

Der opereres med følgende definition af økonomistyring i Københavns Kommune:

”Økonomistyring er de styringsprocesser, ledelsen har iværksat med henblik på at udnytte ressourcerne og tilrettelægge aktiviteterne, så målsætningen opfyldes bedst muligt. Økonomistyring omfatter den række af aktiviteter, der gør det muligt for ledelsen at vurdere, om der er en hensigtsmæssig sammenhæng mellem ressourceindsatsen, produktion og målopfyldelse.”

Kilde: ”Økonomistyring i København kommune”. Økonomiforvaltningen, november 2002.

I arbejdet med at forbedre økonomistyringen i Børne- og Ungdomsforvaltningen har arbejdsgruppen taget udgangspunkt i ovenstående definition af økonomistyring i Københavns Kommune.

I arbejdet er taget udgangspunkt i, at økonomistyring, som defineret ovenfor, skal tilrettelægges og vurderes i sammenhæng med de forskellige organisatoriske niveauer i et forvaltningsområde, og at ’ledelsen’ fortolkes i overensstemmelse hermed. Det handler overordnet om den økonomistyring, udvalget har behov for at kunne foretage de politiske prioriteringer på området, det handler om centralforvaltningens samlede styringsbehov for at kunne leve op til mål, overholde regler og sikre effektivitet og det handler om økonomistyringen på den enkelte institution for at tilrettelægge aktiviteter, så institutionens mål nås bedst og billigst muligt.

Ved vurdering af den nuværende økonomistyring og forslagene til forbedring har arbejdsgruppen lagt vægt på, at økonomistyringen også skal

- opfylde indenrigsministeriets regler for kommunalt budget- og regnskabsarbejde og leve op til Københavns Kommunes kasse- og regnskabsregulativet med tilhørende rammebilag
- sikre at afvigelser i aktiviteter, målopfyldelse og økonomi rapporteres hurtigt og til rette modtager (rettidig omhu)
- muliggøre kapacitetsændringer
- være robust i forhold til forandringer i interne og eksterne forhold
- sikre sammenhæng mellem beslutningskompetence, bevillingsansvar og anvisningsret

I vurderingen fokuseres på datagrundlag, værktøjer, kompetencer og processer på de forskellige organisatoriske niveauer. Herudover lægges vægt på, at økonomistyringen indeholder rapportering og dialog i fornødent omfang.

Arbejdsgruppen er opmærksom på, at en del af økonomistyringen foregår som ikke-nedskrevne rutiner eller som ad hoc prægede tiltag, som også hører med til en fuld beskrivelse af en organisations økonomistyring. Dette indgår ikke i nærværende kortlægning.

4.2 Økonomistyringsmodel

Udførelsen af økonomistyringen er baseret på en model, der er kendetegnet ved en cyklus omfattende 5 faser:

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

4.3 Ambitionsniveau for økonomistyringen

I "Redskab til benchmarking af økonomistyringen" er der etableret en referenceramme til brug for forvaltningernes evaluering af egen økonomistyring. Evalueringen er relateret til 11 nøgleområder, der i en hierarkisk rækkefølge kræves opfyldt ved bedømmelse af, hvilket udviklingsniveau økonomistyringen befinder sig på.

Baggrunden for den hierarkiske opbygning er, at de mere avancerede økonomistyringstiltag bygger på de mere simple. Modellen kan derfor bruges til at udpege "huller" i den nuværende opbygning af økonomistyringen samt være et redskab til at indpasse forslag til forbedringer i udviklingsbestræbelserne inden for den økonomiske styring i forvaltningen.

Nedenfor er en illustration af de 5 udviklingsniveauer og de 11 nøgleområder, der knytter sig hertil:

Udviklingsniveau:

1. AD HOC
2. FINANSIEL KONTROL
 1. Aflæggelse af bevillingsansvar
 2. Regnskabskontrol
 3. Bevillingskontrol
3. AKTIVITETSSTYRING
 4. Decentralisering af økonomiansvar
 5. Rapportering af aktivitetsoplysninger
 6. Tilpasning af aktivitet af kapacitet
4. BALANCERET RESULTATSTYRING
 7. Styring ved resultatmål og -krav
 8. Integration af styrings- og datasystemer
 9. Controlling-baseret ledelsesrapportering
5. STRATEGISK UDVIKLING
 10. Modelbaseret strategiarbejde
 11. Benchmarking af resultatkrav

Det skal bemærkes, at den enkelte institutions udviklingsniveau skal ses i sammenhæng med dels institutionens størrelse, opgavevaretagelse og administrative kapacitet.

I Københavns Kommune har økonomichefkredsen besluttet, at målet for økonomistyringen i kommunens institutioner er niveau 3 (aktivitetsstyring).

Revisionsdirektoratet har i særberetning om Københavns Kommunes generelle økonomistyring (nr. 1/2005) bedømt kommunens generelle økonomistyring til at være på et tilfredsstillende niveau, og tilføjet, at det bør overvejes, at den fremtidige indplacering bør løftes til niveau 4 (balanceret resultatstyring).

4.4 Metode

Arbejdet med økonomistyringen afspejler, at Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen i forbindelse med den nye udvalgsstruktur i Københavns Kommune har fået en ny organisation pr. 1. januar 2006, jf. afsnit 3.1.

Det betyder, at det er to forskellige virkeligheder, der skal vurderes, når man kigger henholdsvis bagud og fremad. I begge perspektiver er der fokuseret på datagrundlag, værktøjer, kompetencer og processer i økonomistyringen.

Arbejdet med gennemgangen af den *hidtidige styring i den daværende Uddannelses- og Ungdomsforvaltning* (kapitel 5) er gennemført ved at beskrive de fem faser i økonomistyringen, jf. ovenfor, idet hovedfokus er lagt på budgetlægning, styring i årets løb og regnskab. Indenfor hvert af disse felter er beskrevet, hvordan det har været grebet an fra centralt hold og ude på den på den enkelte skole/institution (decentralt).

I gennemgangen af den hidtidige økonomistyring er brugt spørgeguiden til benchmark-redskabet til at kortlægge styringen og identificere fokusområder i det videre arbejde. Redskabet er anvendt både til kortlægningen af økonomistyringen centralt og decentralt.

Forbedringsforslagene til økonomistyringen er opstillet i forhold til den nye og samlede Børne- og Ungdomsforvaltning (kapitel 6) i de fem faser, der kendetegner den samlede økonomistyring, fortsat med fokus på budgetlægning, styring i årets løb og regnskab. Indenfor hver af disse faser er forbedringsforslagene relateret til følgende niveauer i organisationen: centralforvaltning, distrikt, skolen/institutionen.

5. Kortlægning af den hidtidige økonomistyring

I kapitel 5 er foretaget en kortlægning af den hidtidige økonomistyring på henholdsvis folkeskoleområdet (afsnit 5.1) og på fritidshjem/klubområdet (afsnit 5.2). For hvert af disse to områder gennemgås de fem faser af økonomistyringen. Efterfølgende er udarbejdet en redegørelse for baggrunden for, at styringen ikke har fungeret i 2004-2005 (afsnit 5.3). Indledningsvis er en kort introduktion til hovedelementerne i budgetprocessen i Københavns Kommune.

Årets gang i budgetlægning og økonomistyring i Københavns Kommune

Ifølge styrelsesvedtægten har Økonomiudvalget ansvaret for at fremlægge et forslag til et samlet budget for Københavns Kommune til behandling i Borgerrepræsentationen. Økonomiudvalget delegerer ansvaret for udarbejdelsen af budgetforslaget ud til de 7 udvalg. Det sker officielt via indkaldelsescirkulæret. I indkaldelsescirkulæret får de 7 udvalg udmeldt én økonomisk ramme, som de skal udarbejde budgetbidraget indenfor. Samtidig viser indkaldelsescirkulæret, hvilke forudsætninger den økonomiske ramme er beregnet på baggrund af.

Indkaldelsescirkulæret udsendes ca. et år før budgetårets start (i december eller januar), og har frem til og med 2005 indeholdt udmelding af demografimidler, DUT-midler, og øvrige varige ændringer i forhold til foregående års budget.

Demografimodellerne blev fastlagt i et samarbejde mellem Økonomiforvaltningen og fagforvaltningerne, og baserede sig primært på en opgørelse af antal enheder og en beregnet marginalpris. Principielt set giver demografimodellen – delområde for delområde – en budgetjustering i forhold til den forventede demografiske udvikling, dvs. den forventede tilgang/afgang i forvaltningernes målgrupper.

Fagudvalgene afleverer deres budgetforslag til Økonomiudvalget. Herefter overtager Økonomiudvalget ansvaret for udarbejdelsen af det samlede budgetforslag. Økonomiforvaltningen beregner den samlede økonomiske ramme for budgetåret ved at tage udgangspunkt i forrige års budget tillagt marginale ændringer i form af bl.a. demografirammer, P/L-fremskrivninger, omstillingsbidrag og tillægsbevillinger. Fagudvalgenes økonomiske nettorammer beregnes af Økonomiforvaltningen, samt besluttet og udmeldes af Økonomiudvalget.

I princippet kunne Uddannelses- og Ungdomsudvalget omfordele/budgettere hele den udmeldte nettoramme i indkaldelsescirkulæret hvert år, men i praksis marginalbudgetteres langt størstedelen af budgettet. Udvalgets budgetdrøftelser tager udgangspunkt i Børne- og Ungdomsforvaltningens (tidligere Uddannelses- og Ungdomsforvaltningens) oplæg vedrørende det nuværende budget samt bruttolister fordelt på bevillingsområder med forslag til besparelser og udvidelser.

Når budgettet er endeligt vedtaget i oktober måned, udmeldte centralforvaltningen (direktionen og det centrale økonomikontor) i Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen budgettet til de budgetansvarlige enheder. De budgetansvarlige enheder har det direkte ansvar for overholdelse af budgettet samt for budgetopfølgningen.

I budgetåret følger de budgetansvarlige enheder månedsvis op på budgettet og indrapporterer opfølgningen 3 gange om året til centralforvaltningen - i praksis har det alene været for de budgetansvarlige centralt placeret eller fra de større undervisnings- og serviceinstitutioner. Der er

således ikke indhentet rapportering om økonomiopfølgning fra skoler og institutioner i løbet af året. Vurderingen af folkeskoleområdet og fritidshjem- og klubområdet baserer sig derfor i høj grad på den centrale økonomifunktions vurdering af den overordnede udvikling på området.

Dog er den enkelte skole eller institution forpligtiget til løbende at følge op på økonomien, og i givet fald kontakte forvaltningen, hvis der kan konstateres problemer. Der var dog ikke krav om en fast tilbagemelding. Yderligere har børne- og ungecheferne en forpligtelse til løbende at være i dialog med skoler og institutioner indenfor hvert deres område bl.a. om økonomien - budgetoverholdelse har således været skrevet ind i resultatkravene for børne- og ungecheferne.

På denne baggrund udarbejdes de kvartalsvise regnskabsprognoser til Økonomiudvalget.

I løbet af budgetåret kan foretages tilpasning af budgettet for at have et opdateret styringsgrundlag. Ændringer på bevillingsniveau kræver Borgerrepræsentationens godkendelse, mens ændringer på funktionsniveau er udvalgenes kompetence, jf. kommunens bevillingsregler. Ændringer på bevillingsniveau (af teknisk karakter) forelægges Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen samlet 3 gange årligt i de såkaldte 'fejebakkesager'.

I året efter budgetåret foretages regnskabsafslutning.

Københavns Kommunes retningslinier, vejledninger og lign. vedrørende budgetprocesser, økonomistyring m.v. er samlet i Budget- og Regnskabshåndbogen, der findes på kommunens intranet.

5.1 Folkeskoleområdet – kortlægning af hidtidige styring

Nedenstående redegørelse beskriver hvordan økonomistyring har foregået på folkeskoleområdet i 2004 og 2005.

5.1.1 Fastlæggelse af vision m.v.

5.1.1.a. Målfastsættelse på forvaltningsniveau

Der er formuleret politisk besluttede mål på de fleste områder indenfor Folkeskoleområdet (indstillinger vedr. mål og resultater på enkeltområder). Dog er målene i høj grad knyttet til forvaltningens samlede aktivitet (eksempelvis udvikling af undervisningstilbud) snarere end det er knyttet til den enkelte skoles målsætning.

I de senere år har det politiske niveau valgt, at i det omfang, der blev bevilget yderligere midler, så skulle det fremgå tydeligt, hvad midlerne er afsat til. På enkeltområder sker der herefter en ad hoc opfølgning fra forvaltningen. Dette sker ikke på alle områder hvortil der er givet særskilte puljer, idet det henføres til den enkeltes skole selvforvaltning at opretholde eller opnå det forventede serviceniveau.

5.1.1.b. Målfastsættelse for den enkelte skole

Den enkelte skole udarbejder udviklingsplaner, der drøftes med den centrale del af forvaltningen. Udviklingsplanerne er de lokalt definerede mål og visioner for den lokale skole, som den defineres af det lokale miljø på skolen, af skolens ledelse, skolebestyrelsen, det pædagogiske råd, etc. Udviklingsplanerne er dermed ikke en udmøntning af de centralt fastsatte mål, men skal ikke stå i modstrid med disse.

Skolerne fastsætter selv en udviklingsplan for skolens drift og udvikling for en fireårig periode. Principielt set bliver der opsamlet på skolernes udviklingsplaner, og der bliver foretaget en samlet afrapportering i forhold til udvalget. Udviklingsplanerne er dog primært et værktøj for den enkelte skole, og for kommunikationen mellem det pædagogiske personale, skolens ledelse og skolebestyrelsen.

I udgangspunktet var udviklingsplanerne planlagt til at skulle revideres årligt, men på grund af det omfattende arbejde det var at udarbejde planerne, løber en udviklingsplan nu over fire år. Udviklingsplanerne har sjældent kobling til økonomiske målsætninger.

Det var fælles for de besøgte skoler, at der ikke var udarbejdet mål og resultatkrav med hensyn til økonomi.

5.1.2. Budgetlægning

5.1.2.a. Centralforvaltningens budgetlægning

Som ovenfor beskrevet, så har budgetlægningen i praksis været baseret på marginalbudgettering. Det indebærer, at budgettet ikke bygges op fra bunden (nulbasebudgettering), men derimod alene fokuserer på ændringer i forudsætningerne. Budgettet på folkeskoleområdet tilførtes derfor i udgangspunktet de demografimidler, der i budgetudmeldingen fra Økonomiudvalget var afsat til området. Fordelingen af demografimidlerne afspejlede altovervejende den fordeling af midler, beregningerne i demografimodellen foreskrev.

Fastsættelsen af enhedspriserne i demografimodellen tog udgangspunkt i de budgetterede udgifter, og var beregnet ud fra en fastsættelse af hvilke områder i budgettet kunne siges at være en del af en forventet marginaludgift. Demografiprisen blev besluttet af Økonomiudvalget efter indstilling fra Økonomiforvaltningen. Demografipriserne blev fastsat i efter forhandlinger mellem Økonomiforvaltningen og Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen.

Dog har Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen i budgetteringen taget højde for, at der er stigende udgifter til pensionsindbetalinger for overenskomstansatte. Pensionsomkostningerne vedrørende overenskomstansatte vedrører den enkelte fagforvaltning, hvorimod hensættelser til pensioner for tjenestemandansatte påhviler Økonomiforvaltningen. Derudover har det været en bestræbelse for at forvaltningen at tage højde for anciennitetssammensætningen i gruppen af lærere i Københavns Kommune. Vurderingen på disse to områder er indgået i Uddannelses- og Ungdomsforvaltningens oplæg til udvalgets budgetlægning af det kommende år.

Der følges op på tildelingen af demografimidler, idet der foretages en opgørelse i forbindelse med udvalgets rapportering af regnskabsprognose. I forbindelse med opgørelsen af aktiviteterne blev det af det centrale økonomikontor opgjort i hvilket omfang ikke-forbrugt midler på et område skulle

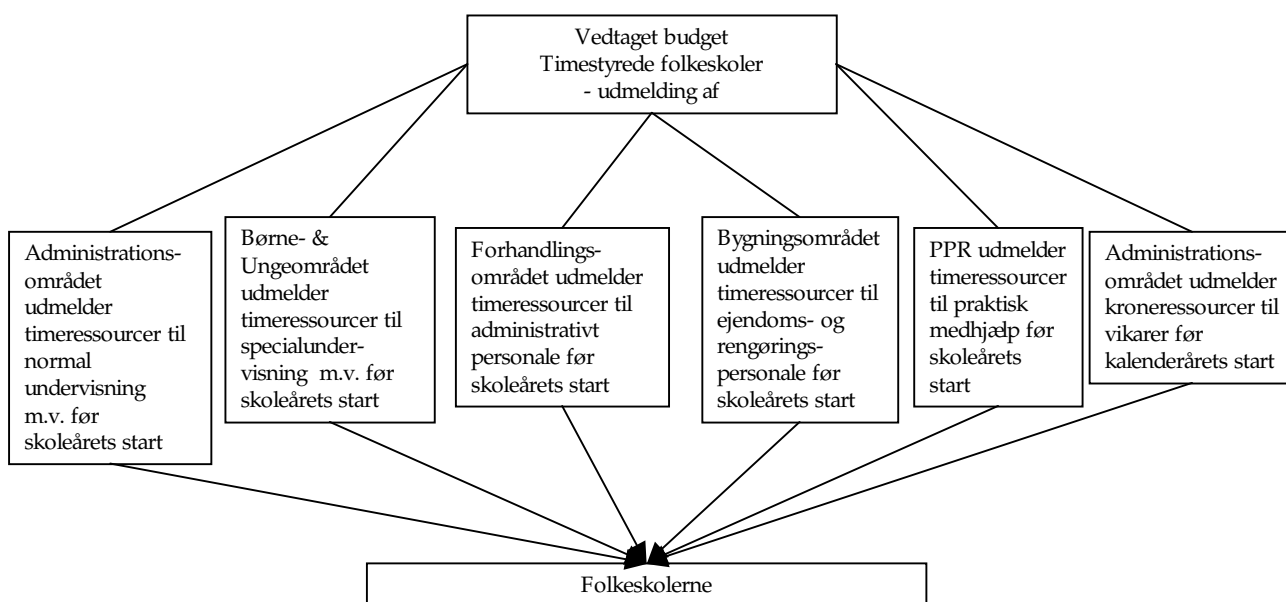
overføres til et andet område. Opgørelsen har derefter dannet grundlag for indstilling til det politiske niveau om omflytning af budgetmidler mellem bevillings- og funktionsområder. Således er der de seneste år flyttet midler fra normalundervisningen på folkeskoleområdet til henholdsvis specialundervisningen på folkeskoleområdet, og til gymnasier og hf-kurser på ungdomsuddannelsesområdet.

I forbindelse med budgetprocessen (forslag og vedtagelse) blev der indarbejdet ændringer på de enkelte områder (DUT-kompensationer, uundgåelige merudgifter, besparelser, omprioriteringer, løn- og prisfremskrivninger, etc.).

Vedlagt som bilag 3 er en oversigt over vedtaget budget 2005 fordelt på det afsatte beløb til skoler og serviceinstitutioner (decentralt), og de centralt placerede afdelinger. Budgettet til de centralt placerede afdelinger er dels midler, der bliver udmøntet i løbet af året, og midler der af den enkelte afdeling bliver delt videre ud til de enkelte skoler i løbet af året. De centrale kontorer kunne dermed både have et driftsansvar (for eksempel modersmålsundervisning), og ansvar for tildeling af delbudgetter til skolerne (eksempelvis tildeling af midler til lærernes efteruddannelse). Nedenfor er i summeret udgave, opgørelsen af fordelingen af det vedtagne budget 2005 på folkeskoleområdet.

Vedtaget budget 2005	Løn	Øvrige udgifter	Indtægter	Hovedtotal
Decentral	1.724.409.642	287.036.725	-59.196.403	1.952.249.964
Bygningsområdet	255.199	83.847.187	0	84.102.386
Børne- og Ungeområder	4.294.278	6.146.123	-88.278	10.352.123
Arbejds miljø	0	1.150.178	0	1.150.178
Udvikling og planlægningsområdet	50.484.790	20.501.844	-63.582	70.923.052
Køb og salg af pladser	0	416.636.987	-23.318.427	393.318.560
Bufferpuljebidrag	0	12.911.935	0	12.911.935
Hovedtotal	1.779.443.909	828.230.979	-82.666.690	2.525.008.198

Figur. Budgetudmelding til de timestyrede folkeskoler



Budgetudmelding af personaleressourcer til skolerne – overgangen til lønsumsstyring

Frem til 2003 var budgetudmeldingen fra centralt hold til skolerne i Københavns Kommune alene en timeudmelding på lærerområdet, og en tilsvarende timenormering på skolesekretær-, rengørings- og skolebetjentområdet.

Den 20. maj 2002 besluttede Uddannelses- og Ungdomsudvalget (U72/02), at der skulle gennemføres et forsøg med lønsumsstyring på skoler og institutioner. Sigtet med beslutningen var, at:

- Gennemføre et forsøg med selvforvaltning af lønbudgetter med henblik på bl.a. at øge det økonomiske og ledelsesmæssige råderum på skoler og institutioner.

I alt 15 skoler deltog i forsøget. De 8 af skolerne gik ind i forsøget ud fra faktisk løn, mens 7 skoler gik ind i forsøget på gennemsnitsløn.

Uddannelses- og Ungdomsudvalget besluttede den 22. september 2004 (U 73/04), at lønsumsstyring indenfor 2 år skulle indføres på samtlige skoler.

Den politiske beslutning af 22. september 2004 indebar at:

- Eksisterende forsøgsinstitutioner/-skoler skulle fortsætte med lønsumsstyring på gennemsnitsløn pr. 1. januar 2005.
- Skoler, hvor der var truffet beslutning om udvidet administrativ ledelse, blev omfattet af lønsumsstyring på gennemsnitsløn med virkning fra budget 2005.
- Andre skoler og institutioner, der ønskede det, overgik til lønsumsstyring på gennemsnitsløn pr. 1. januar 2005.
- Forvaltningen skulle i 2005 udvikle brugbare styringsredskaber.
- Pr. 1. januar 2006 skulle de resterende skoler overgå/institutioner til lønsumsstyring

Ud af et samlet antal på 70 skoler var 15 skoler i årene 2003 og 2004 dermed en del af lønsumsstyringsforsøget skoler (8 på faktisk løn og 7 på gennemsnitsløn), og i 2005 var 35 skoler omfattet af lønsumsstyringsforsøget på gennemsnitsløn.

Nedenfor er gennemgangen af budgetudmeldingen til personaleressourcer derfor todelt; En gennemgang af beregningen og udmelding af timetallet for den enkelte personalekategori, og dernæst en gennemgang af, hvordan lønbudgetterne til de lønsumsstyrede skoler blev fastsat.

Beregning og udmelding af timetallet for lærerressourcen til timestyrede skoler

Udmeldingen af timeressourcer til undervisningspersonale følger rytmen i skoleårets cyklus. I forbindelse med elevoptaget i marts-april måned udmelder centralforvaltningen, ressourcer til undervisningspersonale (Administrationsområdet har ansvaret for beregning og indsamling af data i forbindelse med ressourceudmeldingen). Udmeldingen af lærerressourcer sker ud fra en af Borgerrepræsentationen besluttet fordelingsmodel. Fordelingsmodellen fastlægger ressourceforbruget.

På baggrund af objektive kriterier udmeldes timeressourcer til:

- Normalklasseundervisning
- Ordinære specialundervisningsressourcer (til specialcenter etc.)
- Ressourcer til tosprogede elever
- Børnehaveklasseledere og børnehaveklasseassistenter

Derudover er der timerammer til forskellige formål f.eks. korsang, kulturcentre m.m. Yderligere er der en timeramme til Børne- og Ungeområderne til skoler med særlige forhold (eksempelvis skoler med små lokaler m.m.).

I forbindelse med klassesammenlægninger tildeles skolerne et timetal i 1. år efter sammenlægningen. I det omfang der var flere klassesammenlægninger end forventet ud fra udviklingen i børnetallet/elevtallet besluttede Uddannelses- og Ungdomsudvalget anvendelse af det opståede provenu. I princippet blev alle mulige klassesammenlægninger gennemført med mindre der var særlige forhold der gjorde dette ikke var muligt.

Derudover udmeldtes af Børne- og Ungeområdet Special på baggrund af Pædagogisk Psykologisk Rådgivnings (PPRs) rådgivning og visitation ressourcer til vidtgående specialundervisning (specialklasserækker og enkeltintegrerede elever i normalklasserne).

Timeressourceudmeldingen opsummerer det forventede antal lærere og børnehaveklasseledere på den enkelte skole på baggrund af antal elever i skolen, antal børnehaveklasseelever, antallet af tosprogede m.v. Dette sker via en opsummering af det forventede antal undervisningstimer, og det heraf afledte antal arbejdstimer i øvrigt. Ud fra en norm om årlige antal arbejdstimer fastsættes det forventede antal undervisningspersonaler på den enkelte skole.

Som bilag 4 er vedlagt et eksempel på en timeressourceudmelding til en skole. Timeudmeldingen foretages første gang i marts måned, når forældrene til de kommende elever har indskrevet deres børn i skolerne. Antallet af indskrevne børn danner grundlaget for udmeldingen af ressourcer, og danner grundlaget for oprettelsen af antal klasser pr. skole.

Klassedannelsen skete i et samarbejde mellem skolerne og Børne- og Ungeområderne. Børne- og Ungeområderne råder over et samlet antal timer. Denne sum var udmeldt fra direktionen via Administrationsområdet. Der har således været en opfølgning på antallet af klassesammenlægninger indenfor de enkelte Børne- og Ungeområders område.

I den beregningsmodel, der har været gældende frem til og med skoleåret 2005/2006, har der groft sagt gjaldt en udmelding af et samlet timetal til den enkelte klasse, og derudover en timesats til elever ud over den 15. elev i klassen. En sådan model gør, at der i klassedannelsesfasen skal være stor opmærksomhed omkring antallet af klasser, der bliver oprettet, idet det i høj grad er antallet af oprettede klasser, der betinger hvor mange timemæssige ressourcer, der bliver meldt ud til den enkelte skole.

Timeressourceudmeldingen fra centralt hold er blevet endeligt udmeldt for skoleåret pr. 5. september det enkelte år, når det faktiske elevtal pr. skole blev opgjort.

Øvrige personaleposter udmeldt til timestyrede skoler

Udover timeudmelding til undervisningspersonale, så udmeldes der også fra centralt hold også timeressourcer til administrative medarbejdere (skolesekretærer), ejendoms- og rengøringsmedarbejdere, administrative ledere, og praktisk medhjælp.

Timenormeringen for det administrative personale baserer sig på en model, der inddeler skolerne i små (1 sekretær), mellemstore (1½ sekretær) og store skoler (2 sekretærer). Udmeldingen har stort set været låst fast siden modellen blev beregnet i 2000, dog har der været foretaget enkelte justeringer, hvor skoler er blevet væsentligt udvidede med nye bygninger og en tilsvarende udvidelse af elevtallet. Ansvar for normeringen har entydigt ligget i forhandlingsområdet, men de skoler der har lønsumsstyring kan selvfølgelig vælge at ændre på normeringen.

Der er siden hen alene udmeldt budget i det omfang der skete store ændringer på skolen, eller hvis skolen blev omfattet af lønsumsstyringsforsøget. Dog har den administrative normering været påvirket af indførelsen af en styrkelse af ledelsen på skolerne ved ansættelse af en administrativ leder. Den administrative normering er påvirket således, at der var en forudsætning, at der i forbindelse med ansættelsen af en administrativ leder sker en reduktion i skolesekretærtildelingen på 700 årlige timer. Dette skete i første omgang i forbindelse med naturlig afgang af skolesekretærer, men forvaltningen har siden hen opsagt denne aftale med den faglige organisation.

Normeringen for ejendomspersonale (tekniske ejendomsledere og tekniske ejendomsmedarbejdere) baserer sig principielt set på en model, der blandt andet tager højde for skolens størrelse. Dog har man fra centralt niveau (Bygningsområdet) foretaget mange individuelle tilpasninger hen over årene, og det fremstår ikke klart, hvilke præmisser, der ligger til grund for tildelingen af ressourcer til den enkelte skole. Der er siden hen alene udmeldt budget i det omfang der skete store ændringer på skolen, eller hvis skolen blev omfattet af lønsumsstyringsforsøget. Budgetansvaret for dette område har påhvilet Bygningsområdet, der løbende har gjort status over det i alt udmeldte.

Timenormeringen for rengøringspersonale baserer sig på en konkret opmåling af den enkelte skole, og en konkret opgørelse af gulvbelægning etc. På det grundlag udmeldes fra Bygningsområdet ved årets start en timenormering til den enkelte skole. Bygningsområdet har løbende gjort status over det i alt udmeldte.

Med henblik på at styrke den fortsatte pædagogiske og ledelsesmæssige udvikling af folkeskolerne i Københavns Kommune, blev det politisk besluttet i 2003 (BR 478/03) at indføre en ny ledelsesstruktur på alle de københavnske folkeskoler. Foruden skolelederen, er det en pædagogisk leder, som vil være souschefen eller den tidligere viceinspektør. Derudover bliver der en administrativ leder med ansvar for skolens økonomi, administration og TAP-personale, en afdelingsleder for skolens pædagogiske læringsmiljø og undervisningsmaterialer og endelig vil teamet også omfatte KKFO lederen.

Processen omkring etableringen af de nye ledelsesteams er sket successivt siden 2003, og planlagt til at være afsluttet i 2007. Der indgås en konkret aftale mellem skolen og centralforvaltningen omkring tildelingen af ressourcer til ansættelse af en administrativ leder, og skolen leverer et egetbidrag de to første år (50.000 kr. i alt). Status er p.t., at ca. halvdelen af de københavnske folkeskoler har ansat en administrativ leder.

Den nye ledelsesstruktur indebærer en styrkelse af den pædagogiske, personalemæssige og administrative ledelseskapalet på skolerne. Strukturen skal ses i relation til de behov og krav, som i dag stilles til folkeskolerne, herunder folkeskolelovens krav, til udviklingen af skolens virksomhed, til undervisningsdifferentieringen og til skolens faglige og pædagogiske samarbejde såvel internt som eksternt. Endvidere medfører den fortsatte decentralisering af opgaver, at der stilles stadigt større krav til skoleledelsens kompetencer både på det pædagogiske, økonomiske og administrative område.

Af personaleressourcer udmeldes fra PPR timer til ansættelse af praktisk medhjælp i forbindelse med enkeltintegrerede handicappede elever. PPR har budgetansvaret for dette område. For at sikre, at udgifterne bliver konteret på den enkelte skole, bliver der foretaget en budgetoverførsel fra PPR til den enkelte skole. PPR har således et løbende overblik over de udmeldte ressourcer.

Vikarmidler til undervisningspersonale til timestyrede skoler

Vikarmidlerne til undervisningspersonale bliver beregnet centralt og udmeldt Administrationsområdet til den enkelte skole. Midlerne bliver meldt ud som et kronebeløb, og bliver fastsat som en procentandel af undervisningstimetallet og en grundpulje pr. skole. I praksis følger udmeldingen af kronebeløbet skoleåret, således at der i forbindelse med skoleårets start beregnes et 5/12-dels budget til dækning af efterårssæsonen. Dermed fastsættes også 7/12-dele af det kommende års vikarbudget pr. skole. Vikarmidlerne har ikke været udskilt i den overordnede budgetlægning, da vikarmidlerne er direkte afledt af den beregnede timeressource pr. skole.

Administrationsområdet og direktionen har løbende fulgt op på den samlede udmelding af ressourcer til skolerne og udviklingen af denne hen over årene.

Udmelding af kronebeløb til løsumsstyrede skoler

For de løsumsstyrede skoler har der været foretaget nøjagtigt de samme beregninger som beskrevet ovenfor for at fastsætte timeressourcen til de enkelte personalekategorier. Dog er det nødvendigt at omregne udmeldingerne pr. skoleår til kalenderår, således at der også sker en justering af den udmeldte kroneressource, når det endelige elev- og klassetal kendes pr. 5. september.

I nedenstående tabel er vist et eksempel på en udmelding og beregning af lønbudgettet for en skole.

Bevillingstype	Bevillingsbetegnelse	Antal	Sats	Bevilling
Løn	Administration, løn	1,82	301.292,93	547.565
	Ledelse, løn	3,63	451.264,00	1.640.241
	Pædagoger/undervisere, løn	54,44	376.663,30	20.504.329
	Rengøring - løn	4,69	251.356,50	1.177.826
	Teknisk personale, løn	1,86	297.409,71	554.021
	Vikarpulje, løn	1	668.767,00	668.767
Løn I alt				25.092.749

Udjævningsordning i løsumsstyringen

Samtidigt med overgangen til løsumsstyring på gennemsnitsløn er der administrativ taget beslutning om en udjævningsordning efter følgende model:

For skoler med et lønniveau der afviger med mere end 0,5 % af gennemsnitslønniveauet tilpasses lønrammen efter en treårig periode i forhold til gennemsnitslønniveauet.

Beregningsgrundlag for lønsumsfastsættelsen

I lønsumsstyringsforsøget var skolerne, der var omfattet af forsøget, delt i to grupper; En gruppe med udmeldte lønbudgetter på baggrund af en gennemsnitsløn for hele området, og en gruppe med udmeldte lønbudgetter på baggrund af den faktiske løn på den enkelte skole. Dette gjaldt til og med 2004. For 2005 blev det besluttet at lønsumsstyringsforsøget alene skulle basere sig på gennemsnitslønbudgetter, og at antallet af skoler omfattet af forsøget skulle udvides.

Gennemsnitslønningerne er dermed – sammen med normeringstildelingen på de enkelte områder – det bærende grundlag for beregningen af den enkelte skoles lønsumsbudget. Lønsummen til skolens ledelse bliver dog fastsat ud fra den faktiske løn på den enkelte skole.

Fastsættelsen af gennemsnitslønnen sker ud fra en konkret opgørelse pr. år. Eksempelvis er udgangspunktet for de udmeldte lønsummer i 2006 områdets lønniveau september 2005. Lønniveauet for 2006 er indtil videre fastlagt ud fra september lønniveauet, idet det ved udmeldingstidspunktet ikke var muligt at medtage konsekvenserne i 2006 af overenskomstfornyelsen i 2005.

Der er centralt brugt betydelige ressourcer på at beregne gennemsnitslønningerne. Gennemsnitslønningerne bliver fastsat efter en årlig konkret undersøgelse af lønniveauet på tværs af alle skoler. Beregningen er kompleks, da det skal sikres, at de rette elementer indgår. Indførelsen af et nyt lønsystem i 2004, og de medfølgende usikkerheder omkring lønbogføringen, har vanskeliggjort arbejdet omkring udarbejdelsen af skolernes lønbudgetter.

Økonomiforvaltningen vil først efter overgangen til KMD's lønsystem, kunne beregne konsekvensen af disse. Først herefter er det muligt at udmønte den resterende del af overenskomstpuljen til Børne- og Ungdomsforvaltningen. Snarest efter Børne- og Ungdomsforvaltningen kender størrelsen af compensationen, vil forvaltningen kunne kompensere skolen for merudgiften.

Det er en særsomt problematik i forhold til fastsættelsen af gennemsnitslønnen, at udgifterne til pensionsopsparing for overenskomstansatte påhviler den enkelte fagforvaltning, hvorimod pensionsopsparingen for de tjenestemandsansatte påhviler Økonomiforvaltningen. Derudover indebærer en konkret opgørelse af gennemsnitslønnen, at i det omfang anciennitetssammensætningen ændrer sig, så vil gennemsnitslønnen også ændre sig. Det medfører, at der på budgetlægningsstidspunktet ikke kan regnes med et endeligt løngennemsnit. Når der ikke kan regnes med et endeligt budgetudmeldt løngennemsnit, så kræver det principielt styngsmæssigt, at den faktiske anciennitetssammensætning og den konkrete pensionsbyrde opgøres i løbet af året – herefter kan det målte sammenholdes med det budgetterede, og afvigelsen kan indgå i årets disponering.

Undtagne aktiviteter/ lønudgifter i beregningen af gennemsnitsløn

I forbindelse med udrulningen af gennemsnitslønnen til samtlige skoler, har forvaltningen administrativt besluttet at friholde enkelte tunge løntillæg fra gennemsnitslønnen. Disse tunge

løntillæg er via overenskomster/lokale lønftaler knyttet til aktiviteter, som p.t. kun udføres på enkelte eller flere skoler.

Konkret er følgende tunge løntillæg p.t. udtaget af gennemsnitslønsberegningen og budgetteret faktisk:

- I. § 20.2 tillæg.
- II. Specialundervisningstillæg/funktionsløn
- III. Team 2 tillæg
- IV. Tillæg, dansk 2.sprog
- V. Heldagsskolestillæg.

Tillæggene kompenseres efter det faktiske lønniveau og indgår som særskilte poster i lønsumsbudgettet. Ved ændringer eller ved en større grad af spredning i varetagelsen af aktiviteterne mellem skolerne, vil ordningen blive revurderet. Eventuelle overskydende lønmidler vil herefter kunne tilbageføres til gennemsnitslønnen.

Udmelding af driftsmidler for både lønsumsstyrede og timestyrede skoler

Parallelt blev fra centralt hold udmeldt en driftsramme ved årets start, og i løbet af året blev fra der fra Økonomiområdet formidlet overførsel af diverse ekstrabevillinger til skolerne.

Udmelding af driftsmidler er for størstedelens vedkommende affødt af et beløb pr. elev (opdelt i kategorier) og antallet af kvadratmeter indeareal, og kvadratmeter udeareal. Derudover tildeles et grundbeløb. Beregningen og udmeldingen af disse midler blev foretaget af Økonomiområdet.

Nedenfor er vist beregningen af en skoles driftsramme udmeldt fra centralforvaltningen ved årets start.

Bevillingstype	Bevillingstekst	Antal	Sats	Bevilling
Ordinært driftsbudget	Besparselse elektronisk fakturering	1	-6.157,00	-6.157
	Bruttoetageareal	11.342	8,61	97.655
	Elevtal	657	948,00	622.836
	Elevtal §20.1	9	948,00	8.532
	Grundbeløb	1	154.834,00	154.834
	Nettoetageareal	9965	18,78	187.143
	Procenttillæg til vedligeholdelse	187.143	0,51	95.443
	Pulje til naturvidenskabelige lærebøger	1	37.147,00	37.147
	Udeareal	9220	4,55	41.951
	Undervisningstimer	36.642	8,61	315.488
El og varme	El - kWh - Tre-ledstarif	232.717	1,34	311.841
	Fjernvarme - kWh - Effektafgift	1108	115,66	128.151
	Fjernvarme - MWh	1412	410,23	579.245
Skolebøger	Skolebøger - elevsats	666	76,00	50.616
	Skolebøger - grundbeløb	1	1.450,00	1.450
Driftsramme i alt				2.626.175

I forbindelse med etableringen af den nye beregningsmodel i 2002, blev der politisk truffet beslutning om, at den enkelte skole skulle kunne se, hvor meget af den beregnede ramme, der var afsat til undervisningsmidler, vedligeholdelse, inventar, lejrskoler og rengøringsudgifter.

Der foretages derfor en efterfølgende beregning, hvor beløbene efter en konkret udmeldt nøgle fordeles på de respektive områder. Nedenfor er vist produktet af en sådan beregning, der udmeldes samtidig med ovenstående beregning.

Bevillingsområde	Bevilling
Øvrige	216.334
El og varme	1.019.237
Inventar	165.428
Lejrskoler, ekskursioner og koloniophold	173.880
Rengøringsudgifter	109.445
Undervisningsmidler	547.592
Vedligeholdelse af tekniske anlæg	97.655
Vedligeholdelse af udendørsarealer	47.931
Vedligeholdelse bygninger	196.607
Skolebøger	52.066
<i>I alt</i>	2.626.175

Derudover ydes tilskud til en række særskilte aktiviteter, de såkaldte ekstrabevillinger.

Ekstrabevillingerne kan grupperes i to; En gruppe, der udmeldes ved kalenderårets start, og en større gruppe, der udmeldes løbende efterhånden som der indgås aftaler mellem et centralt kontor og en skole om en aktivitet.

Samtidig med budgetudmeldingen udmeldes der særskilt midler til lektiecafé, mønsterbrydning, udviklingspuljen og samtækningsmidlerne. Disse midler er kendetegnet ved, at det er op til den enkelte skole, om midlerne anvendes til løn eller til drift. Det er også op til den enkelte skole, om den lønudgift, der afholdes, anvendes til læreruddannet personale, eller eksempelvis en socialpædagog, psykolog, socialrådgiver, etc. Dog bliver samtækningsmidlerne anvendt i samråd med de omkringliggende fritidsinstitutioner. I det omfang en ikke-lønsumsstyret skole vælger at købe lærerressourcer for midlerne til lektiecafe, mønsterbrydning, samtækning eller udviklingsmidler, så sker der en opskrivning af den samlede lærerressource til den enkelte skole, og en tilsvarende nedskrivning af driftsramme. Nedenfor er gengivet en samlet oversigt over tillægsbevillinger til en ikke-lønsumsstyret skole for 2005, hvoraf fremgår at den pågældende skole har købt lærerressourcer til mønsterbrydning og lektiecafe, idet der fremgår negative beløb for disse områder nederst i tabellen.

Bevillingsbetegnelse	Bevilling
Lektiecafe	77.474
Mønsterbrydning	364.130
Samtækning	38.850
Lånebank 2004	-250.000

SSP-samarbejde	27.958
Jubilæum	100
Udviklingspulje	131.018
Elevsikkerhedsudvalg	2.028
Ledernetværk	3.000
Lektiecafe	245
Mønsterbrydning	1.147
Jubilæum	100
Ekstrabevilling til praktik	1.373
Ekstrabevilling til praktik	772
Ekstrabevilling til praktik	123
Ekstrabevilling til praktik	1.995
Ekstrabevilling til praktik	383
Ekstrabevilling til praktik	262
Ekstrabevilling til praktik	131
Ekstrabevilling til praktik	223
Udviklingsforum	47.000
Regnskab 2004	-10.933
Lektiecafe	-45.542
Mønsterbrydning	-127.512
CASA	5.168
Undervisningsmidler	87.840
Kursusafgift	6.000
I alt	363.333

Værktøjer

Alle kronebudgetberegninger formidles via forvaltningens ledelsesinformationssystem på intranettet (UUF-lis, nu BUF-lis).

På intranettet ligger også opdaterede baggrundsregninger af timenormeringen til undervisningspersonale pr. skole. Tilsvarende ligger der oversigter over fastsættelsen af vikarbudgetterne og opfølgning på disse.

Oplysningerne på intranettet bliver opdateret ugentligt, og det er derfor for skolen og for centralforvaltningen løbende muligt at have et fuldt overblik over budgettet.

Dette gælder dog primært for de lønsumsstyrede skoler.

For de ikke lønsumsstyrede skoler gælder, at de skal ind flere steder på intranettet og søge oplysninger; Et sted for at finde normeringen til undervisningspersonale, et sted for at finde et opdateret vikarbudget, et sted for at finde et samlet overblik over de udmeldte driftsbevillinger.

For alle skoler bliver alle kronebudgetter lagt ind i KØR, på særligt oprettede konti i den enkelte skoles kontoplan. Dermed fremgår budgetbeløbene når skolen løbende udtrækker forbrugsoversigter, jf. afsnit 5.1.3 nedenfor.

TR2000

I økonomistyringen bruges på folkeskoleområdet systemet TR2000. Systemet anvendes også til andre faser af økonomistyringen end budgetlægning, men for lethedens skyld beskrives værktøjet her.

I marts 2003 indgik UUF en aftale med firmaet Tabulex om at anskaffe systemet TR2000 (til erstatning for det tidligere MATRIX-system fra Kommunedata). Der blev i den forbindelse gennemført uddannelse i værktøjet for samtlige skoler og værktøjet blev taget i brug i forbindelse med planlægningen af skoleåret 2003/2004.

Skolerne anvender TR2000 til:

- aktivitetsplanlægning for det kommende skoleår for undervisningspersonale (månedslønnede – inkl. deltidsansatte og evt. barslende). TR2000 har hidtil været anvendt som styringsredskab i forhold til at afpasse de udmeldte timeressourcer i forhold til den konkrete disponering/planlægning på ikke lønsumsstyrede skoler. Lønsumsstyrede skoler anvender alene TR2000 som et understøttende styringsredskab, idet skolerne blev ansvarliggjort i forhold til en økonomisk budgetramme.
- understøtning af aktivitetsændringer i løbet af skoleåret
- elektronisk overførsel af løntillæg m.v. juli og august måned i relation til skoleårets start til centralforvaltningen, som forestår den videre overførsel til selve lønsystemet via et grænsesnit mellem TR2000 og KMD Opus (herunder kvalitetssikring m.v.).

Lønoverførslen omfatter primært skoleårsafhængige tillæg afledt af den enkelte lærers aktivitetsplan m.v.

TR2000 anvendes ikke til indberetning af ændringer i løbet af skoleåret, men alene som grundlag/værktøj til beregning af tillæg/dannelse af evt. korrigerede aktivitetsplaner. Selve indberetningen i løbet af skoleåret foregår via blanketindberetninger til lønsystemet

Forvaltningen anvender TR2000 til:

- Opsamling af statistiske oplysninger fra skolernes indberetninger via TR2000 til brug for Børne- og Ungdomsforvaltningen (forhandling af arbejdstidsaftaler m.v.) og Undervisningsministeriet (undervisningstid m.v.).
- Derudover varetager forvaltningen rådgivning og vejledning i samarbejde med TR2000-superbrugere forhold til den decentrale lønindberetning via TR2000, samt forestår planlægning af kurser og workshops for skolerne

5.1.2.b. Budgetlægning på folkeskolerne

Som led i kortlægningen af den hidtidige økonomistyring har arbejdsgruppen besøgt udvalgte skoler. De besøgte skoler have deltaget i lønsumsstyringsforsøget lige fra starten.

For alle fem faser i økonomistyringen gælder det, at det var meget begrænset, hvad de besøgte skoler havde udarbejdet af skriftligt materiale, så som forretningsgangsbeskrivelser og vejledninger i forbindelse med økonomistyringen, ud over de månedlige opfølgninger.

Overordnet var der forskel på, hvorledes de besøgte skoler benyttede KØR. Fælles for de besøgte skoler var, at alle regninger blev tastet i KØR. En af skolerne fået forvaltningen til at indtaste en mere udspecificeret kontoplan.

Ydermere efterspurgte de besøgte skoler en større fleksibilitet i forbindelse med udskrivning af rapporter fra KØR. Man havde en opfattelse af, at nogle af standardrapporterne kunne være for komplekse og ikke tilstrækkelig målrettede til brug for en modtagerkreds uden den store økonomiske indsigt, og at budskabet derfor gik tabt.

Egenudviklede Excel baserede regnskabssystemer var en vigtig del af den økonomiske styring på de besøgte skoler. På de besøgte skoler var der ingen af de involverede, der havde særlige forudsætninger for at arbejde med økonomistyring.

For så vidt angår budgetlægningen så de besøgte skoler en fordel i, at der skete en samlet udmelding af budgetrammerne. De håbede, at de derved kunne undgå mange ændringer i deres rammer i løbet af året.

De besøgte skoler ønskede, at den information der hentes i BUFLis blev samlet et sted. Samtidig ønskede de også, at det var muligt at overføre det talmateriale der hentes i BUFLis til regneark så man slipper for at sidde og taste tallene ind igen, hvis man ønsker at foretage en videre behandling.

Der var ikke enighed blandt de besøgte skoler om, hvorvidt det er bedst, hvis ressourcerne udelukkende bliver udmeldt i timer eller i kroner. Der var enighed om at det er mest praktisk, hvis hele budgetudmeldingen sker som enten det ene eller det andet.

Der var ingen af de besøgte skoler, der foretog periodisering (pr. måned) af deres budget.

Til gengæld foretog de besøgte skoler selv en yderligere specificering af de udmeldte rammer, eks. på kreative fag, natur og teknik osv. i regneark.

En af de besøgte skoler beskrev hvorledes der udbydes undervisning i brugen af KØR men, at der ikke er kurser der giver indsigt i økonomien på en skole.

En af de besøgte skoler nævnte, at det er for sjældent der afholdes kurser i brugen af TR 2000 systemet.

5.1.3 Styring i løbet af året

5.1.3.a. Centralforvaltningens økonomistyring

Økonomistyringen på folkeskoleområdet har været præget af det grundprincip, at skolerne sås som én helhed, og at styring fra centralforvaltningens side på det timemæssige område alene vedrørte,

hvorvidt den enkelte skole havde for mange eller for få lærere ansat. På dette grundlag har styringen taget udgangspunkt i at sikre, at der ikke skete et skred i antallet af udmeldte lærerressourcer (timer).

Udgangspunktet for arbejdet vedrørende budgetopfølgning på folkeskoleområdet har været, at der for store dele af driftsmidlerne til skolerne og for udmeldingen af lærerressourcer (både som timer og kroner), har været modeller, der sikrede at tildelingen skete ud fra aktiviteten på området. Fokus har derfor været på at måle hvor mange elever der var, og på hvilke kategorier af elever det var (normalunderviste, specialunderviste, anbragte børn, antallet af underviste i privatskoler, etc.). En ret stor del af arbejdet med regnskabsprognoser og kvartalsregnskaber har derfor for Økonomiområdet bestået i at opsøge de relevante data. Dog fremgår elevtallet for alle skoler og gymnasier og hf-kurser på forvaltningens intranet.

Disse opgørelser har også spillet en væsentlig rolle i forbindelse med forvaltningens muligheder for at rapportere på anvendelsen af demografimidler. Som tidligere beskrevet har disse opgørelser ledt til omflytninger mellem budgetområderne, især fra normalundervisningsområdet til specialundervisningen, og til gymnasium og hf-området. Da såvel folkeskoleområdet som ungdomsuddannelsesområdet er præget af en stor aktivitet vedrørende handel med pladser på tværs af kommune- og amtsgrænser, så har det også været væsentligt at indhente oplysninger om disse. Budgetansvaret for handel med pladser har været placeret i Økonomiområdet. Dog var budgetansvaret for undervisning af anbragte børn placeret i henholdsvis Børne- og Ungeområdet Special og Pædagogisk Psykologisk Rådgivning.

Derudover har Økonomiområdet indhentet bidrag til regnskabsprognoserne fra de største selvstændige aktører på folkeskoleområdet. Det drejer sig om Pædagogisk Psykologisk Rådgivning, Center for Informatik, Center for Udviklingsmidler, Udviklings- og Planlægningsområdet, Bygningsområdet og Børne- og Ungeområderne.

På baggrund af opgørelserne vedrørende aktiviteten på området, og de ovennævnte aktørers indberetning af, hvorvidt der kunne forventes en budgetoverholdelse, blev prognoserne afgivet til udvalget.

For så vidt angår den centrale bevillingsstyring har centralforvaltningen løbende tilpasset budgettet på bevillingsområderne - primært i forbindelse med ændringer i de demografiske budgetforudsætninger.

Styring og opfølgning på overenskomstresultater og lokalaftaler – controlling af løn

I Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen har Forhandling, Intern Udvikling og Kommunikationsområdet (FIUK) haft ansvaret for at forhandle og formidle aftalegrundlag med de faglige organisationer på de enkelte områder. Disse forhandlinger er ikke foretaget ud fra udmelding fra Økonomiområdet af puljer afsat til de enkelte områder, men alene på baggrund af de overordnede retningslinier i overenskomsterne.

Der er i begrænset omfang foretaget en opfølgning på enkeltområder i forhold til udmøntningen af det aftalte. Især på lærerområdet har der fra Administrationsrådets side været brugt tid på at opgøre i hvilket omfang det aftalte er blevet gennemført i særdeleshed på områder, hvor det har haft betydning for antallet af årlige arbejdstimer, antallet af undervisningstimer, og forhold i øvrigt, der direkte påvirker beregningerne af timerressourcen pr. skole.

Der har – af ressourcemæssige årsager – dog ikke været muligt for Økonomiområdet at følge systematisk op på de aftaler FIUK har indgået med de faglige organisationer, og generelt har den gensidige orientering og sparring i organisationen vedrørende disse forhold været mangelfuld.

Styring af timeudmeldingen

Selve styringen og opfølgningen på timeudmeldingen blev foretaget af Administrationsområdet. Registreringen og beregningen af den timemæssige ressource pr. skole blev foretaget i et sammenhængende system, fra hvilket Administrationsområdet kunne udtrække oversigter til direktionens overblik.

Det SAS-baserede registreringssystem har dog haft den svaghed, at det ikke fremgik hvorfra timerne kom – altså hvem der havde bevilget den enkelte time. En række aktører i forvaltningen havde mulighed for at bevilge timer til skolerne:

- Børne- og Ungeområderne (bufferpulje til vanskelige personalesager, skævedelte timer, ressourcer til 10. klassecentre)
- Udviklings- og Planlægningsområdet (udviklingsprojekter og tosprogsområdet)
- Pædagogisk Psykologisk Rådgivning/Børne- og Ungeområdet Special (enkeltintegrerede elever og specialklasserækker)
- Center for Informatik (IT-projekter)

Direktionen har sammen med Administrationsområdet fulgt op på området som helhed, og i særlige tilfælde over for enkelte institutioner. I det omfang der er givet midler i forhold til en mekanisk udmeldingsmodel, så er der sket en kontrol af om de udmeldte ressourcer også modsvarede den afsatte ressource. Dette gælder også for de situationer, hvor Borgerrepræsentationen besluttede besparelser eller tildeling af yderligere midler til undervisningsområdet.

Styring og opfølgning på lærervikarområdet

Administrationsområdet har tilsvarende stået for udmelding og opfølgning på vikarområdet. Vikarmidlerne, som udmeldes som et kronebeløb, udmeldes for et skoleår ad gangen. Som det er tilfældet for timeudmeldingen så bliver intranettet anvendt som kommunikationsværktøj mellem Administrationsområdet og den enkelte skole.

En del af finansieringen af vikaranvendelsen på skolerne er ved indhentning af sygedagpenge, midler fra barselsfonden, etc. For at give den enkelte skole det fulde overblik over de vikarmidler den enkelte skole rådede over, fremgik indtægter fra bopælskommuner, midler fra barselsfonden, etc. også af opgørelserne på intranettet.

Ved ansættelse af en vikar på skolen, skulle vedkommende konteres på vikarkontoen. Således var forbruget af vikarer udskilt fra forbruget af lærerressourcen i øvrigt. Vikarkontoen var en del af den enkelte skoles kontoplan, hvorimod skolerne (med mindre de var lønsumsstyret) ikke kunne se lønforbruget i øvrigt.

En del af vikarmidlerne er på den enkelte skole er dog gået til at en fastansat lærer har vikarieret for en anden lærer. Det indebærer, at skolerne skulle give Administrationsområdet besked om, at nu

underviste en lærer i en andens skema (bogført på en central lønkonto), og at vikarmidlerne skulle tilsvarende nedskrives. Skolen fik derefter opskrevet den udmeldte timeressource. Skolen kunne vælge denne løsning, hvis skolen ville have en tæt opfølgning på anvendelsen af vikarmidlerne.

I det omfang skolen ikke fandt det nødvendigt at "veksle" vikarkroner til timer, så endte skolen med et plus på vikarkontoen, og en tilsvarende negativ pulje i forbindelse med opgørelsen af anvendte lærerressourcer – den såkaldte resttimeopgørelse.

Resttimeopgørelsen – opfølgning på lærertimer

Da kalenderåret og skoleåret falder skævt, så foregår der en form for regnskab i forhold til timeudmeldingen og vikarmidlerne startende midt på året.

Regnskabsformen baserer sig på skolernes selvangivelse af, hvor mange ressourcer (lærertimer) der er anvendt i skoleåret. Da processen indebærer en del kommunikation og yderligere beregninger, strækker processen sig typisk fra sommeren frem til februar året efter. Administrationsområdet har stået for denne proces.

Det er ikke nødvendigvis et mål at opgørelsen skal ende i 0. Hver skole skal foretage en beregning, der sammenholder timetallet til lærerne på skolen med det udmeldte timetal inklusiv eventuelle konverteringer fra mønsterbrydning m.m. Herefter kan skolen se om der

a) er for mange lærere på skolen, hvilket indebærer, at der er lærere der skal forflyttes eller der
b) mangler lærere, hvilket indebærer, at der skal ansættes flere lærere eventuelt ved overflytning fra andre skoler.

Disse beregninger vil uvilkårligt ende med et resttimepulje, der er mindre end en fuld lærerstilling. Skolen skal herefter vurdere om dette resttimetal skal bevares som en restpulje eller om der skal ansættes yderligere en lærer evt. på deltid.

I beregningerne om resttimer indgår også skolens anvendelse af fastansatte lærere til at dække en del af vikarbehovet på skolen. Typisk vil en skole anvende faste lærere til at læse et antal vikartimer. Denne udgift skal belaste vikarbudgettet og aflaste timebudgettet, på de ikke-lønsumsstyrede skoler.

Opgørelsen for den enkelte skole indgår herefter i det kommende skoleår, hvor ressourcerne udmeldes i marts måned. Dermed springer regnskabsopgørelsen på timesiden et skoleår over (opgørelsen for skoleåret 2002/2003 indgår i ressourceudmeldingen for skoleåret 2004/2005). Grunden til dette er, at skolen alligevel ikke kan nå at tilpasse sin aktivitet i det skoleår der er i gang, i det lærernes årsplaner etc. allerede er fastlagt.

Tilsvarende bliver regnskabet for vikarmidlerne gjort op i september måned af Administrationsområdet. Resultatet herfra indgår i det efterfølgende skoleårs vikarbudget.

For de lønsumsstyrede skoler bliver der ikke foretaget en sådan opgørelse – hverken på timesiden eller for vikarmidlerne.

Opfølgning på udmeldte puljer til lektiecafe, mønsterbrydning og udviklingsmidler

I de seneste par år har det politiske niveau ønsket at tildele midler til bestemte formål, således at midlerne ikke skulle indgå i beregningen af timeressourcen på lærerområdet. Dermed bliver det

markeret, at midlerne kan anvendes til andre formål end løn, og at midlerne hvis de anvendes til løn, ikke nødvendigvis skal anvendes til forbruget af lærtimer (eksempelvis ansættelse af en socialpædagog eller socialrådgiver).

Disse midler er blevet udmeldt ved kalenderårets start, og det har i udgangspunktet været op til den enkelte skole at indregne de afsatte midler, når det kommende skoleår skal planlægges i marts-april måned.

Dog har der været den problematik, at de skoler, der ikke var lønsumsstyret skulle "veksle" midlerne fra kroner til lærtimer. Dette skete ved en koordineret indberetning til Børne- og Ungeområderne, der herefter gav besked til henholdsvis Administrationsområdet om opskrivning af timeudmeldingen, og til Økonomiområdet om nedskrivning af kronebevillingen.

Central opfølgning på driftsmidler

Økonomiområdet har haft ansvaret for løbende at opgøre de tildelte midler pr. skole. Økonomiområdet modtog derfor løbende indberetninger om tildeling af midler til skolerne, udover de midler Økonomiområdet selv tildelte skolerne.

De registrerede oplysninger fremgik af forvaltningens intranet, der blev ugentligt opdateret. Derudover blev budgetbeløbene tilsvarende lagt i KØR, således at budgettet fremgik af de rapporter skolen i løbet af året kunne trække ud af KØR, med oversigter over forbrug og budget.

Der har ikke været foretaget en særskilt kalkulemæssig opfølgning på skolernes anvendelse af driftsmidler.

Økonomistyring af dagpengeområdet

I 2003 blev der truffet beslutning om at kommunen skulle have et nyt lønsystem og denne udskiftning medførte, at kommunen også udskiftede det system, som især UUF, anvendte til registrering af fravær og udskrivning af dagpengeskemaer.

Alternativet til det hidtidigt anvendte system var kommunens eget VagtPlan-system og den nye lønleverandør skulle tilvejebringe den funktionalitet der gjorde det muligt - på baggrund af registreringerne - at udskrive dagpengeskemaer.

Som antydte var UUF på daværende tidspunkt den eneste forvaltning, der ikke anvendte VagtPlan-systemet i forvejen, hvorfor der var tale om implementering af et helt nyt system i forhold til slutbrugere m.v.

Det viste sig hurtigt, at VagtPlansystemet havde en funktionalitet og kompleksitet som langt overgik UUF's basale registreringsbehov. Følgelig udviklede lønleverandøren en VagtPlan-light version, som UUF testede på centralforvaltningen i perioden januar-februar 2004 med tilfredsstillende resultater.

Baseret på erfaringerne fra forsøget valgte forvaltningen at idriftsætte VagtPlan-light 1. marts 2004. Datoen blev valgt for at adskille implementeringen af nyt fraværsregistreringssystem fra indførelsen af nyt lønsystem (per 1. juni 2004), idet en evt. samtidig implementering vurderes at være for voldsom en belastning for skoler/institutioner.

Ibrugtagningen af VagtPlan-light den 1. marts 2004 viste imidlertid en lang række tekniske problemer i forhold til skoler/institutioners brug af systemet, der ikke var taget højde for forud for implementeringen. I driftsættelsen blev udsat og manglerne blev delvist udbedret hvorefter forvaltningen valgte en ny ibrugtagningsdato medio marts måned 2004.

Fra dette tidspunkt havde UUF passeret en dato hvor det ikke længere var muligt at fortryde. Lønleverandøren lavede lister over fravær som ved overgangen var uafsluttet og som manuelt skulle holdes ved lige og opdateres for at sikre en fortsat hjemtagelse af refusioner. Denne opgave blev varetaget af forvaltningen og lønleverandøren og skete med et efter Uddannelses- og Ungdomsforvaltningens vurdering tilfredsstillende resultat.

Den første tids decentrale brug af VagtPlan-light viste, at der var en del funktionalitet og vejledningsmateriale der – hvilket ikke fremgik af testperioden - ikke virkede efter hensigten og/eller var dækkende. Forvaltningen påpegede løbende fejl og mangler overfor lønleverandøren og måtte selv udarbejde supplerende vejledningsmateriale til brug for skoler/institutioner.

Erfaringerne efter de første måneders drift var, at løsningen var mere krævende at arbejde med og foretaget fejlrettelser i end forventet. I denne periode er det ikke usandsynligt, at der er fravær der ikke blev registreret (rettidigt eller komplet) og som følgelig heraf ikke har udløst dagpengerefusion. Centralforvaltningen har ført lister over de tab, som skoler/institutioner har meddelt at have tabt med henblik på kompensation.

1. juni 2004 blev det nye lønsystem sat i drift og resten af 2004 var i høj grad præget af de problemstillinger som udskiftningen af lønsystem medførte.

Udskiftning af lønsystemet medførte, at der i perioden 1. juni – 30. september 2004 kun i endog meget begrænset omfang blev udskrevet dagpengeskemaer fra systemet. Forvaltningen udarbejdede i perioden manuelle dagpengeskemaer på medarbejdere, hvor der var igangsat et dagpengeforløb, og hvor fraværet i sagens natur var af længere varighed. Det var ikke praktisk muligt for forvaltningen "over night" at oplære skoler/institutioner i, hvorledes de lokalt selv kunne udskrive og håndtere manuelle dagpengeskemaer og dertil kom de massive lønproblemer, som lagde beslag på alle kvalificerede løn- og personaleressourcer.

Ultimo september 2004 modtog forvaltningen over 3.000 dagpengeskemaer for tiden efter 1. juni 2004. Fristerne for anmeldelse af langt hovedparten af refusionskrav var på daværende tidspunkt allerede overskredet. Forvaltningen fremsendte skemaerne til de sygemeldtes bopælskommune med et følgebrev, som redegjorde for, at der var tale om "force majeure" tilstande. I en del tilfælde valgte bopælskommunen at dispensere, men som i takt med at bopælskommunerne/socialcentre blev bekendt med omfanget, blev for sent fremsende refusionskrav kategorisk afvist.

UUF valgte med henvisning til force majeure at fremsende eksempler på afslag til Den Sociale Ankestyrelse, hvor man udbad sig styrelsens principielle holdning. Styrelsen fandt ikke, at der var forhold der gjorde, at afslagene var uberettigede, hvilket betyder, at den enkelte skole/institution reelt har et tab af refusionsindtægt.

Problemer med for sent udskrevne dagpengeskemaer eller fejl i oplysningerne på dagpengeskemaerne fortsatte ind i 2005. Forvaltningen erfarede bl.a., at systemet ikke udskrev dagpengeskemaer på personer, som var bevilliget nedsat tjeneste grundet sygdom. Der var tale om en generel problemstilling for hele kommunen, og som UUF har anmeldt overfor Økonomiforvaltningen.

Ovenstående problemstillinger set sammen med de markante problemer som udskiftning af lønsystem medførte i forhold til fejl og mangler i de ansattes lønudbetalinger har bevirket, at forvaltningen ikke i tilstrækkelig grad har haft praktisk mulighed for at give refusionsområdet yderligere opmærksomhed/opfølgning.

Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen har i relation til overgangen til ny lønleverandør gjort opmærksom på de særlige problemer på dagpengeområdet og at tab kunne forventes.

Organisering af dagpengeområdet

Frem til 1. november 2005 var opkrævning af dagpengerefusioner forankret i UUF's centralforvaltning. I 2003 blev der etableret en central refusionssektion som havde til formål at professionalisere dagpengeskema-administrationen m.v. I forbindelse med overgangen til nyt lønsystem 1. november 2005 overgik ansvaret til KMD.

Ansvaret for at registrere fravær har i mange år ligget – og ligger fortsat - decentralt på den enkelte skole/institution. Det er således decentralt, data, som udgør grundlaget for udskrivning af dagpengeskemaerne, fødes. Systemet udskriver i forlængelse heraf dagpengeskemaer i henhold til gældende dagpengelovgivning.

I forbindelse med decentralisering af de tidligere centrale vikarmidler/lønmidler i 2002 blev det samtidig besluttet, at dagpengerefusioner skulle tilgå den enkelte skole/institution, idet der hermed blev skabt en sammenhæng mellem registrering af fravær og de deraf afledte indtægter.

Dagpengeskemaerne blev frem til 1. november 2005 fremsendt til UUF's centralforvaltning som forestod den videre behandling af skemaerne – herunder fremsendelse til lønmodtager (indhentning af underskrift og evt. rykkerprocedure), samt vedkommendes bopælskommune (refusionsbetaler).

Forvaltningen sørgede efterfølgende for at indtægten blev bogført på den enkelte skole/institutions regnskab. Som dokumentation for indtægten kunne den enkelte skole/institution løbende på forvaltningens intranet se hvilke personer der var modtaget refusion på, hvilket beløb, samt for hvilken periode.

I de tilfælde hvor refusionsanmodning blev afslået fremsendte forvaltningen kopi heraf til den enkelte skole/institution.

Det er vigtigt at bemærke, at der er relativt korte tidsfrister for rettidig fremsendelse af dagpengeskemaer til bopælskommunen (og som forudsætter medarbejderens underskrift).

Det skal endvidere bemærkes, at der i disse refusionssager er en relativ stor tidsmæssig forskydning mellem tidspunktet for fraværet og tidspunktet for modtagelse af refusioner, hvilket komplicerer muligheden for løbende at gøre status/holde et overblik.. Dette har reelt været et problem for skoler/institutioner og der efterlyses en højere grad af gennemsigtighed i processen – herunder selv at blive inddraget.

P.t. består gennemsigtigheden af, at de selv kan kontrollere fraværsregistreringen, at de kan se om der er udskrevet et dagpengeskema (men ikke for hvilke periode), samt at de modtager eventuelle afslag på refusionsanmodning eller oplysning om tilfælde hvor den ansatte ikke har underskrevet dagpengeskemaet.

Barselsfonden og øvrige refusioner

Opgørelse af krav til barselsfonden, fleksjob, frikøb m.v. var organiseret på samme måde som dagpengeområdet.

Opgørelser til barselsfonden blev oversendt til Økonomiforvaltningen i en samlet pakke 3 gange årligt og indeholdende barselssager som var afsluttede, og hvor alle refusioner var modtaget. Det vil sige, at der ikke blev ansøgt om á conto tilskud fra barselsfonden i forbindelse med afslutningen af regnskabsåret.

Denne praksis er i høj grad tilrettelagt for at imødekomme et ønske fra Økonomiforvaltningen om at begrænse á conto udbetalingerne, samt at oversende samlede krav for UUF flere gange årligt.

Dette medfører selvsagt en større tidsmæssig forskydning mellem afholdelse af barselsvikarudgifter, og så den finansieringsmæssige dækning fra henholdsvis sygedagpenge som tilskud fra barselsfonden.

Værktøjer til refusioner

Forvaltningen vedligeholdte en database over samtlige refusioner som blev modtaget for dels at kunne formidle oplysninger herom og for at kunne generere bogføringsbilag på refusionerne. Efter overgangen til Accenture 1.6.2004 skulle refusionerne bogføres via økonomisystemet og ikke via lønsystemet.

Skoler og institutioner har i 2004 og 2005 kunne følge de hjemkomne refusioner på UUFLIS (nu BUFLIS) med angivelse af navn, cpr.nr., refusionsart, periode og beløb. Der var selvsagt en stor del af 2. halvår 2004, hvor dette arbejde blev vanskeliggjort grundet manglende udskrivning af dagpengeskemaer.

Feriepenge

På ferieområdet er det forbundet med stor kompleksitet at udrede, hvilke forhold der ligger til grund for det stigende udgiftsniveau. Det er vurderingen, at der er en række sammenfaldende forhold, der har gjort det vanskeligt for skoler/institutioner at gennemskue området.

Ferieområdet er "ramt" af de samme problemstillinger som gjorde sig gældende på dagpengeområdet, idet indførelsen af et for UUF helt nyt fraværssystem (afledt af udskiftningen af lønsystem) bevirkede, at registrering af ferie og rettelse af ferienesaldi blev komplekst.

Dertil kommer, at konverteringen af feriesaldi fra den ene lønleverandør til den anden var fejlbehæftet og sammen med den større kompleksitet blev det betydeligt vanskeliggjort at identificere og rette konstaterede fejl.

Der knytter sig endvidere en række særlige forhold til skoleområdet. Undervisningspersonalets ferie er fastlagt til at ligge i bestemte uger og følgelig har der tidligere været foretaget en automatiseret registrering af den enkeltes ferie. Det viste sig ikke muligt at videreføre denne automatik ved skift af lønleverandør i 2004, men det blev for sommerferien og efterårsferiens vedkommende aftalt, at lønleverandøren på anden vis varetog ferieregistreringen, hvorefter ansvaret for selv at foretage ferieindberetning blev forankret på skolen. Det er Børne- og Ungdomsforvaltningens vurdering, at såvel den eksterne varetagelse og den efterfølgende decentrale håndtering i UUF-regi har været mangelfuld. Disse mangler har i nogle tilfælde resulteret i udskrivning af feriekort på for høje beløb.

De besøgte skoler oplevede en vis forvirring i forbindelse med beslutningerne om skiftet i, hvem der havde ansvaret for ferieindberetning for hvilke ferieperioder.

På de timestyrede skoler har der ikke tidligere været praksis at forholde sig til kvaliteten af de feriekort, der blev udstedt i forbindelse med at undervisningspersonale skiftede til ansættelse udenfor kommunen (ved skift mellem kommuneskoler blev der ikke foretaget nogen form for ferieafregning). Ved nyansatte sikrede den automatiske ferieregistrering, at de ansatte blev trukket i løn for ferieafholdelse. Ved overgangen til lønsumsstyring har ferieområdet således været et helt nyt felt, som skolerne har skullet forholde sig til. I tilknytning til implementering af lønsumsprojektet blev der udarbejdet vejledninger og ferieproblematikkerne blev gennemgået på diverse kurser. Desuagtet er det vurderingen, at fejl og øget kompleksitet i registreringer og rettelsers har bevirket at fejl ikke er blevet rettet, ferie ikke er blevet indberettet m.v.

Lønområdet

På lønområdet har der også været merudgifter. Nedbrudt til den enkelte skole/institution er der tale om afvigelser der i forhold enhedens samlede budgetmæssig ramme udgør en afvigelse på 2-3%. Men summen af disse afvigelser udgør et anseeligt beløb. Børne- og Ungdomsforvaltningens undersøgelser på en række skoler/institutioner via ekstern konsulentbistand tegner et billede af en meget kompleks regnskabssituation, hvilket påvirker muligheden for operationel økonomistyring. Eksempelvis bogføres der større udgifter via lønsystemet som sum-beløb, der ikke kan opløses og dokumenteres – hverken af skolen/institutionen, forvaltningen eller lønleverandøren.

Dette sammenholdt med den store kompleksitet på dagpenge- og ferieområdet har skabt en regnskabssituation, der har været svær at håndtere for den enkelte skole/institution. Den massive fejlmængde gjorde, at indberetninger af fejl i lønudbetalingerne havde et omfang, der vanskeliggjorde en hurtig handling fra lønleverandørens side.

Børne- og Ungdomsforvaltningens fejlmeldinger af lønforhold blev registreret i en henvendelsesdatabase hos lønleverandøren og denne har efterfølgende vist sig at have en form, som ikke egner til at gennemføre en oprydning af udestående henvendelser.

5.1.3.b. Styring på den enkelte skole

Styringen på skolerne har været præget af, at der har været en klar skillelinie mellem, hvad der var udmeldt som driftsmidler, og hvad der vedrørte ressourcer til personale, hvad enten disse har været som en normering og et vikarbudget, eller et samlet lønsumsbudget.

Styringen af driftsmidlerne har fokuseret på den interne fordeling af midlerne til de enkelte områder af skolen, fagligt såvel som fysisk. Der har været et stort ønske fra en række skolers side om, at kunne indarbejde den af skolen udspecificerede budgetlægning i KØR, men det har af ressourcemæssige årsager ikke været muligt at gennemføre.

Derudover har skolerne haft fokus på at sikre sig, at de beløb, de af de forskellige områder i forvaltningen, var blevet stillet i udsigt, også fremgik af KØR og intranettet.

Hvad angår personaleanvendelsen på den enkelte skole, så er der særligt fokus på planlægningen af skoleåret, og planlægningen af den enkelte lærers årsplan. I den sammenhæng har det været op til skolen sammen med Børne- og Ungeområderne, at vurdere hvor mange elever og klasser, der findes på skolen ved skoleårets start. Vurderingen tager udgangspunkt i indskrivningen af nye elever i starten af kalenderåret.

Ud fra indskrivningen er det op til skolen at vurdere i hvilket omfang, der vil ske frafald, og dermed hvor stor elevmassen og antallet af klasser bliver i det kommende skoleår. Denne øvelse er helt afgørende for skolernes ressourceanvendelse på lærerområdet, hvad enten de er lønsumsstyret eller timestyret.

Groft sagt opgøres dermed på den enkelte skole i marts – april måned hvor mange lærere, der skal anvendes i det kommende skoleår. I det omfang det kan forudses, at der er for mange lærere ansat på skolen, så udpeger skolen lærere, der skal overflyttes til skoler, der forventer at mangle lærere i det kommende skoleår. Dette sker, idet lærerne er ansat af kommunen og ikke den enkelte skole.

Derudover indgik i vurderingen af hvor mange ressourcer der skulle anvendes, at der i timeudmeldingen indgik den såkaldte timerest. Det var enten en yderligere timemæssig ressource, eller en timemæssig gæld, der skulle tages højde for i planlægningen.

Opfølgningen på lærerområdet for den enkelte skole består i høj grad i at tilpasse ressourceanvendelsen i skoleåret i forhold til den planlægning, der er foretaget af den enkelte lærers arbejdstid.

I det omfang det bliver nødvendigt at bede enkelte lærere om at påtage sig en yderligere arbejdsforpligtigelse (f.eks. i forbindelse med vikardækning), kan det udgøre en stor merudgift for skolen. Merudgiften falder først efter udgangen af skoleåret, og det er derfor ikke alene den regnskabsmæssige opgørelse for kalenderåret, der er interessant for den enkelte skole. Opgørelsen af den enkelte lærers reelle arbejdsforbrug i forhold til det aftalte spiller altså også en væsentlig rolle.

I det omfang skolen har færre elever end forventet, så skal der ske en tilpasning i det omfang det er muligt, således at den ledige lærerressource eksempelvis anvendes til vikardækning.

En anden væsentlig parameter i økonomistyringen på den enkelte skole er vikarudgifterne, og vikarområdet som sådan. For det første oplever en skole med mange barsler, og/eller lange sygdomsforløb, at der bliver trukket store vekslers på deres vikarkonto. Især ved langvarig sygdom, og eventuelt afskedigelsessager i denne forbindelse, giver ekstraudgifter, idet sygedagpengene fra bopælskommunen ikke dækker hele udgiften til vikardækningen.

Derudover skal skolen selv følge op på indhentning af midler fra barselsfonden og sygedagpenge. Tilsvarende skal skolerne selv indhente refusioner i det omfang, der på skolen er ansat personer i flexjobs.

De besøgte skoler bogførte både i KØR, samtidig med at de registrerede i deres eget regneark. Typisk skete deres egen opfølgning på forbruget efter behov og med udgangspunktet i regneark.

Der var meget stor forskel på, hvor tæt de besøgte skoler fulgte lønudbetalingerne til de ansatte. Det svinger mellem kontrol af hver enkelt løndel for hver enkelt medarbejder ved at taste i et regneark til at reagere, hvis der kom en medarbejder og klagede over manglende løn.

De besøgte skoler savnede værktøj til at foretage simulering af lønudgifterne. Lønsimuleringsværktøjet er en del af KMDs tilbud til kommunen, og der er afholdt kurser for skoler og institutioner i brugen af værktøjet. Desværre er det endnu ikke lykkedes for KMD at idriftsætte værktøjet.

En af de besøgte skoler ønskede fleksible rapportmuligheder, hvor skolen selv kan hente rapporter over i Excel og bearbejde dem – så de f.eks. er egnet som grundlag for information af skolebestyrelse, delbudgetansvarlige etc.

De besøgte skoler havde problemer med at behandle refusionsansøgninger dels fordi de mangler de rette værktøjer og dels på grund af selve arbejdsgangen, hvor skolen ikke kan følge processen efter de har sendt refusionsansøgningen til medarbejderne for at få den underskrevet.

Ifølge de besøgte skoler var forskellen mellem skoleår og budgetår, samt omregningen mellem timer og kroner med til at komplicere den løbende økonomistyring.

De besøgte skoler benyttede sig af en bufferpulje og en meget stram styring af indkøbene i årets sidste kvartal for at sikre sig mod budgetoverskridelser.

De besøgte skoler peger på, at de mangler klare, gerne netbaserede beskrivelser/instrukser om, hvad der forventedes af dem mht. økonomistyring. Det skal være korte og klare anvisninger på hvad de skal checke, hvordan (redskaber) og hvor tit. I 'Best practise-papiret' på lønområdet står, hvad de skal gøre men ikke hvordan. Instruksen må gerne ligne den, der ligger for uanmeldte kasseeftersyn (altså ligeså kontant). Tilsvarende for de forskellige tastninger, der skal laves i forskellige systemer.

Personaleoversigter

Op til Accentures overtagelse af lønanvisningen og systemansvaret, var det muligt fra KMDs system at udtrække lister over navnene på ansatte på de enkelte skoler. Disse lister fremgik af forvaltningens intranet, og det var den enkelte skoles pligt at returnere en skriftligt svar på, hvorvidt

skolen var enig i de opgjorte navne. Dette gav en betydelig grad af kontrol med, at de bogførte udgifter også vedrørte den enkelte skole, uagtet om den var lønsumsstyret eller ej.

Med Accentures overtagelse var det ikke længere muligt at få lønsystemet til at generere disse lister.

Lønsumsstyringsværktøjet

Op til Accentures overtagelse af lønanvisningen og lønsystemansvaret, var der fra KMDs side stillet et decentralt lønsumsstyringsværktøj til rådighed. I dette værktøj kunne man på en skole se de foreløbige lønforbrugstal og arbejde med at prognosticere det forventede forbrug resten af året.

Ved Accentures overtagelse af lønsystemansvaret blev det fastsat, at Accenture skulle levere et tilsvarende værktøj. I den periode hvor Accenture havde lønsystemansvaret blev der fra Accentures side arbejdet på at etablere en sådan løsning, men det lykkedes aldrig for Accenture at etablere et sådant system.

Afventende det nye system udsendte Økonomiområdet forbrugsliste til skoler og institutioner. Af disse fremgik det bogførte beløb pr. ansat pr. måned. Senere i forløbet blev der af Økonomiområdet udviklet rapporter, hvor det forventede forbrug for året blev beregnet.

5.1.4. Regnskabsaflæggelse

5.1.4.a. Forvaltningens regnskabsaflæggelse

Forvaltningens regnskabsaflæggelse foregår i hovedtræk som ved aflæggelse af kvartalsregnskaber og regnskabsprognoser. Regnskabsaflæggelsen har således fokuseret på, som foreskrevet, at forklare afvigelser i forhold til det budgetterede på funktionsniveau.

Da Økonomiområdet har haft ansvaret for at koordinere prognosearbejdet og regnskabsaflæggelsen, har Økonomiområdet også stået for at foretage de nødvendige undersøgelser i forbindelse med prognoserne og regnskabsaflæggelsen. Som beskrevet ovenfor, så har fokus også for regnskabsaflæggelsen været at måle hvor mange elever der var, og på hvilke kategorier af elever det var.

I forbindelse med afgivelse af regnskabsforklaringer blev der indhentet oplysninger fra de budgetansvarlige. Budgetansvaret for handel med pladser har været placeret i Økonomiområdet. Dog var budgetansvaret for undervisning af anbragte børn placeret i henholdsvis Børne- og Ungeområdet Special og Pædagogisk Psykologisk Rådgivning.

Derudover har Økonomiområdet indhentet bidrag til regnskabsprognoserne fra de største selvstændige aktører på folkeskoleområdet. Det drejer sig om Pædagogisk Psykologisk Rådgivning, Center for Informatik, Center for Udviklingsmidler, Udviklings- og Planlægningsområdet, Bygningsområdet og Børne- og Ungeområderne.

På baggrund af opgørelserne vedrørende aktiviteten på området, og de ovennævnte aktørers indberetning, blev regnskabsforklaringerne afgivet til udvalget.

Dog var det en væsentlig hindring for at identificere afvigelser på hovedaktiviteten (undervisningen på folkeskolerne), at en stor del af styringen vedrørte styring af timeregnskabet, og at timeregnskaberne blev opgjort i forhold til skoleåret, snarere end kalenderåret. Overførsel af timer og mellemregninger med vikarregnskabet kunne ikke direkte anvendes i forbindelse med afgivelse af kroneregnskabet, selvom det var sandsynligt, at bevægelserne i disse også afspejlede en udvikling i, hvordan skolerne agerede.

5.1.4.b. Aflæggelse af regnskab for skolerne

Aflæggelse af driftsregnskab for skolerne

Alle skoler skulle aflægge et regnskab for anvendelsen af driftsrammen. Det indebar i praksis, at den enkelte skole fra Økonomiområdet fik tilsendt en oversigt over de registrerede driftsbevillinger, og en forbrugsudskrift fra KØR.

I forhold til forvaltningen blev der returneret et underskrevet regnskab, hvoraf fremgik, hvordan det resterende beløb (såvel positive som negative tal) skulle overføres til det efterfølgende år.

Timestyrede skoler

Som beskrevet ovenfor, så blev der af de ikke-lønsumsstyrede skoler aflagt et timeregnskab efter skoleårets udløb. Regnskabet blev afgivet til Administrationsområdet, der efterfølgende gennemgik regnskaberne. Resultatet af disse indgik herefter i det kommende skoleårs timeressourceudmelding (overførselsadgang). Dette regnskab forholdt sig alene til anvendelsen af lærerressourcer og ikke ressourcer anvendt til ledelse, administration, rengøring og tekniske ejendomsledere og –assistenter. Der blev ikke aflagt særskilt regnskab for anvendelsen af disse ressourcer – dog blev områderne rengøring og tekniske ejendomsmedarbejdere fulgt nøje af Bygningsområdet, der også forestod udmeldingen af ressourcer.

Hvad angår ressourcer udmeldt til ledelse og administration, så var disse et forhold mellem skolens ledelse, Børne- og Ungeområdet og direktionen. Begge områder (ledelse og administration) har haft en betydelig bevågenhed, men for de ikke lønsumsstyrede skoler har der altså ikke været aflagt et særskilt regnskab for disse områder.

Lønsumsstyrede skoler

For de lønsumsstyrede skoler har den enkelte skole skullet afgive et samlet regnskab for den samlede kroneanvendelse i kalenderåret.

Reglen for lønsumsstyrede skoler har været, at det faste lønsumsbudget blev ligestillet med skolens øvrige budgetposter. Det indebar, at der var budgetoverførsel mellem regnskabsårene af alle budgetposter inklusiv fast løn, og der var budgetoverførsel mellem driftsmidler og lønmidler.

Der var fra centralt hold fastsat nogle procentsatser, der regulerede størrelsen af over- /underskud. Det var fastsat, at skoler kunne oparbejde underskud på maksimum 2 % pr. år akkumuleret til maksimum 5 %. Derudover var fastsat, at skolerne maksimalt kunne oparbejde overskud på 5 % pr. år akkumuleret til maksimum 10 %.

Disponeringer ud over de angivne procentsatser kunne kun foretages efter skriftlig aftale med Børne- og Ungeområdet. Udover de angivne procentsatser vedrørende over- /underskud var der ikke bindinger i forhold til skolens overførsler mellem drift og løn. Det gjaldt såvel skolens disponering indenfor budgetåret og skolens disponering mellem budgetårene.

Den enkelte skole skulle i forbindelse med regnskabsopfølgningen præsentere en handleplan for afvikling af over-/underskud. Handleplanen skulle have karakter af en række overordnede principper for skolens disponeringer i forhold til det oparbejdede over- /underskud.

Vikarregnskabet og refusioner

Da vikarregnskabet for alle typer af skoler er udmeldt i kroner, er der en række indtægter og udgifter, som alle skoler selv kan disponere over uden fradrag i budgettet. Det drejer sig hovedsagligt om refusionsindtægter ved sygdom over 14 dage, barsel og flexjob. Refusionsindtægterne konteres direkte i KØR hos den enkelte skole, og påvirkede derved regnskabsresultatet.

Sammenhængen mellem refusionsindtægter og skolens udgifter er kompleks, idet der er tidsforskydninger mellem afholdelsen af skolens udgift og modtagelsen af den kompenserende refusionsindtægt.

I forbindelse med refusionsindtægterne er der tillige et vist element af usikkerhed, idet de forventede refusionsindtægter af forskellige årsager ikke altid kan hjemtages. Der kan f.eks. være tale om indberetningsfrister, der ikke er overholdt, eller at en medarbejders bopælskommune ikke anerkender det økonomiske krav.

Fra centralt hold har det været anbefalet skolerne, at føre et særskilt regnskab til eget brug over refusionsdelen. Skolerne kan dermed få et bedre overblik over de økonomiske konsekvenser af eventuelle tidsforskydninger.

De besøgte skoler opfattede det ikke som et problem at skulle forklare eventuelle regnskabsafvigelser ud fra det materiale det blev modtaget fra forvaltningen.

5.1.5. Vurdering af målopfyldelse og evaluering

I forbindelse med forvaltningens afgivelse af regnskabsprognoser, kvartalsregnskab og årsregnskab har der indgået opgørelse af de af udvalget fastsatte mål for de enkelte politik-områder. De opstillede mål har ikke været knyttet til den enkelte skoles drift, men snarere haft karakter af målsætninger for forvaltningens samlede drift af området (eksempelvis på miljø- eller udviklingsområdet).

Som følge af, at der ikke er udarbejdet mål og resultatkrav med hensyn til økonomi skete der heller ingen opfølgning på dette område.

5.2 Fritidshjem- og klubområdet – kortlægning af hidtidige styring

Nedenstående redegørelse beskriver, hvordan økonomistyring har foregået på Fritidshjem- og Klubområdet i 2004 og 2005.

5.2.1 Fastlæggelse af vision m.v.

5.2.1.a. Målfastsættelse på forvaltningsniveau

Der er formuleret politisk besluttede mål på enkelte områder indenfor Fritidshjem og Klubområdet. Målene er i høj grad knyttet til forvaltningens samlede aktivitet snarere end det er knyttet til den enkelte institutionsskoles målsætning.

5.2.1.b. Målfastsættelse for den enkelte institution

Det forventes fra centralforvaltningens side, at den enkelte institution arbejder med målfastsættelse, og planlægning af årets aktiviteter. Der foregår dog ikke en central opsamling af disse mål.

De besøgte institutioner bekræftede, at de arbejder med mål for årets arbejde. Målene udarbejdes typisk i forbindelse med årsplanerne. Der sker typisk også en generel diskussion af institutionens prioritering af ressourcer. Udover medarbejderne, inddrages forældrebestyrelserne i institutionens prioritering af ressourcer, herunder målfastsættelsen.

5.2.2. Budgetlægning

5.2.2.a. Centralforvaltningens budgetlægning

Som ovenfor beskrevet i afsnit 5.1, så har budgetlægningen også på fritidshjem/klubområdet i praksis været baseret på marginalbudgettering. Det indebærer, at budgettet ikke bygges op fra bunden (nulbasebudgettering), men derimod alene fokuserer på ændringer i forudsætningerne.

Budgetteringen af driftsudgifterne til pladser budgetteres på institutionsfunktioner til integrerede institutioner, fritidshjem og klubpladser. Driftsudgifterne budgetteres imidlertid adskilt fra budgetteringen af forældrebetalingen. På udgiftssiden marginalbudgetteres ved at tage udgangspunkt i sidste års budget og tillægge alle ændringer (P/L-fremskrivning, omstillingsbidrag og demografiramme). Den ramme, der fremkommer af korrektionerne, skal institutionernes driftsudgifter holdes indenfor. Denne ramme afstemmes med rammeudmeldingen fra Økonomiforvaltningen.

I lighed med folkeskoleområdet tilførtes budgettet på fritidshjem- og klubområdet derfor i udgangspunktet de demografimidler, der i budgetudmeldingen fra Økonomiudvalget var afsat til området. Fordelingen af demografimidlerne afspejlede altovervejende den fordeling af midler, beregningerne i demografimodellen foreskrev.

Fastsættelsen af enhedspriserne i demografimodellen tog udgangspunkt i de budgetterede udgifter, og var beregnet ud fra en fastsættelse af hvilke områder i budgettet kunne siges at være en del af en

forventet marginaludgift. Marginaludgiften blev fastsat i samarbejde mellem Økonomiforvaltningen og det centrale økonomikontor i Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen.

Der følges op på tildelingen af demografimidler, idet der foretages en opgørelse i forbindelse med udvalgets rapportering af regnskabsprognose. I forbindelse med opgørelsen af aktiviteterne blev det af det centrale økonomikontor opgjort i hvilket omfang ikke-forbrugte midler på et område skulle overføres til et andet område. Opgørelsen har derefter dannet grundlag for indstilling til det politiske niveau om omflytning af budgetmidler mellem bevillings- og funktionsområder.

Således er der de seneste år flyttet midler fra normalområdet af Fritidshjem- og Klubområdet til specialområdet under Fritidshjem og Klubområdet.

I forbindelse med budgetprocessen (forslag og vedtagelse) blev der indarbejdet ændringer på de enkelte områder (DUT-kompensationer, uundgåelige merudgifter, besparelser, omprioriteringer, løn- og prisfremskrivninger, etc.).

Vedlagt som bilag 8 er en oversigt over vedtaget budget 2005 fordelt på det afsatte beløb til fritidshjem/klubber (decentralt), og de centralt placerede afdelinger. Nedenfor er en tabel over fordelingen af budgetter på hovedområder, hvor decentral repræsenterer de budgetter der udmeldes til institutionerne. Budgetterne til de Børne- og Ungeområderne vedrører altovervejende puljen til støttepædagoger. Den enkelte institution tildeles midler til støttepædagoger af Børne- og Ungeområderne i løbet af året. Derudover er midlerne til Børne- og Ungeområderne anvendt til aflønning af pædagogiske konsulenter ansat i forvaltningen.

	Løn	Øvrige udgifter	Indtægter	Hovedtotal
Decentral	680.833.908	119.636.983	-1.672.927	786.334.754
Bygningsområdet	56.391	36.351.331	-3.593.331	32.814.391
Børne- og Ungeområderne	11.809.604			11.809.604
Udvikling- og Planlægningsområdet	2.292.828	979.279		3.272.107
Køb og salg af pladser		54.651.484	-14.713.913	39.937.571
Forældrebetaling	-897.600	68.069.264	-201.631.684	-127.311.892
Bufferpulje		27.301		27.301
	694.095.131	279.715.642	-221.611.855	752.198.918

Midlerne til Bygningsområdet vedrører altovervejende lejeudgifter og puljemidler til ekstraordinært vedligehold.

Forventede antal pladser – fritidshjem og fritidsklubber

På fritidshjem (inklusive fritidsordninger) og på fritidsklubber (10 – 11årige) er der en politisk vedtaget pladsgaranti, forstået således at der skal stilles en plads til rådighed i den bydel barnet bor i. Fokus har derfor i høj grad været på at sikre, at den enkelte bydel har tilstrækkeligt med pladser til at dække behovet.

Da der har været et stigende børnetal i målgruppen, har der derfor været behov for henholdsvis opnormering af eksisterende institutioner, og oprettelse af nye institutioner. I det omfang en institution bliver normeret til flere pladser end der reelt viser sig at være behov for, så indebærer det

ikke merudgifter, idet institutionens budget bliver reguleret i forhold til den faktiske belægning (se nedenfor vedr. regnskabsaflæggelse for den enkelte institution).

I forhold til opretholdelsen af pladsgarantien er der altså behov for styring af normering og oprettelse af nye institutioner. Styringen af normeringen foregik i et samspil mellem Børne- og Ungeområderne og Økonomiområdet i centralforvaltningen. Derimod var oprettelsen af nye institutioner henhørende under Planlægger og Bestillerenheden (en del af Bygningsområdet).

Den samlede normering på området har i en årrække ligget over den faktiske belægning (det antal børn der er indskrevet i institutionerne). Den faktiske belægning har de seneste par år udgjort ca. 98 % af det normerede antal pladser. Det indebærer, at ved budgetudmeldingen kan den samlede udmelding til institutionerne overstige det budgetniveau, der ville have været anvendt, hvis den faktiske belægning var kendt på udmeldingstidspunktet. Det indebærer, at budgetterne ikke blot kan lægges sammen, således at de skal holdes indenfor budgetrammen til området. Omvendt er forholdet det, at i fald det bliver nødvendigt at udnytte alle normerede pladser, så er den samlede ramme for lille i forhold til det udmeldte.

Ved delingen af området i 1997 – 1998 mellem Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen og Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen blev de integrerede institutioner delt, alt efter hvor den enkelte den enkelte institution ønskede sig placeret (på daginstitutionsområdet i Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen eller fritidshjem og klubområdet under Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen). Det indebærer, at der på en del af de integrerede institutioner, der blev i Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen var fritidshjemspladser og klubpladser. Budgettet til disse pladser forblev i regi af Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen.

Det må dog konstateres, at en række af disse pladser ikke har været anvendt. Hovedårsagen er formentlig, at pladsanvisningen i Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen har haft en præference for at placere børn og unge på institutioner henhørende under Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen.

Forventede antal pladser – junior klubber og ungdomsklubber

Junior klubberne (12-13årige) og ungdomsklubberne (14-17årige) har – i modsætning til de øvrige institutionstyper under området – selv stået for indskrivning af børn og unge, og har selv håndteret indtægterne fra forældrene. I modsætning til fritidshjemmene og fritidsklubberne, kan det daglige fremmøde være svingende, og en ungdomsklub kan godt have mange medlemmer og lille aktivitet, eller få medlemmer og stor aktivitet. Ændringer i normeringen af den enkelte klub, bliver derfor nødt til også at tage højde for det faktiske fremmøde af unge i den enkelte klub.

Det har været antagelsen fra Økonomiområdet og Børne- og Ungeområderne, at antallet af indmeldte børn var en indikator på aktiviteten. Dog har en række klubber haft den praksis, at klubben selv - af sociale hensyn – dækkede enkelte klubmedlemmers forældrebidrag. Det indebærer, at det var svært at anvende klubbernes opgørelse af forældrebidrag til kontrol af klubbernes egne opgørelser af medlemsantallet. Da direktionen blev klar over denne praksis, blev det over for institutionerne indskærpet, at institutionerne ikke selv kunne beslutte en sådan ordning.

I 2004 blev politisk vedtaget en ny klubmodel (U144/04). Den nye klubmodel betød administrativt, at forældrebetalingen i stedet skulle opkræves af den centrale forældrebetaling, med undtagelse af

ungdomsklubber. Dermed blev klubbernes praksis med at dække enkelte medlemmers forældrebidrag umuliggjort, og man opnåede en præcis registrering af medlemmerne. Dette gav mulighed for oprettelse af venteliste og dobbeltgængere.

Dog indebar den ny model også, at der er pladsgaranti for klubtilbuddet i den enkelte bydel for de yngste (10-11årige i fritidsklubber). Dette har forøget presset på etablering af nye institutioner, og opnormering af eksisterende institutioner i enkelte bydele (distrikter pr. 1. januar 2006).

Budgettering af forældrebetalingen

Ifølge Indenrigsministeriets lovgivning på området, konteres bruttoforældrebetalingen på 196 mill. kr. på institutionsfunktionerne (5.14-5.16), mens udgifterne på 69 mill. kr. til fripladser og søskenderabat konteres på funktion 5.10. Bruttoforældrebetalingen gennemgås nedenfor.

Økonomiområdet havde budgetansvaret for budgettet til forældrebetalingen, økonomiske fripladser og søskenderabat.

Den budgetterede forældrebetaling til institutionspladser beregnes på baggrund af, hvor mange daginstitutionspladser, der forventes at være i drift i budgetåret. Der fastsættes således et helårspladstal i hver pasningskategori, bestående af eksisterende pladser og driftsvirkningen af pladser som etableres i løbet af året. Dette helårspladstal forventes at oppebære en forældrebetaling pr. plads. Den forventede forældrebetaling fastsættes pr. måned på baggrund af taksten pr. pladstype ifølge takstbilaget i budgetforslaget.

Antallet af forventede helårspladser ganges på forældretaksten for den respektive pasningskategori. Dette gav bruttoforældrebetalingen pr. måned for alle pladser i hele Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen. Bruttoforældrebetalingen svarede til den indtægt kommunen ville få, hvis ingen forældre fik nedsat deres forældrebetaling via tildeling af fripladser eller søskenderabat.

Bruttoforældrebetalingen reduceres således for hhv. økonomiske fripladser, socialpædagogiske fripladser og søskenderabat, da forældrebetaling enten helt eller delvis bortfalder ved disse pladser. Dette svarer til nettoforældrebetalingen.

Økonomiområdet udarbejdede og vurderede den forventede brutto- og nettoforældrebetaling og de forventede udgifter til fripladser og søskenderabat. Budgetteringsforudsætningerne vedrørende økonomiske fripladser, socialpædagogiske fripladser og søskenderabat udarbejdedes ud fra forældrenes bruttobetaling til dagpasningstilbuddene, samt en vurdering af, hvor stor en andel af denne betaling udgifterne til fripladser og søskenderabat ville udgøre. Vurderingen baserede sig på de historiske erfaringer på området, og den statistiske viden der kunne opfanges om udviklingen i forældrenes økonomiske grundlag (med henblik på antallet af forældre berettiget til økonomiske fripladser).

Den budgetterede bruttoforældrebetaling er præget af usikkerhedsmomenter i forbindelse med ændring af pladsnormeringer, forsinkelser i byggeri, evt. merindskrivninger mv. Det skyldes, at den budgetterede forældrebetaling beregnes på baggrund af antal forventede helårspladser.

De forventede helårspladser beregnes dels på baggrund af eksisterende pladstal og dels på baggrund af forventede nye pladser, som kommer til i løbet af året. Begge dele ændres imidlertid løbende.

Børne- og Ungdomsområderne ændrede institutionernes normering som følge af svingninger i efterspørgsel i lokalområdet. Pladstallet vil derfor blive ændret løbende. Samtidig ændres forventninger til færdiggørelse af pladser under bygning/etablering. Der opstår dels forsinkelser og projekter opgives og dels kommer nye projekter til. Antallet af pladser, som bliver færdig etableret har betydning for antallet af måneder pladserne når at være i drift i etableringsåret, og det har således direkte indvirkning på antallet af måneder forældrene betaler for pladserne.

Samlet set er budgetteringen af brutto- og nettoforældrebetalingen og udgifterne til fripladser og søskenderabat sket på et relativt overordnet niveau. Primært er beregningen af bruttoforældrebetalingen forbundet med usikkerhed på grund af svingninger i antallet af helårspladser. Den samme usikkerhed gør sig gældende for fripladser og søskenderabat idet udgangspunktet er bruttoforældrebetalingen.

Det foreslås derfor, at der – i lighed med den allerede etablerede praksis på daginstitutionsområdet – sker en månedlig opfølgning af indtægtsbudgettet. Dette sker ved, ud fra opgørelsen af det månedligt opgjorte antal faktiske belagte pladser, at beregne indtægtsniveauet. Udgangspunktet er en opgørelse af, hvad forvaltningen ville have haft af indtægter ifald alle forældre betalte fuld takst. Herefter kan fastsættes, hvor store udgifter (manglende indtægter), der er forbundet med det opgjorte indtægtsniveau. Dermed kan der også på fritidshjem- og klubområdet opgøres justerede forventninger til de forskellige dele af indtægtsbudgettet.

Budgetudmelding til fritidshjem og klubber

Budgetudmeldingen og beregningen af budgetterne blev foretaget af Økonomiområdet, med input fra Børne- og Ungeområderne om ændringer i normeringer og særordninger for den enkelte institution.

Institutionen får udmeldt et samlet budget af Økonomiområdet i november eller december måned, således at institutionen budgetstyrer i forhold til en samlet budgetsum. Budgettet er af beregningstekniske årsager opdelt i en række enkeltelementer. Denne opdeling afspejler på overordnet niveau de forskellige måder, som institutionens budget er beregnet på.

Budgettet er opdelt i et driftsbudget (inventar, ejendom m.m.) og en lønramme. Lønrammen indeholder midler til ledelse, pædagogisk personale herunder assistenter, pædagogmedhjælpere, klubpædagoger, rengøring, køkkenpersonale, gårdmænd, vikarbudget, praktikantbidrag og praktikanter.

Værktøjer og formidling af budgettet

Økonomiområdet beregner og udmelder budgetterne til den enkelte institution på baggrund af input fra Børne- og Ungeområderne om normeringsændringer, og øvrige ændringer i bevillingerne til den enkelte institution.

Budgetterne formidles herefter via forvaltningens intranet. Nedenfor er fremstillet et eksempel på en institutions budget.

Budgetkategori	Budgettype	Budget
Løn	Lønninger	2.093.510
	Løn overført fra 2004	0
Ejendom	El, gas og varme	0
	Vedligehold	33.032
Faste udgifter	Koloni	0
	Uddannelsespulje	3.042
Fleksible udgifter	Børnerelateret	95.568
	Bestyrelsesarbejde	2.376
	Institutions- og administrative forhold	34.320
	Inventar	39.072
	Drift overført fra 2004	0

Personaleoversigt

Kategori	Timetype	Pr uge	Pr år	Stillinger
Pædagogisk personale	Leder	37	1.924,00	1
	Souschef	37	1.924,00	1
	Pædagoger	120	6.240,00	3,243
	Pædagogmedhjælpere	66,4	3.452,80	1,795
Øvrigt fast personale	Rengøring	20	1.040,00	0,541
	Gårdmand	18,5	962	0,5
Øvrige timer	Praktikantbidrag	-3	-156,00	-0,081
	Vikarer	10,5	546	0,284

Udmelding af driftsbudget

Driftsbudgettet er som vist ovenfor delt i tre dele; Ejendomsudgifter, faste udgifter, og fleksible udgifter. I den fleksible del indgår de midler, der bliver reguleret ved en ændring i normeringen (og ved en afvigelse af i forhold til den reelle belægning på institutionen). Satserne på dette område er reelt en videreførelse af det satsniveau, der var gældende da institutionerne henhørte under Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen (fra 1997 og bagud). Satserne er alene justeret for prisfremskrivninger (og de politisk vedtagne besparelser af prisfremskrivningen).

Dog er der i de seneste år (fra 2003 og frem til i år) sket ændringer i måden, hvorpå der udmeldes midler til koloni. Tidligere blev der udmeldt midler til alle institutioner til afholdelse af fem kolonidage. Siden hen er der i første omgang er antallet af kolonidage nedskrevet til 3. Senest (fra 2005) er det blevet indført, at institutionerne bliver godskrevet alle udgifter til koloni, hvis de dokumenterer, at de har været på koloni. Dermed bliver alene de institutioner, der afholder koloni tilgodeset. Dog kan det have den effekt, at flere institutioner benytter muligheden for at tage på koloni, end hvad der hidtil har været kutyme. Midlerne til koloni indgår nu under området til faste udgifter.

Midlerne til ejendomsudgifter indeholder budget til lejeudgifter, vedligeholdelse, afgifter til varme og el, m.m. Ses der bort fra vedligeholdelsesmidlerne, så bliver institutionerne fuldt kompenseret

for prisstigninger og forbrugsudviklingen i de øvrige udgifter vedrørende ejendommen, herunder varme og el.

Lønsumsstyring

Den 20. maj 2002 besluttede Uddannelses- og Ungdomsudvalget, at der skulle gennemføres et forsøg med lønsumsstyring på skoler og institutioner. Sigtet med beslutningen var, at:

- Gennemføre et forsøg med selvforvaltning af lønbudgetter med henblik på bl.a. at øge det økonomiske og ledelsesmæssige råderum på skoler og institutioner.

15 fritidshjem og klubber og 4 KKFO'er (Københavns Kommunes Fritidsordninger) gik ind i forsøget. De 10 af institutionerne gik ind i forsøget ud fra faktisk løn, og de 9 institutioner gik ind i forsøget på gennemsnitsløn.

I modsætning til skolerne var fritidshjem og klubber ikke timestyrede før indførelsen af lønsumsstyring. Overgang til lønsumsstyring betød således for fritidshjem og klubber, kun at præmisserne for lønsumsstyringen blev ændret.

I perioden frem til lønsumsstyringsforsøgets indførelse var institutionerne principielt lønsumsstyret ud fra en fastsat gennemsnitsløn på den enkelte institution. Det indebærer, at institutionen ved vakante stillinger bliver tilgodeset med lønniveauet for det personale, der arbejder på institutionen (og ikke for lønniveauet for området som helhed).

Uddannelses- og Ungdomsudvalget besluttede den 22. september 2004, at lønsumsstyring indenfor 2 år skulle udrulles til samtlige skoler og institutioner.

Den politiske beslutning af 22. september 2004:

- Eksisterende forsøgsinstitutioner/-skoler fortsætter med lønsumsstyring på gennemsnitsløn pr. 1. januar 2005.
- De skoler, hvor der er truffet beslutning om udvidet administrativ ledelse, omfattes af lønsumsstyring på gennemsnitsløn pr. 1. januar 2005.
- Andre skoler og institutioner, der ønsker det, overgår til lønsumsstyring på gennemsnitsløn pr. 1. januar 2005.
- Forvaltningen i 2005 udvikler brugbare styringsredskaber.

I alt er 28 institutioner overgået/fortsat med lønsumsstyring fra 1. januar 2005. Samtlige øvrige institutioner overgik i henhold til beslutningen fra og med 1. januar 2006 til lønsumsstyring på gennemsnitsløn.

Lønbudgettet er opdelt i fem overordnede poster. Hver gruppe er opdelt på personalegrupper svarende til den tildelte personalenormering.

Udjævningsordning i lønsumsstyringen

Samtidigt med overgangen til lønsumsstyring på gennemsnitsløn er der administrativt taget beslutning om en udjævningsordning efter følgende principper:

- Udjævningsordningen er fireårig.
 - Institutioner, hvor institutionens lønniveau afviger mindre end 25.000 kr. fra gennemsnitslønnen, er ikke omfattet af udjævningsordningen.
 - Institutioner, hvor afvigelsen er større end 25.000 kr. fra gennemsnitslønnen er omfattet af udjævningsordningen, dog således at tilpasningssummen forlods er justeret for de 25.000 kr.

Beregningsgrundlag for lønsumsfastsættelsen

Lønsummerne er beregnet på grundlag af institutionens normering til ledelse, assistenter, pædagogmedhjælpere, ejendomsvedligehold/rengøring samt eventuelle andre tildelinger, der ydes til andre ikke nævnte personalegrupper.

Normeringstildelingen er det styrende grundlag for beregning af lønsummen. Lønsummen justeres i forbindelse med regnskabsgennemgangen i forhold til den faktiske belægningsprocent.

I de tilfælde, hvor der er registreret en afvigelse mellem antal normerede stillinger for personalekategorien og antal faktisk ansatte er lønsummen beregnet ud fra grundlønssatsen inkl. pension og inkl. evt. tillæg i henhold til lokalaftaler for personalekategorien.

Udjævningsordningen er fastlagt ud fra forskellen mellem institutionens lønniveau pr. personalegruppe og områdets gennemsnitlige lønniveau pr. personalegruppe pr. september 2005.

Ledelse, dvs. ledere, souschefer og afdelingsledere, budgetteres faktisk. Hvor der er vakante stillinger, er der indlagt en gennemsnitlig lønudgift. Ved stillingsbesættelse reguleres lønsummen til faktisk lønniveau.

Fælles for de besøgte institutioner har været, at de har manglet et lønsimuleringsmodul til brug for udarbejdelsen af lønbudgettet. Institutionerne har endvidere et ønske om at få en manual til lønsystemet.

Undtagne aktiviteter/ lønudgifter i beregning af gennemsnitslønnen

I forbindelse med udrulningen af gennemsnitslønnen til samtlige institutioner har forvaltningen administrativt besluttet at friholde enkelte tunge løntillæg fra gennemsnitslønnen. Disse tunge løntillæg er via overenskomster/lokale lønaftaler knyttet til aktiviteter, som p.t. kun udføres på enkelte eller flere institutioner.

Konkret er følgende tunge løntillæg p.t. udtaget af gennemsnitslønsberegningen og budgetteret udover gennemsnitslønnen; handicaptillæg (for ikke rene specialinstitutioner), miljøprotokollat, kollektivledelsestillæg og ulempeydelse.

Tillæggene kompenseres indtil videre udover gennemsnitslønnen og indgår som en særskilt post i lønsumsbudgettet. De nævnte tillæg knytter sig til eksisterende generelle og lokale lønaftaler.

5.2.2.b. Budgetlægning på den enkelte institution

På de besøgte institutioner er udmøntningen af budgettet primært baseret på den pågældende leders erfaring vedr. forbruget de foregående år.

De besøgte institutioner håndterer udmøntningen af driftsbudgettet forskelligt. På en af de besøgte institutioner, udmelder lederen midlerne på de børnerelaterede konti til stuerne, således stuerne selv står for finansieringen af de aktiviteter de foretager. Lederen af institutionen har således ansvar for lønbudgettet, driftsbudgettet til de faste udgifter og det resterende af driftsbudgettet til fleksible udgifter som fx administration, inventar mv. Det var lederens erfaring, at uddelegering af budgettet på de børnerelaterede konti til stuerne var med til at sikre budgetoverholdelsen, da stuerne på denne måde tog ansvar for budgetoverholdelsen.

På en anden af de besøgte institutioner havde lederen valgt, at have hele budgettet centralt. Alle udgifter til nye aktiviteter eller lignende skulle således godkendes af lederen eller det administrative personale på institutionen. På denne måde kunne lederen følge med i forbrugsudviklingen i årets løb.

5.2.3 Styring i løbet af året

5.2.3.a. Centralforvaltningens økonomistyring

I løbet af året har Børne- og Ungeområderne foretaget ændringer i forhold til den enkelte institutions budget. Det drejer sig om følgende forhold:

- Normeringsændring i forbindelse med ændring i børnetallet
- Ændringer i normeringen til pædagogisk personale, rengøring eller teknisk personale.
- Tildeling af ekstratimer og ekstrabeløb
- Udmelding af budget til koloni, følgetimer, støttepædagog og 1. april børn

Udmeldingen af ændringerne skete via Økonomiudvalget, der i budgetberegningssystemet indtastede ændringerne, der herefter blev formidlet via intranettet. Herunder er fremstillet et budget med de ændrede beløb.

Budgetkategori	Budgettype	Startbudget	Budgetændring	Aktuelt budget
Løn	Lønninger	2.093.510	238.059	2.331.569
	Løn overført fra 2004	0	150.496	150.496
Ejendom	El, gas og varme	0	52.036	52.036
	Vedligehold	33.032	0	33.032
Faste udgifter	Koloni	0	10.800	10.800
	Uddannelsespulje	3.042	0	3.042
Fleksible udgifter	Børnerelateret	95.568	8.441	104.009
	Bestyrelsesarbejde	2.376	210	2.586
	Institutions- og administrative forhold	34.320	3.032	37.352
	Inventar	39.072	3.451	42.523
	Drift overført fra 2004	0	165.291	165.291

Udmeldingen af følgetimer vedrører at personalet skal hente børnene på skolerne.

Midler til støttepædagog vedrører bevillinger til at institutioner med børn med behov, kan få tildelt midler til en støttepædagog. Udmeldingen foretages af Børne- og Ungeområderne, men fastsættelsen af beløbet sker ved institutionens indberetning til Økonomiområdet om, hvem der er ansat som støttepædagog. I praksis har institutionerne reelt udpeget en leder eller en souschef som støttepædagog, og ansat en vikar til dækning af den tid lederen eller souschefen har anvendt som støttepædagog.

Det er alene for støttepædagogområdet, at der fra Økonomiområdet til Børne- og Ungeområderne er udmeldt en egentlig pulje. Udmeldingen af støttepædagogpuljen (fra 2004 og frem), har muliggjort, at det var nemt at følge op på Børne- og Ungeområdernes udmeldinger på området.

Tilsvarende har det været svært at følge op på de øvrige området (normeringsændringer, tildeling af ekstratimer, følgeordninger, etc.), da der ikke har været defineret puljer, hvorfra der blev flyttet midler i løbet af året fra Børne- og Ungeområderne og ud på den enkelte institution. Økonomiområdet har sporadisk fulgt op på enkeltområder, i det omfang det har været muligt at udskille ændringerne fra de budgetsystemer, der har været anvendt på området.

Udmeldingen af de såkaldte 1. aprilbørn har været foretaget af Børne- og Ungeområderne. 1. aprilbørnene er børn, der skal starte i skole det efterfølgende år. Børnene optages i fritidshjemmene, og da disse børnene har behov for pasning hele dagen bliver den enkelte institutions åbningstid også udvidet i perioden frem til skolestart. Der har frem til og med 2005 sket en årlig afregning mellem Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen og Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen af disse pladser, idet børnene er en aflastning af daginstitutionerne, og dermed i sidste ende skaber luft til at overføre børn fra dagpleje og vuggestuer.

Regnskabsprognoser

Økonomiområdet har haft ansvaret for udarbejdelse af de kvartalsvise regnskabsprognoser. I samarbejde med Børne- og Ungeområderne og Bestiller og Planlægningsenheden estimerede Økonomiområdet det forventede antal pladser på området, og beregnede de forventede pladspriser.

Uformelt var arbejdsdelingen, at Børne- og Ungeområderne stod for op- og nednormering af institutionerne, Bestiller- og Planlægningsenheden stod for den langsigtede planlægning og dimensionering af området, og Økonomiområdet stod for opfølgingsansvaret over for den samlede økonomiske udvikling på området.

Data til central opfølgning

Økonomiområdet har i opfølgningen været afhængig af Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, idet både forældrebetalingssektionen, og kontakten til KMDs institutionssystem var organisatorisk placeret der. Det har i praksis medført, at Økonomiområdet i opfølgningen på området ikke har haft direkte adgang til disse data, men har skullet opsøge og rekvirere data. Reelt har der alene været tale om, at opsøge belægningsstal i forbindelse med regnskabsaflæggelsen for den enkelte institution.

Det indebærer, at Økonomiområdet ikke i tilstrækkeligt omfang løbende har haft overblik over det reelt anvendte antal pladser, men har anvendt en indirekte metode, idet de udmeldte antal pladser dannede udgangspunkt for en vurdering af det forventede antal anvendte pladser.

5.2.3.b. Styring på den enkelte institution

Institutionerne har i al den tid området har hørt under Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen (siden 1998) fået udmeldt lønbudgetter, jf. ovenfor. Før lønsumsstyringsforsøget foregik fastsættelsen af lønsummen på den enkelte institution med udgangspunkt i gennemsnitslønnen på den enkelte institution, ganget med antallet af normerede pladser.

Lønbudgetterne udspringer af institutionens normerede pladser og i forbindelse med regnskabet sker der en justering af lønbudgettet ud fra afvigelser i det faktiske pladstal i forhold til det normerede pladstal. Institutionen kan imødegå sidstnævnte ved i samarbejde med Børn- og Ungeområdet at få institutionens antal normerede pladstal til at stemme overens med det faktiske pladstal.

De besøgte institutioner arbejder med en bufferpulje som primært bliver oparbejdet af et mindreforbrug på lønbudgettet. Det er begge institutioners opfattelse, at en bufferpulje er essentiel i forhold til institutionens overholdelse af budgetrammen. Bufferpuljen bliver brugt til at imødegå blandt andet udsving i normering og uforudsete udgifter som fx langtidssygd.

Normering og belægningsprocent

Institutionerne på fritidshjem- og klubområdet får udmeldt et budget fastsat med udgangspunkt i den fastsatte normering (det vil sige, hvor mange pladser, der er i en given institution). I udmeldingen bliver der dermed ikke taget højde for det forhold, at institutionerne i snit ikke er fuldt belagt. Dog gælder det, at hvis en institution ikke har fuld belægning (alle pladser er fyldt op hele året), så fratrækkes der i størstedelen af budgettet, når årsregnskabet gøres op.

Det vil i praksis sige, at et fritidshjem med 100 pladser, der i løbet af året i gennemsnit har haft 98 pladser belagt, får nedskrevet budgettet med 2%, når regnskabet gøres op, og overførslen til det efterfølgende år fastsættes. Den enkelte institution får dermed i den sidste ende (ved regnskabsafslæggelsen) alene dækket for den reelle aktivitet, der har været på institutionen i det pågældende pr. år. Det normede antal markerer dermed det aftalte antal pladser på den enkelte institution, hvorimod den faktiske belægning på den enkelte institution godt kan afvige, afhængig af den enkelte institutions popularitet, og pladsanvisningens ageren i forhold til at få fyldt pladserne op.

På de besøgte institutioner styres der på aktiviteten dvs. antallet af børn indskrevet i institutionen. Dette sker ved, at lederne har omregnet budgettet pr. barn.

På en af de besøgte institutioner udmønter styringen på aktiviteten sig ved en stram styring på timer for at tilpasse forbruget løbende på institutionerne. Lederen af institutionen har derfor primært valgt, at ansætte personale på et lavere timetal end 37 timer om ugen. Herudover sker der også en tilpasning af budgettet ved, at der kan flyttes med personale mellem vuggestue, børnehave og fritidshjem samt tilbageholdelse af vakante stillinger mv.

En af de besøgte institutioner havde primært dyrt personale, set i forhold til gennemsnitsløn og lederen synes derfor, at det kunne være svært at nedjusterer ressourceforbruget til et evt. faldende belægning. For at få lønbudgettet til at holde blev vikarer således aldrig benyttet.

Værktøjer

I KØR samles samtlige økonomioplysninger:

- Der indlægges budgettal i KØR
- Alle udgifter og indtægter, inklusiv sumoverførsler fra lønsystemet, bogføres i KØR

Via KØR kan den enkelte institution trække en række rapporter, som kan anvendes i den løbende budgetstyring. Disse rapporter er velegnede til at få et overblik over afholdte udgifter til dato.

De besøgte institutioner udmønter budgettet i Excel eller lign. En institution oplyste, at det er deres erfaring at forældrebestyrelse og medarbejdere har svært ved at forstå udtræk fra KØR, hvorfor institutionen overfører data fra KØR til Excel.

UUF-lis

Kontrol af den bogførte lønudgift kan foretages via UUF-lis, lønsumsdata. Kontrollen kan foretages ned på løndelsniveau. Det vil sige, at man i princippet kan kontrollere lønbogføringen ned på tillægsniveau.

Udover en visning af lønbogføringen vises også et forudberegnet skøn over endnu ikke afholdte lønudgifter for det fastansatte personale.

Løntal fra UUF-lis kan overføres til et regneark og viderebehandles efter eget behov.

En institution ønskede, at der blev oprettet en funktionalitet i UUF-lis, som gjorde at institutionerne ville få en meddelelse, såfremt der skete en ændring i deres budget eller såfremt der var sket ændringer til cirkulærer mv.

Styring på de besøgte institutioner

På en af de besøgte institutioner bliver lønnen gennemgået månedligt, hvorimod driftsbudgettet kun gennemgås ved behov. På institutionen følges der i løngennemgangen op på det samlede lønforbrug via lønsystemet og samtlige lønsedler bliver gennemgået. KØR benyttes umiddelbart ikke til den løbende opfølgning i den pågældende institution.

Forbruget bliver på en anden institution gennemgået kvartalsvist. Dette gælder både forbruget på drifts- og lønbudgettet. Til brug for gennemgangen bliver data overført fra KØR til Excel, hvor forbruget ses op i mod det procentvise forbrug over året. Opfølgningen består således af, at der sker en sammenligning af det procentvise forbrug med det faktiske. Herudover skimmer lederen lønsedlerne. En egentlig gennemgang af lønsedlerne sker primært på foranledning af medarbejdernes henvendelser.

Oplysninger vedr. refusioner registreres på de besøgte institutioner i fraværssystemet/vagtplanssystemet, hvorefter dagpengeskemaer automatisk udskrives til centralforvaltningen. Centralforvaltningen forestår herefter den videre proces. En af de besøgte

institutioner bemærkede, at det ville være en fordel, hvis institutionen selv stod for indhentning af underskrift fra den langtidssyge medarbejder. Da institutionen har en lettere adgang hertil og ville blive hurtigere opmærksom på, at der var sket en systemfejl, såfremt at dagpengeskemaer ikke var blevet udskrevet.

5.2.4. Regnskabsaflæggelse

5.2.4.a. Centralforvaltningens regnskabsaflæggelse

Forvaltningens regnskabsaflæggelse foregår i hovedtræk som ved aflæggelse af kvartalsregnskaber og regnskabsprognoser. Regnskabsaflæggelsen har således fokuseret på, som foreskrevet, at forklare afvigelser i forhold til det budgetterede på funktionsniveau.

Da Økonomirådet har haft ansvaret for at koordinere prognosearbejdet og regnskabsaflæggelsen, har Økonomirådet også stået for at foretage de nødvendige undersøgelser i forbindelse med prognoserne og regnskabsaflæggelsen. Som beskrevet ovenfor, så har fokus også for regnskabsaflæggelsen været at måle hvor mange pladser, der reelt var belagt.

På baggrund af opgørelserne vedrørende aktiviteten på området, blev regnskabsforklaringerne afgivet til udvalget. I det omfang alle institutionernes regnskaber er afsluttede og opgjorte umiddelbart efter det bogføringsmæssige regnskab er afsluttet, vil det være muligt at opgøre, om udviklingen i forbruget skyldes ændringer i institutionernes adfærd (tilpasning til ændring i antallet af belagte pladser, øget eller formindsket overførsel af midler), eller om der er andre årsager til ændringen i prisen pr. plads. Eksempelvis har det ikke været muligt via funktionsinddelingen på området at se, om aktiviteten på specialområdet havde ændret sig, og dermed påvirket den gennemsnitlige pris pr. barn.

Proceduren og tidsplanlægningen har taget udgangspunkt i at sikre den enkelte institutions godkendelse af opgørelsen, og sikre at grundlaget indgik i det efterfølgende års bevillinger. For at institutionernes regnskaber og regnskabsforklaringer skal kunne indgå som en del af kommunens regnskab foreslås det, at regnskaberne fremover afsluttes inden det kommunale regnskab lukker.

I forbindelse med den afsluttende regnskabsopgørelse på fritidshjem- og klubområdet er der også sket en afregning med Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen i forhold til de såkaldte 1. maj børn i fritidshjem og fritidsordninger, og fritidshjemsbørn ud over det normerede for den enkelte integrerede institution i Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen.

Det viste sig dog i forbindelse med afregningen af regnskabet for 2004, at der var sket en række fejl i forbindelse med afregningen i en årrække, hvorfor Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen rejste krav om betaling af et stort beløb. Derimod rejste Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen krav om, at Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen betalte for udgifter til anbragte børns fritidstilbud for årene 2000 – 2004. I januar 2006 blev der indgået forlig om sagen, og udgiften på 16,1 mill. kr. indgår derfor i 2006 regnskabet for Børne- og Ungdomsudvalget.

5.2.4.b. Aflæggelse af regnskab for institutionerne

I en af de besøgte institutioner gennemgås forbruget i KØR primært kun ved regnskabsaflæggelsen og her gennemgås det kun løseligt, da det udsendte regnskab holdes op mod skufferegnskabet.

I en anden af de besøgte institutioner afstemmes alt forbrug med KØR, hvilket ikke giver anledning til problemer. I forhold til regnskabsaflæggelsen gjorde institutionen opmærksom på, at det ville forbedre institutionens økonomistyring, såfremt regnskabsopgørelsen ville blive afsluttet hurtigere end praksis er i dag. Dette skyldes, at institutionen var tilbageholdende med planlægningen af næste års aktiviteter, indtil størrelsesordenen af overførslen af mer- eller mindreforbruget blev kendt.

Fritidshjem- og klubber er omfattet af samme overførselsadgang som de lønsumsstyrede skoler, jf. afsnit 5.1.4.b.

5.2.5. Vurdering af målopfyldelse og evaluering

I forbindelse med forvaltningens afgivelse af regnskabsprognoser, kvartalsregnskab og årsregnskab har der indgået opgørelse af de af udvalget fastsatte mål for de enkelte politik-områder. De opstillede mål har ikke været knyttet til den enkelte institutions drift, men snarere haft karakter af målsætninger for forvaltningens samlede drift af området (eksempelvis på miljø- eller udviklingsområdet).

Opfølgning på mål på de besøgte institutioner blev gjort i forbindelse med udarbejdelse af næste års plan for arbejdet.

5.3. Baggrunden for, at styringen ikke har fungeret i 2004-2005 på folkeskole-, fritidshjem- og klubområdet

Økonomistyringen på hhv. folkeskoleområdet og fritidshjem/klubområdet er blevet kortlagt i afsnit 5.1. og 5.2, og afsnit 5.3. beskrives i forlængelse heraf baggrunden for, at styringen ikke har fungeret i 2004-2005.

I kapitel 4 blev opstillet en definition af god økonomistyring:

“Økonomistyring er de styringsprocesser, ledelsen har iværksat med henblik på at udnytte ressourcerne og tilrettelægge aktiviteterne, så målsætningen opfyldes bedst muligt. Økonomistyring omfatter den række af aktiviteter, der gør det muligt for ledelsen at vurdere, om der er en hensigtsmæssig sammenhæng mellem ressourceindsatsen, produktion og målopfyldelse.”

Herudover skal økonomistyringen, jf. kapitel 4:

- opfylde indenrigsministeriets regler for kommunalt budget- og regnskabsarbejde og leve op til Københavns Kommunes kasse- og regnskabsregulativet med tilhørende rammebilag
- sikre at afvigelser i aktiviteter, målopfyldelse og økonomi rapporteres hurtigt og til rette modtager (rettidig omhu)
- muliggøre kapacitetsændringer
- være robust i forhold til forandringer i interne og eksterne forhold
- sikre sammenhæng mellem beslutningskompetence, bevillingsansvar og anvisningsret

Med udgangspunkt i ovennævnte definition af god økonomistyring har kortlægningen i denne rapport vist at økonomistyringen på folkeskole-, fritidshjem- og klubområderne har haft større eller mindre mangler.

Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen har ikke forudset omfanget af fejl, varighed og konsekvenser som følge af skiftet af lønleverandør i kommunen, og forvaltningens økonomiske styring har ikke kunnet håndtere dette skift trods forsøg på kompenserende tiltag, jf. nedenfor om lønsumsstyring og controlling på løn.

Kortlægningen af økonomistyringen har identificeret en række områder og problemstillinger i forvaltningens økonomistyring, jf. nedenfor om definition og forankring af budgetansvar, komplekse budgetudmeldinger, styring på skoleår vs. kalenderår, fokus på timestyring, grundlaget for regnskabsprognoser samt værktøjer.

Nedenfor beskrives mere konkret problemstillinger i styringen i 2004 og 2005 på folkeskole- og fritidshjem/klubområdet. Nedenstående gælder således for begge områder med mindre andet fremgår. Det skal desuden bemærkes, at nogle af de nævnte problemstillingerne udelukkende relaterer sig til centralforvaltningen, andre til den decentrale organisation, mens visse relaterer sig til begge organisatoriske niveauer. Der følges op på problemstillingerne i kapitel 6, hvor der opstilles en række forslag til at forbedre økonomistyringen - for hver af de fem faser økonomistyringen.

Budgetansvar

Der har ikke været et fast forankret budgetansvar – og definition heraf - for alle budgettets dele i forvaltningen, herunder ansvar for budgetoverholdelse og rapportering heraf. Dette betyder, at ansvaret for opfølgning på og overholdelse af budgettet ikke på alle områder har været klart.

Kompleks budgetudmelding

Budgetudmelding til specielt skolerne er meget kompleks. Budgettets forskellige dele udmeldes af en række kontorer i centralforvaltningen, på forskellige tidspunkter, nogle dele i kr. og andre i timer, nogle efter skoleår og andre efter kalenderår. Det har vanskeliggjort økonomistyringen både centralt og decentralt.

Styring på skoleår hhv. kalenderår på skolerne

Som nævnt vanskeliggøres styringen på skolerne af, at budgettet følger kalenderåret, hvilket som bekendt ikke er tilfældet for skoleåret. Det øger kompleksiteten i både opfølgning og styring.

For de timestyrede skolars regnskaber har disse fulgt skoleåret og har derfor ikke været afsluttet, så timeregnskaberne kunne indgå som datagrundlag til afgivelse og regnskabsforklare udvalgets regnskab. Derudover udbetales en række ydelser først efter afslutningen af skoleåret uanset optjeningstidspunktet. Dette betyder, at der ikke er en kobling mellem anvendte timerressourcer på skolerne og anvendte (penge)ressourcer, når udvalget skal aflægge regnskab.

Fokus på timestyring

For de timestyrede skoler har centralforvaltningen haft fokus på timebudgetter og opfølgning herpå. Centralforvaltningen har i styringen af skolerne i forhold til regnskabsprognoser m.m. betragtet dem samlet (under ét), og der har ikke været en sammenhæng i styringen i timer og den konkrete budgetopfølgning (styring på kr.). Denne styring har ikke været robust i forhold til at håndtere den kompleksitet, der fulgte indførelsen af det nye lønsystem i kommunen. Der har i forlængelse heraf ikke været tilstrækkelig fokus på at sikre budgetoverholdelse (i kr.), forklaring på afvigelser og rapportering på økonomien for de timestyrede skoler.

Da alle skoler nu er lønsumsstyrede, er dette ikke en problemstilling fremadrettet.

Grundlaget for regnskabsprognoser

De lønsumsstyrede skoler og institutioner har alene skullet indrapportere til centralforvaltningen i forbindelse med afvigelser fra budgettet. Derudover har det i de afholdte kurser m.m. i forbindelse med lønsumsstyring været forudsat, at der skal følges op på månedligt. Regnskabsprognoser har således ikke været baseret på indrapporteringer fra skolerne og fritidshjem/klubber om forbrugsvurderinger og forklaringer, men foretaget som en forholdsmæssig beregning og fremskrivning på baggrund af elevtal og pladser og ikke udvikling i priser og lønninger for de enkelte skoler og institutioner. Lønudviklingen er alene vurderet generelt. For at kvalificere regnskabsprognoserne skal der således etableres en ramme for, hvordan prognoserne kan baseres på faktiske forbrugsvurderinger på de decentrale institutioner.

Herudover har der i centralforvaltningen manglet gennemsigthed mellem antal af indskrevne børn og budget/normering på fritidshjem og klubber, og der efter budgetlægningen (på basis af normerede pladser) er ikke løbende fulgt op på belægningen i de decentrale institutioner

Lønsumsstyring på skolerne og controlling på løn

I forbindelse med indførelse af lønsumsstyring har der været afholdt kurser, udarbejdet materiale til understøttelse af skolernes og institutionernes styring. På trods heraf var folkeskoleområdet styringsmæssigt i den omhandlede periode i en overgangsfase, idet nogle af skoler for nyligt var overgået til lønsumsstyring og andre fortsat var timestyrede. Skoler, der var overgået til lønsumsstyring, skulle således ændre fokus til at 'styre på kr.', og dette er kun sket i varierende omfang. Skiftet af lønsumssystem med fejlrettelser m.v. krævede ligeledes en yderligere indsats af skolerne.

For det samlede område havde centralforvaltningen ikke en eksisterende organisation med tilstrækkelige ressourcer og kvalifikationer til at opfange og følge op på afvigelser på lønområdet, herunder ferie m.v. set i lyset af omfanget af de opståede problemer. Børne- og Ungdomsforvaltningen har oplyst, at Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen i perioden kanaliserede alle kvalificerede ressourcer til at løse problemer i forhold til den enkelte lønmodtager og til aflastning af de løn- og personaleadministrative medarbejdere for at effektivisere sagsbehandlingen (etablering af call-center, brug af vikarbrug m.v.). Forvaltningen måtte efter flere forsøg konstatere, at det ikke var praktisk muligt at tiltrække supplerende kvalificeret personale på området. Forvaltningen havde endvidere svært ved på forhånd at forudse volumen, tidsmæssigt omfang og konsekvenser af de opståede problemer. Samlet set må det imidlertid konkluderes, at der ikke er anvendt tilstrækkelige ressourcer til opfølgning og rapportering på løn i centralforvaltningen blandt andet som følge af problemer med rekruttering af personale og manglende værktøjer, jf. nedenfor.

Arbejdsgruppen har undersøgt, hvorvidt det var muligt at opdele merforbruget/udgiftsstigningen på henholdsvis lønsumsstyrede og timestyrede skoler for den vej igennem at kunne udlede eventuelle pointer. Det kan desværre ikke lade sig gøre, da datagrundlaget ikke var på plads i 2004. Lønsumsstyringsforsøget omfattede 12 skoler, og først i 2005 var der etableret en fælles datastruktur, der understøttede den nye styringsform med lønsumsstyring på hver enkelt skole. Disse tekniske vanskeligheder i økonomistyringen afspejler ligeledes problemstillingen med fokus på timestyring, jf. ovenfor.

Udgangspunktet for udviklingen i merforbruget er regnskabstal for 2003. I 2003 blev alle skoler centralt konteret og det er således ikke muligt uden en massiv indsats at opløse tallene på skoleniveau. Når tallene ikke kan opløses på skoleniveau i 2003 kan der heller ikke trækkes sammenligningerne til regnskabstallene for 2004 og 2005 (og dermed fordelingen på lønsumsstyrede/timestyrede skoler).

Det er heller ikke muligt at anvende 2004 som startgrundlag idet overgangen til nyt lønsystem i 2004 netop afstedkom massive problemer (bl.a. på ferieområdet).

Værktøjer til styring af løn

For de lønsumsstyrede skoler og for fritidshjem/klubber har problemerne omkring det nye lønsystem betydet, at der ikke har været de værktøjer til økonomistyring for så vidt angår løn, som

var stillet i udsigt fra den nye lønleverandør (lønsimuleringsværktøj). Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen har forsøgt at stille alternative værktøjer til rådighed.

Decentralt har det vanskeliggjort økonomistyringen, at der har været uoverensstemmelser mellem lønsystemet og KØR, og der har i et vist omfang manglet basal viden om afstemning af KØR og lønsystemet.

For så vidt angår Vagtplanssystemet til registreringer af fravær m.v. har Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen i modsætning til andre forvaltninger skulle implementere et helt nyt system, da man ikke tidligere havde benyttet Vagtplan. Som det er beskrevet i afsnit 5.1 betød implementeringen vanskeligheder med funktionaliteter og vejledningsmateriale. Det har formentlig været baggrunden for, at nogle decentrale institutioner oplevet problemer med registreringer i Vagtplan og dermed afledte problemer med løn, ferie, refusioner m.v. Centralforvaltningen har i et vist omfang udviklet alternative opfølgingsmuligheder i form af forbrugslistor til skoler og institutioner med bogførte beløb pr. ansat pr. måned samt senere i forløbet rapporter over forventet forbrug for året. Samlet må det imidlertid konkluderes set i lyset af de opståede problemer, at de ressourcer, der i centralforvaltningen har været afsat – og som kunne tilvejebringes – til opfølgning, fejlrettelser m.v., har været for få, og at der ikke centralt har været opbygget tilstrækkelig viden om det nye Vagtplansystem. Endelig har Børne- og Ungdomsforvaltningen oplyst, at det ikke var muligt at tilføre området kvalificeret bistand udefra.

Styringsmæssigt beredskab

I den omhandlede periode har Børne- og Ungdomsforvaltningen ikke i tilstrækkelig grad haft det styringsmæssige beredskab til at kunne håndtere den opståede fejlmængde og kompleksitet, som det var tilfældet ved skiftet af lønleverandør i Københavns Kommune. Forvaltningen har således ikke sikret en organisation, herunder tilstrækkelige ressourcer og kompetencer, til at håndtere skiftet i forvaltningen.

Det skal bemærkes, at i modsætning til flere andre forvaltninger har den daværende Uddannelses- og Ungdomsforvaltning ikke rent organisatorisk haft ressourcer lokalt (i distrikter eller lignende), der kunne inddrages i arbejdet.

Forskelle i administrativ bemanning

Det kan konstateres, at der er forskelle på den administrative kapacitet og bemanning på henholdsvis folkeskoler og fritidshjem/klubber, idet den er noget større på folkeskolerne. Det er nærliggende at overveje, om disse forskelle i administrativ kapacitet har haft betydning for det konstaterede merforbrug på de to områder. Da der i imidlertid også er betydeligt større krav til styringen af en folkeskole, er der ikke på det foreliggende grundlag belæg for at drage en sådan slutning.

6. Forbedring af økonomistyringen på folkeskoleområdet og fritidshjem/ klubområdet

I kapitel 5 er økonomistyringen på folkeskoleområdet og fritidshjem/klubområdet blevet kortlagt (afsnit 5.1 og 5.2), og der er i afsnit 5.3 redegjort for, hvorfor styringen ikke har fungeret i 2004-2005.

I dette kapitel 6 opstilles konkrete forslag til forbedring af økonomistyringen på de to områder. Opdelingen i økonomistyringens fem faser bevares som struktur i dette kapitel, idet dog folkeskole- og fritids/klubområderne beskrives i sammenhæng, da økonomistyringen på de to områder i videst muligt omfang foreslås ensrettet fremover. Afslutningsvis opstilles tværgående forslag til forbedring af økonomistyringen (afsnit 6.6).

I det følgende kapitel 7 er opstillet en konkret implementeringsplan med angivelse af, hvornår de enkelte initiativer nedenfor vil blive gennemført, såfremt de bliver tiltrådt af Børne- og Ungdomsudvalget og Økonomiudvalget.

Overordnet fastholdes målet i Københavns Kommune om, at kommunens institutioner skal være på økonomistyringsniveau 3 (aktivitetsstyring) i kommunens benchmarkingværktøj – også i Børne- og Ungdomsforvaltningen. Se også afsnit 4.3. Nedenstående forslag skal ses i lyset heraf.

6.1. Forslag vedrørende fastlæggelse af vision, målsætninger, mål og resultatkrav

Budgetmål

I forbindelse med den politiske proces og indgåelse af budgetforlig i kommunen opstilles en række mål for budgetåret. Disse mål tiltrædes som led i Økonomiudvalgets og Borgerrepræsentationens behandling af budgettet, og målene udmøntes i Børne- og Ungdomsudvalget og giver rammerne for Børne- og Ungdomsforvaltningens arbejde i det pågældende år.

Hvorvidt målstyring som styringsmodel skal være den samlende styringsramme for forvaltningen, er i sidste ende en politisk afgørelse, idet det vil være afgørende for kommunikationen mellem udvalg og forvaltning.

I det omfang der politisk peges på, at en sådan styringsmæssig ramme skal være gældende, foreslås det her, at de mål og resultatkrav, der fastsættes i forbindelse med budgettet sættes ind i en samlet ramme (hvilke mål, hvem er ansvarlig for opfyldelse, hvem følger op, hvor tit, hvordan opgøres målopfyldelse, sammenhæng til andre mål).

Udmelding og fastlæggelsen af konkrete mål og resultatkrav for skoler/fritidshjem/klubber bør ligeledes i videst muligt omfang ske i en samlet ramme for så vidt angår de fælles budgetmål. Disse kan naturligvis suppleres med specifikke mål, som centralforvaltningen, skolen/institutionen selv vælger at sætte fokus på.

Budgetmålene opstilles i sammenhæng med fastlæggelsen af budgettet og udmelding af målene til skoler/fritidshjem/klubber sker i forbindelse med udmeldingen af budget for budgetåret, jf. nedenfor.

Mål om økonomistyring

Det foreslås, at der meldes mål ud for økonomistyring og forbedringen heraf til skoler og i fritidshjem/klubber og lederne, så der gives incitamentet til udvikling. Det kan for eksempel ske i de kommende resultatkontrakter, der vil blive udarbejdet i forbindelse med det politiske initiativ "Faglighed for alle" på tværs af forvaltningen.

Der bør være mål og retningslinier, der gælder alle dele af forvaltningen bl.a. om budgetoverholdelse, rapportering til distrikt/centralforvaltning og sikring af kompetencerne hos det administrative personale i økonomistyring og værktøjer.

Mål og retningslinier meldes ud til alle budgetansvarlige dele af forvaltningen i forbindelse med udmeldingen af budget for budgetåret, jf. nedenfor. Der skal i den forbindelse skelnes mellem målsætningerne for det decentrale niveau (skoler og institutioner) og centrale kontorer.

Skoler og daginstitutioner skal løbende og mindst pr. kvartal have et overblik over den økonomiske udvikling og forventede regnskab på de præmisser, der er gældende på daværende tidspunkt. De decentrale organisationer skal dermed alene forholde sig til eget budget.

Målsætningerne for de centrale kontorer skal vedrøre dels ansvaret for økonomistyring på de dele, som det enkelte kontor har direkte driftsansvar for, og dels ansvaret for opfølgning på den økonomiske ramme for det enkelte bevillingsområde. Det indebærer, at fagkontorerne i samarbejde med Økonomi- og Personaleadministration og i dialog med distrikterne skal følge op på den kvartalsvise aktivitet på de ydelser, der er tilknyttet det enkelte bevillingsområde.

Herudover skal bemærkes, at nærværende rapport indeholder en række mål og aktiviteter, som skal følges op og implementeres (på alle organisatoriske niveauer) netop vedrørende økonomistyring og udvikling heraf.

Faglige/ pædagogiske mål

For så vidt angår øvrige faglige/pædagogiske mål, der indebærer mer- eller mindreudgifter, bør ansvaret for den økonomisk vurdering, og budgetansvaret være klart, så der er en klar kobling mellem de udstukne mål og de udstukne økonomiske rammer.

Forslag - fastlæggelse af mål

1. Opstilling af samlet nedskrevet ramme for mål og resultatkrav fastlagt i forbindelse med budgettet, herunder blandt andet ansvar, opfølgning, måling opfyldelse og sammenhæng med andre mål.
2. Opstilling af konkrete mål for økonomistyring og udvikling heraf til alle organisatoriske dele af forvaltningen f.eks. i kommende resultatkontrakter (incitamentet).

6.2. Forslag vedrørende budgetlægning

Som det har fremgået af kapitel 6 er der et behov for, at det entydigt og skriftligt fastlægges, hvem der har budgetansvar for budgettets enkeltdele, herunder budgetansvar på de forskellige

organisatoriske niveauer (centralforvaltning/distrikt/decentralt). Budgetansvar skal altid følge beslutningskompetence og anvisningsret.

I forlængelse heraf skal der udarbejdes en beskrivelse af, hvad det indebærer at have budgetansvar. Som beskrevet ovenfor i forbindelse med mål for de enkelte dele af centralforvaltningen, så skal det beskrives at hvad det indebærer, at have budgetansvaret for en bevillingsramme på udvalgets budget. I beskrivelsen skal budgetansvarsbegrebet uddybes, og opgaver og initiativer som følge af budgetansvar er fastlagt på de forskellige organisatoriske enheder og niveauer.

Fastsættelsen af det overordnede budgetansvar for det enkelte kontor i centralforvaltningen i forhold til en bevillingsramme vil også give en klarere ansvarsfordeling, når det gælder opfølgning på eksempelvis etablering eller nedlæggelse af pladser.

Beskrivelsen skal kommunikeres klart til de budgetansvarlige (skriftligt og mundtligt), og det skal sikres, at de budgetansvarlige er klar over regler, forventninger, beslutningskompetence, rapportering m.v., herunder hvornår det forventes af dem, at de er proaktive og evt. tager kontakt til distrikt/centralforvaltning.

Det er i den sammenhæng vigtigt, at samspillet mellem Forhandlingsområdet, og den øvrige forvaltning omkring indgåede aftaler, og udmøntning af lokalaftaler aftales. Især er det væsentligt, at Forhandlingsområdet i samarbejde med Økonomi- og Personaleadministration pålægges at følge særskilt op i forbindelse med budgettering og forbrugsopfølgning afledt af indgåede aftaler.

Budgetudmelding til det decentrale niveau

Udgangspunktet for budgetudmeldingen til skoler og institutioner bør være

- udmeldt ultimo året som hidtil
- fra samme organisatoriske enhed
- altid i kr. ikke timer
- med klare og udmeldte budgetteringsforudsætninger

Samme tal formidles på Børne- og Ungdomsforvaltningens ledelsesinformationssystem på intranettet, BUF-lis. De decentrale institutioner skal i overskuelig og let tilgængelig form kunne finde sine tal – f.eks. i en samlet portal. Denne kunne udgøre det fælles set-up for formidling af økonomi- og nøgletal mellem Økonomi- og Personaleområdet, centralforvaltningens fagkontorer, distrikter og skoler og institutioner.

Budgetudmeldingen tilrettelægges, så det er klart, hvem der er ansvarlig, jf. ovenfor, og hvorfor udmeldingen er vigtig, og den skal:

- ske skriftligt og på en ensartet måde og i et let læseligt sprog (afprøvet på institutioner/skoler)
- være illustreret i vejledninger suppleret med oversigter over tidsplaner, årshjul m.v.
- være velunderstøttet digitalt i form af hjemmeside, skabeloner m.v.
- tage højde for kommunens centrale processer (tidsplaner for budget, prognoser, regnskab)

Det må forventes, at der politisk fortsat vil være behov for at samle eventuelle puljer i distrikterne til uddeling til konkrete aktiviteter på enkelte skoler eller helt specifikke behov. Dette vil være

afhængig af de politiske ønsker om at kunne foretage en anden fordeling af ressourcerne, end den der foreligger i de gældende budgetmodeller.

Selve budgetudmeldingen foreslås ændret, således at der i videst muligt omfang anvendes faste priser pr. elev (til skoler) eller pr. plads (til fritidshjem) – til henholdsvis løn og øvrig drift.

For så vidt angår løn betyder det, at der skal opnås enighed om faste gennemsnitslønninger, hvor de forskellige særlige tillæg ikke holdes uden for beregningen af gennemsnitslønnen, som tilfældet er nu.

Det foreslås, at der udarbejdes et sæt gennemsnitslønninger, der derefter for de følgende budgetår fremskrives. Det betyder, at gennemsnitslønningerne ikke skal genberegnes hvert år.

Det er en model, der har været anvendt i den tidligere Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltning i forbindelse med daginstitutionsområdet, der nu er en del af Børne- og Ungdomsforvaltningen. Det skal i den forbindelse bemærkes, at det under alle omstændigheder er besluttet, at der i løbet af 2006 vil ske en harmonisering af budget- og økonomistyringsmodellen for henholdsvis daginstitutionsområdet og fritidshjem og klubområdet.

For så vidt angår øvrig drift udregnes en fast enhedspris i stedet for de mange enkeltudmeldinger, der finder sted nu. Også her skal beregningsgrundlaget være klart og kommunikeret til alle involverede parter.

Det vil stadig være muligt politisk at udmelde særlige tildelinger ud fra hensynet til den politiske prioritering af et givent område.

Budgetlægning på forvaltningsniveau

For så vidt angår budgetlægningen på udvalgsniveau har indførelsen af den nye budgetmodel fra og med budget 2006 betydet, at udvalgets budget nu er aktivitetsbaseret, således at der er vedtaget enhedspriser og mængder i form af elever og pladser – på langt størstedelen af Børne- og Ungdomsforvaltningens område.

Koblingen mellem enhedspriserne i den nye budgetmodel og de enhedspriser, der anvendes i budgetudmeldingen til de decentrale institutioner, skal være klar, og det foreslås, at der udarbejdes en beskrivelse af sammenhængen mellem enhedspriserne. Tankegangen bag Activity Based Costing (ABC) kan eventuelt inddrages, idet ABC netop er en styringsform, hvor der fastsættes og styres via priser på aktiviteter, og hvor der i den forbindelse tages stilling til, hvilke udgifter på de forskellige organisatoriske niveauer, der skal indregnes i priserne for at synliggøre indirekte udgifter i priserne i ønsket omfang.

Det foreslås, at institutioner og skoler får mulighed for at indtaste budgetter i KØR (evt. i budgetversion Lokal). Det giver mulighed for at den enkelte institution via KØR kan få en samlet opdateret oversigt. For at supplere rapportmulighederne i KØR, foreslås, at der på BUF-lis ugentligt opdateres et datasæt pr. skole eller institution, hvoraf det fordelte budget og forbruget fremgår. Dette vil give mulighed for, for den enkelte skole eller institution selv at designe den rapportstruktur som ønskes.

Ulempen ved denne løsning er, at institutionen eller skolen kan ændre i de budgetter centralforvaltningen konterer i KØR. For at imødegå denne problemstilling foreslås, at forvaltningen anvender budgetversionen Aktuelt således, at budgettet ved opdatering overskrives. Det indebærer, at institutionen eller skolen ikke via KØR har mulighed for at se en udspecificering af de udmeldte bevillinger. Dog vil udspecificeringen på intranettet skulle opretholdes, hvorfor det altid vil være muligt at trække et fuldt dokumenteret budget.

Samlet set er det hensigten, at ovenstående model skal give mulighed for styrket styring på den enkelte skole eller institution, og give centralforvaltningen (og distrikterne) mulighed for at stemme de forskellige budgetversioner i KØR af. Det kræver dog, at der i KØR-regi åbnes for adgangen til et samlet datasæt pr. budgetversion, pr. organisation, og pr. konto. Det forventes, at Økonomiforvaltningens arbejde i 2006 omkring udvikling af budgetmodulet i KØR vil åbne nye og spændende muligheder for at arbejde med budgetdelen af KØR.

Når budgettet er vedtaget af Borgerrepræsentationen i oktober, bør udmeldingen af budgettet til skoler/institutionerne fortsat ske inden årets udgang. For en skole vil budgettet være sammensat af 7 måneder i det igangværende skoleår, med kendte elevtal, og 5 måneder i det efterfølgende skoleår, hvor indskrivningen ikke ligger fast ved budgetårets start. Den nuværende regulering af budgetterne på planlægningstidspunktet i marts-april måned, og i september måned på baggrund af faktiske elevtal bør således fastholdes.

For fritidshjem og klubber foreslås, at den harmonisering der skal ske med daginstitutionsområdet budgetmodel fastlægges med udgangspunkt i forventet belægning (og ikke normering), på baggrund af f.eks. gennemsnitlig belægning i det foregående år. Dette giver et mere realistisk budgetgrundlag for institutionen, som det i dag er tilfældet på daginstitutionsområdet..

Det skal nævnes, at for skoleåret 2006/2007 er det allerede besluttet at indføre en ny udmeldingsmodel til normalklasserne indeholdende en elevfaktor, en ressourceandel fordelt efter sociale kriterier og et garantitimetal. I den nuværende model var fokus, som tidligere nævnt, i højere grad på antallet af klasser, og elevtallet i den enkelte klasse. Med den nye model afspejles i højere grad det samlede elevantal på den enkelte skole, dog er den enkelte skole sikret, at der som minimum tildeles ressourcer, således at undervisningen kan gennemføres som foreskrevet i lovgivningen på området.

Udover ovenstående, så udlægges kompetencen til at sammenlægge klasser på 2. til 9. klassetrin til skolebestyrelserne. Den nye model indebærer også, at der til undervisning i dansk som andetsprog udmeldes en fælles elevfaktor for 1.-10. klassetrin.

Modellerne for udmelding af ressourcer implementeres over en to-årig periode, og skolerne forpligtes til i 2006 at foretage en sprogscreening af samtlige tosprogede elever og efterfølgende udarbejde en individuel udviklingsplan for de elever, der har behov for særlig tilrettelagt undervisning i dansk som andetsprog.

De gennemførte interviews viser, at der er behov for klare instrukser (forretningsgange) for, hvad der forventes af skoler/fritidshjem/klubber i budgetlægningen, herunder præcision af opgaver, ansvar, tidsplan, brug af værktøjer, datagrundlag – både på løn og øvrig drift. Forretningsgangene

bør kommunikeres både mundtligt og skriftligt, være tilgængelig på intranettet, ligesom egentlig undervisning bør indtænkes, jf. forslag i afsnit 6.6.

For så vidt angår kompetencer og udvikling heraf foreslås det, at det opprioriteres at understøtte de medarbejdergrupper i distrikter og på institutioner, der arbejder med økonomistyring med kurser, workshops m.v., jf. forslag i afsnit 6.6.

Forslag – budgetlægning

3. Budgetansvar fastlægges entydigt, og der udarbejdes en beskrivelse af, hvad budgetansvar indebærer.
4. Budgetudmeldingen bør som udgangspunkt ske fra samme organisatoriske enhed, altid i kr. ikke timer og med klare og udmeldte budgetteringsforudsætninger. De decentrale institutioner skal i overskuelig og let tilgængelig form kunne finde sine tal – f.eks. i en samlet portal.
5. Budgetudmeldingen ændres til enhedspriser pr. elev (til skoler) eller pr. plads (til fritidshjem) – til henholdsvis løn og øvrig drift, jf. ovenfor, men hvor der samtidig er taget højde for de særlige politiske prioriteringer og krav. For løn foreslås alle løndelev indregnet et sæt gennemsnitslønninger, der for kommende budgetår fremskrives og ikke genberegnes hvert år.
6. Reguleringen af skolernes budget i september på baggrund af faktisk indskrivning af elever til et skoleår fastholdes.
7. For fritidshjem og klubber fastlægges budgettet med udgangspunkt i forventet belægning (og ikke normering) på baggrund af f.eks. gennemsnitlig belægning i det foregående år d.v.s. 100 % tilpasning til faktisk belægning.
8. Budgetter og delbudgetter lægges ind i KØR, og der åbnes for, at de decentrale institutioner selv kan lægge budgetter ind i KØR, jf. ovenfor.
9. Der udarbejdes en beskrivelse af sammenhængen mellem enhedspriserne og de overordnede enhedspriser i budgettet (den nye budgetmodel).

6.3. Forslag vedrørende styring i årets løb

Økonomistyringen i løbet af året består en lang række af enkeltdele og handlinger - hvoraf nogle gennemføres med en fast kadence, andre når konkrete observationer giver anledning til det eller efter behov. Centrale elementer i nedenstående forslag relaterer sig til de kvartalsvise regnskabsprognoser, ændringer af budgettet i løbet af året, lønsumsstyring og controlling, hvortil kommer værktøjer og kompetencer. I forbindelse med fastlæggelse af budgetansvar, jf. ovenfor, bør der være en entydig beskrivelse af de budgetansvarliges rapporteringsforpligtelser, når der opstår truende budgetafvigelse.

De samlede regnskabsprognoser for Børne- og Ungdomsforvaltningen foreslås baseret på indrapporteringer fra centrale kontorer og distrikter og omfatte kvartalsregnskaber, forventede regnskaber og aktivitetsoplysninger (realiserede og forventede enhedspriser og elever/pladser). Prognoserne systematiseres, så der rapporteres på hvert bevillingsområde, ydelse, funktion o.s.v. – både for løn og øvrig drift.

Det vil i samarbejde med centralkontorerne og distrikterne blive fastlagt, hvordan dette arbejde kan tilrettelægges, og hvordan distrikterne kan tilrettelægge opfølgningen, således at også udviklingen på de enkelte skoler og institutioner og deres forventede regnskaber indgår i vurderingen. For så vidt angår opfølgningen på opstillede mål og resultatkrav kan dette ske i forbindelse med regnskabsprognoseerne.

Dette vil også have sammenhæng med fordelingen af ansvaret for plads- og aktivitetsstyringen på tværs af forvaltningen. Der pågår for nærværende et internt arbejde i Børne- og Ungdomsforvaltningen med at få beskrevet dette område. Det må dog forventes, at da budgetansvaret for et bevillingsområde bliver placeret i det enkelte centrale kontor, så bliver det også det samme centrale kontors opgave at overvåge den samlede aktivitet på tværs af kommunen, på de ydelser, der er knyttet til det enkelte bevillingsområde.

I KLLKs analyse af Børne- og Ungdomsforvaltningen (maj 2006) er beskrevet to scenarier for distrikternes rolle i økonomistyringen og betingelserne for selvforvaltning. I det ene scenarium er distriktet et egentligt administrativt mellemlid, og her skriver KLLK, at centralforvaltningen som supplement til budgetrammerne også vil skulle udstikke overordnede retningslinier, f.eks. ressourceforbrug pr. barn/elev, rammer for overførselsadgang m.v. I det andet scenarium er distrikterne selvforvaltende enheder, der får en række frihedsgrader til at prioritere og løse opgaverne mest effektivt. I dette scenarium skriver KLLK, at centralforvaltningen skal supplere budgetrammerne med overordnede politiske pejlemærker for, hvor stor mangfoldighed og forskelle i serviceniveauet, man ønsker og kan tillade på tværs af kommunen. Valget af model har således betydning for udformningen af økonomistyringen i forvaltningen.

Fremover bør det overvejes i hvilket omfang og i hvilken kadence muligheden for at foretage omplaceringer i budgettet i løbet af året udnyttes - både mellem bevillingsområder og funktioner - for at have et opdateret styringsgrundlag, jf. kommunens bevillingsregler. Det kan f.eks. ske kvartalsvis samtidig med sagerne om bevillingsmæssige ændringer ('fejebakkesager')

Der udvikles og indføres en kontoplanstruktur, der understøtter såvel den centrale som den decentrale økonomistyring. Dette arbejde vil naturligt sigte mod 2007, hvor der forventes etableret en ny version af KØR, med nye elementer i kontoplanen.

Det er helt centralt, at der er fokus på og er afsat tilstrækkelige ressourcer de områder i forvaltningens økonomi, der vedrører lønområdet - her tænkes især på udbetaling af ferie, udbetaling af 6. ferieuge og sygedagpenge. Det må forventes, at der med den nye lønleverandør ikke vil være samme antal problemer med løbende at skabe et overblik over udviklingen på enkeltområder. Det må tilsvarende forventes, at etableringen af et decentralt lønsumsstyringsværktøj vil give mulighed for i langt højere grad at inddrage skoler og institutioner i arbejdet omkring opfølgning på disse områder. Samlet bør det give et bedre grundlag for fremadrettet at følge op og rapportere på opståede budgetafvigelse.

Alle budgetansvarlige enheder, herunder skoler/fritidshjem/klubber skal fremover foretage månedlige opfølgninger på både løn og øvrig drift, jf. Kasse- og regnskabsregulativet med tilhørende rammebilag, med de påkrævede ledelsesmæssige godkendelser/underskrifter. Det bør

være distrikternes ansvar at føre tilsyn med skoler/fritidshjem/klubbers overholdelse af regler og retningslinier.

Lønsumsstyringen bør bevares i den fremtidige økonomistyring, men det bør overvejes at gennemføre yderligere efteruddannelse af medarbejdere decentralt. Arbejdsgruppens interviews indikerer, at der er betydelige forskelle mellem kompetenceniveauet og forståelse af blandt andet konsekvenser, muligheder og ansvar forbundet med lønsumsstyring. Herudover bør der også i forhold til den løbende økonomistyring i løbet af året tilrettelægges efteruddannelse i brugen af værktøjer, ændring af budgetter, udarbejdelse af prognoser processer og instrukser.

Det foreslås, at der – i lighed med den allerede etablerede praksis på daginstitutionsområdet – sker en månedlig opfølgning af indtægtsbudgettet i forhold til faktisk opgjorte antal belagte pladser. Dermed kan der også på fritidshjem- og klubområdet opgøres justerede forventninger til de forskellige dele af indtægtsbudgettet, jf. ovenfor afsnit 5.2.2.a.

Som nævnt ovenfor vedr. budgetlægning bør der også til en løbende styring skrives instrukser (forretningsgange) på, hvad der forventes af skoler/fritidshjem/klubber. Instrukserne bør omfatte styring og tastning af ferie, tastning i KMD-easy, håndtering af refusioner m.v., jf. nedenfor.

I rapporten fra KLK om administrative konsekvenser og synergieffekter af ny struktur (maj 2006) opstilles forskellige modeller for administrative fællesskaber. Sådanne administrative fællesskaber kan være med til at styrke fundamentet for økonomistyringen, hvis der samtidig sker en forbedring og harmonisering af registreringer m.v. For de selvejende institutioner i Børne- og Ungdomsforvaltningen er der allerede et administrativt fællesskab, hvor de selvejende institutioner betaler for at få udført visse administrativt opgaver hos det administrative fællesskab.

Refusioner

Børne- og Ungdomsforvaltningen har i lighed med de øvrige forvaltninger udtrykt ønske om en arbejdsgang, der i højere grad involverer de decentrale enheder for den vej igennem at understøtte en gennemsigtighed og kvalitetssikring. Senest er ønsket blevet fremført i forbindelse med det igangværende udbud af lønsystem. Det er desværre ikke muligt med udgangspunkt i den nuværende aftale mellem Københavns Kommune og KMD, samt det aktuelle lønsystems opbygning at involvere de decentrale enheder yderligere i refusionsprocessen.

Forvaltningen vil i stedet fokusere sin indsats overfor distrikter, skoler og institutioner på bedre at understøtte indblikket og overblikket på refusionsområdet.

I forhold til styringen af refusionsområdet vil der i 2006 ske en central håndtering af selve indtægtsførelsen via lønsystemet. Baggrunden herfor er, at den nuværende arbejdsdeling og udveksling af dokumentation i forhold til KMD og hjemkommunerne er af en sådan karakter, at denne del af opgaven bedst og mest effektivt varetages centralt.

Der etableres en central database over modtagne refusionsindtægter og den vej igennem skabes der mulighed for at levere en specifikation af modtagne refusioner på forvaltningens ledelsesinformationssystem (BUF-lis – på individniveau for den enkelte skole/institution). Dernæst sikrer den centrale håndtering, at refusionsdata kan blive en del af de oplysninger, som kan ses via KMD's decentrale lønsumsstyringsværktøj m.v. Skoler/institutioner styrer refusionerne via det

decentrale lønsumsstyringsværktøj, hvor forventede refusionsindtægter indberettes til understøttelse af styringen i løbet af året. Den tidsmæssige forskydning fra sygemelding til modtagelse af refusioner har forvaltningen ingen indflydelse på.

Det vil fortsat være den enkelte skole/institution, der er ansvarlig for at foretage fraværsregistrering, og forvaltningen vil udarbejde en vejledning i, hvorledes skolen/institutionen kan se, hvorvidt der er udskrevet et dagpengeskema, samt hvor og hvordan skolen/institutionen kan se om der er modtaget refusioner – herunder hvor meget refusion, der er modtaget vedrørende den enkelte medarbejder.

Det skal forsat være muligt løbende via BUF-lis at følge de modtagne refusioner med alle de relevante oplysninger i relation til den enkelte ansatte, og hvor den enkelte enhed kun har adgang til data på egne ansatte. En effektiv understøttelse heraf forudsætter - med det nuværende kontraktmæssige set-up mellem forvaltningerne og KMD, at forvaltningen centralt varetager "afregningen" af de modtagne refusioner i forhold til den enkelte skole/institution/dagtilbud (via lønsystemet). De tilsvarende oplysninger vil således – og som noget nyt i forhold til den tidligere lønleverandør – kunne findes via lønsystemet på personniveau.

Forvaltningerne har sammen med Økonomiforvaltningen formuleret behovet for en anden arbejdsgang i forhold det igangværende udbud af lønsystem/-anvisning. Her lægges der op til en arbejdsgang, der bevirker, at dagpengeskemaerne fremsendes til den decentrale enhed med henblik på kvalitetssikring af de påførte fraværsoplysninger og håndtering af den videre proces (i forhold til lønmodtager og bopælskommune). Efterfølgende er det sigtet, at den enkelte enhed modtager refusionsindbetalinger direkte fra den pågældende hjemkommune. Denne arbejdsgang sikrer involvering og gennemsigtighed, men skal vejledningsmæssigt understøttes af forvaltningen.

Forslag – styring i årets løb

10. Budget- og Regnskabshåndbogens regler om månedlige opfølgninger i budgetansvarlige enheder indskræpes
11. Der skal kvartalsvist ske budgetopfølgning i decentrale institutioner og skoler, og disse skal rapportere ved større budgetafvigelser (controlling)
12. Det undersøges i hvilket omfang og i hvilken kadence muligheden for at foretage bevillingsmæssige ændringer udnyttes, således at de budgetansvarlige enheder har et opdateret styringsgrundlag
13. Der udvikles og indføres en kontoplanstruktur, der understøtter såvel den centrale som den decentrale økonomistyring
14. Lønsumsstyringen bevares
15. Det foreslås, at der sker en månedlig opfølgning af indtægtsbudgettet i forhold til faktisk opgjorte antal belagte pladser
16. Initiativer, der understøtter den enkelte skoles/institutions viden, styring og overblik over fraværsregistrering, refusionsprocesser og modtagne refusioner og økonomistyring i relation hertil, jf. ovenfor

6.4. Forslag vedrørende regnskabsaflæggelse

Regnskabsaflæggelsen skal leve op til de regler og rammer, som de er angivet i Budget- og Regnskabshåndbogen og regnskabscirkulæret fra Økonomiforvaltningen.

Den tekniske regnskabslukning for alle budgetansvarlige enheder, det vil blandt andet sige skoler, fritidshjem, klubber, selvejende institutioner, distrikter, budgetansvarlige enheder i centralforvaltningen, skal være afsluttet inden det kommunale regnskab lukker – det vil sige ultimo januar.

Tilrettelæggelsen af regnskabsaflæggelsen bør ske efter samme model som udarbejdelse af regnskabsprognoser, jf. ovenfor. Decentrale institutioner, distrikter m.fl. aflægger påtegnede regnskaber til centralforvaltningen, herunder endeligt realiserede aktivitetsoplysninger og målopfyldelse.

Der udarbejdes instrukser (forretningsgange) for, hvad der forventes af skoler/fritidshjem/klubber i regnskabsaflæggelsen: Hvad skal de gøre, hvornår, hvordan – både på løn og øvrig drift, jf. forslag i afsnit 6.6.

Efter afslutningen af regnskabsåret ultimo januar opgøres institutionernes opsparing. Her foreslås, at der etableres en ensartet model for overførsler for skoler/fritidshjem/klubber samt daginstitutioner, der tidligere har hørt under Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen. Det vil i den forbindelse være økonomisk rationelt at harmonisere overførselsadgangen således, at der er fuld overførsel mellem budgetårene - også i forbindelse med merforbrug p.g.a. tomme pladser.

Opgørelsen af opsparing skal ske så betids, at det kan indgå i de samlede overførselssag i forbindelse med regnskabet, der blandt vedrører opsparing i decentrale institutioner. Mer- og mindreforbrug søges overført til efterfølgende budgetår.

Forslag – regnskabsaflæggelse

17. Den tekniske lukning af regnskabet for alle budgetansvarlige enheder afsluttes inden kommunens regnskab lukker. Decentrale institutioner, distrikter m.fl. aflægger påtegnede regnskaber til centralforvaltningen, herunder endeligt realiserede aktivitetsoplysninger og målopfyldelse
18. Der indføres en ensartet model for håndtering af overførsler for alle forvaltningens institutioner, med opgørelse af mer-/mindreforbrug umiddelbart efter regnskabets lukning

6.5. Forslag vedrørende vurdering af målopfyldelse og evaluering

I forlængelse af ovenstående forslag til fastlæggelse af mål og resultatkrav, afsnit 6.1 ovenfor, skal det foreslås, at der sker en samlet opfølgning og afrapportering på de opstillede mål parallelt med regnskabsafslutningen. Resultaterne bør indgå i fastlæggelse af mål og resultatkrav for det følgende år.

Forslag – vurdering af målopfyldelse og evaluering

19. Der indføres en samlet opfølgning og afrapportering af de opstillede mål parallelt med regnskabsafslutningen

6.6. Generelle forslag til forbedring af økonomistyringen

Nogle forslag vedrører alle fem faser i økonomistyringen eller har en mere generel eller tværgående karakter.

Som det fremgår af ovenstående afsnit er der behov for et sæt instrukser (forretningsgange) for, hvad der forventes af de decentrale institutioner i forbindelse med de enkelte faser af økonomistyringen. Det handler blandt andet om præcision af opgaver, ansvar, tidsplaner, brug af værktøjer og data fra forskellige systemer. I udarbejdelsen af instrukserne kan de decentrale institutioner med fordel selv inddrages – dels for at afdække detaljeringsbehov og dels for at drage nytte af den decentrale viden. Instrukserne bør kommunikeres både mundtligt og skriftligt og være tilgængelig på intranettet, ligesom instrukserne bør indtænkes i et konkret efteruddannelsesforløb.

Der er desuden behov understøttelse af de medarbejdergrupper, der arbejder med økonomistyring decentralt og i distrikterne via kurser, workshops m.v. Initiativerne bør blandt andet handle om hvilke regler, der skal overholdes i økonomistyringen, hvordan man kan 'gøre det', hvordan værktøjerne bruges, hvor man finder de relevante tal m.v.

Et andet fokuspunkt fremover bør være en opprioritering af skriftlighed i økonomistyringen, således at grundlaget for økonomistyringen og de trufne beslutninger baseres på et dokumenteret grundlag, der kan genfindes for eftertiden.

Herudover bør der udarbejdes en egentlig kommunikationspolitik i forvaltningens økonomistyring, herunder hvilke kommunikationsveje, der benyttes til at nå ud med forskellige budskaber. Månedlige nyhedsbreve kan overvejes til de decentrale institutioner, hvori der kan informeres bredt om administrative emner, kursustilbud, opdatering af budgetter, nye regler o.s.v. En anden relevant mulighed er fast tilbagevendende møder for de involverede i økonomistyringen på de forskellige organisatoriske niveauer. En tredje mulighed er muligheden for at understøtte dannelsen af formelle og uformelle netværk i mellem institutioner og distrikter.

Generelle forslag

20. Der udarbejdes et sæt kortfattede instrukser/forretningsgange til de forskellige aktører i forvaltningens økonomistyring, hvor det beskrives, hvad der forventes af aktøren i de forskellige faser af økonomistyringen, herunder praktiske opgaver, ansvar, tidsplaner, brug af værktøjer og data fra forskellige systemer.
21. Yderligere understøttelse af de medarbejdergrupper, der arbejder med økonomistyring decentralt og i distrikterne via kurser, workshops m.v.
22. Alle væsentlige beslutninger i økonomistyringen træffes på et skriftligt dokumenteret grundlag, ligesom rapporteringer foregår skriftligt.
23. Der udarbejdes en politik for hvordan forvaltningens kommunikation om økonomistyring m.v. skal finde sted, herunder hvilke kommunikationsveje, der benyttes til at nå ud med forskellige budskaber, jf. ovenfor.

7. Implementeringsplan

I kapitel 6 er opstillet en række forslag til forbedring af økonomistyringen i Børne- og Ungdomsforvaltningen. I dette kapitel 7 er blandt andet beskrevet, hvornår de enkelte forslag gennemføres, og hvordan det forslås, at opfølgningen på implementeringen foregår.

7.1. Forslag, ansvar og tidsplan for opfølgning

Nedenfor er de i rapporten anførte forslag sat ind i en tidsmæssig akse bestående af tre hovedlinier: "Her-og-nu", som dækker 3. kvartal af 2006, "kort sigt" som dækker 4. kvartal af 2006, samt "mellemlang sigt", som dækker perioden frem til medio 2007.

I opdelingen er lagt vægt på, at initiativer, der er helt centrale for at forbedre økonomistyringen her og nu, gennemføres først. Herudover hænger nogle af forslagene naturligt sammen med 'årets gang' og er således naturligt knyttet til førstkommende budgetudmelding, regnskabsafslutning eller lignende.

Nummereringen af forslagene henviser til de forslagsnumre der er anført under de enkelte økonomifaser. Som det fremgår, er fem af forslagene opdelt i to (A og B), og placeret i de tre hovedgrupper.

Tidsakse		Bemærkning
"Her-og-nu"		Milepæl
3A	Budgetansvar fastlægges entydigt, og der udarbejdes en beskrivelse af, hvad budgetansvar indebærer.	Juni-August 2006 i forbindelse med den løbende udmelding og præcisering af budgetter til distrikter og centrale kontorer.
6	Reguleringen af skolernes budget i september på baggrund af faktisk indskrivning af elever til et skoleår fastholdes.	September 2006 da reguleringen baserer sig på antal elever per 5. september 2006.
8A	Budgetter og delbudgetter lægges ind i KØR	Budgetter for 2006 indlægges i perioden august-september 2006 efter afslutning af det igangværende kontoplanarbejde afledt af BUF-etableringen.
11 A	Der skal foretages budgetopfølgning i større institutioner i BUF i forhold til forvaltningens kalkule arbejde og med rapportering ved større budgetafgivelser. (controlling)	August 2006 i forbindelse med kalkulen for 1. halvår 2006. (Det er ikke første gang)
12	Det undersøges i hvilket omfang og i hvilken kadence muligheden for at foretage bevillingsmæssige ændringer udnyttes, således at de budgetansvarlige enheder har et opdateret styringsgrundlag	September 2006 da der på dette tidspunkt foreligger erfaringer bl.a. med oprettelsen af distriktsniveauet på området for 2006.
10	Budget- og Regnskabshåndbogens regler om månedlige opfølgninger i budgetansvarlige enheder indskræpes	August-september 2006 efter afslutningen af skolernes sommerferie.
14	Lønsumsstyringen bevares.	Trådte i kraft for alle skoler/institutioner i BUF per 1. januar 2006.

15	Det forslås, at der sker en månedlig opfølgning på indtægtsbudgettet i forhold til faktisk antal belagte pladser	Første gang i forbindelse med kalkulen for 1. halvår 2006 i august 2006.
16	Initiativer, der understøtter den enkelte skoles/institutions viden, styring og overblik over fraværsregistrering, refusionsprocesser og modtagne refusioner og økonomistyring i relation hertil	Sker successivt i perioden Juni - September 2006 i takt med at afklaringer og løsninger kan etableres/iværksættes.
22	Alle væsentlige beslutninger i økonomistyringen træffes på et skriftlig dokumenteret grundlag, ligesom rapporteringer foregår skriftligt.	Der henvises til forslag 3A m.fl.
"Kort sigt"		
1	Opstilling af samlet nedskrevet ramme for mål og resultatkrav fastlagt i forbindelse med budgettet, herunder blandt andet ansvar, opfølgning, måling opfyldelse og sammenhæng med andre mål.	Oktober – November 2006 på baggrund af, at vedtagelsen af budget 2007 i BR sker i oktober måned 2006.
3B	Det fastlægges hvorledes plads- og kapacitetsstyring, etablering af nye pladser m.v. er forankret – herunder en politisk afklaring af den ønskede grad af centralisering/decentralisering	Senest december 2006 af hensyn til håndteringen af budgettet for 2007.
4	Budgetudmeldingen bør som udgangspunkt ske fra samme organisatoriske enhed, altid i kr. (ikke timer) og med klare og udmeldte budgetteringsforudsætninger. De decentrale institutioner skal i overskuelig og let tilgængelig form kunne finde sine tal – f.eks. via en samlet portal.	December 2006 da budgetudmeldingerne for 2007 skal ske på dette tidspunkt.
5A	Budgetudmeldingen ændres til enhedspriser pr. elev (til skoler) eller pr. plads (til fritidshjem) – til henholdsvis løn og øvrig drift, jf. ovenfor, men hvor der samtidig er taget højde for særlige politiske prioriteringer og krav.	Forelægges politisk november 2006 af hensyn til budgetudmeldingen for 2007.
7	For fritidshjem og klubber fastlægges budgettet med udgangspunkt i forventet belægning (og ikke normering) på baggrund af f.eks. gennemsnitlig belægning i det foregående år – d.v.s. 100% tilpasning til faktisk belægning.	December 2006 da budgetudmeldinger for 2007 sker i denne måned.
9	Der udarbejdes en beskrivelse af sammenhængen mellem enhedspriserne og de overordnede enhedspriser i budgettet (den nye budgetmodel).	Oktober – November 2006 på baggrund af, at vedtagelsen af budget 2007 i BR sker i oktober måned 2006.
11 B	Det skal foretages budgetopfølgning i decentrale institutioner og skoler med i forhold til forvaltningens kalkulararbejde og med rapportering ved større budgetafvigelse (controlling)	Første gang i oktober 2006 i forbindelse med kalkulen for 3. kvartal 2006.
13	Der udvikles og indføres en kontoplanstruktur, der understøtter såvel den centrale som den decentrale økonomistyring	Arbejdet forventes at pågå i perioden august - december 2006 med ikrafttrædelse 1. januar 2007.
18	Der indføres en ensartet model for håndtering af overførsler for alle forvaltningens institutioner og skoler, med opgørelse af mer-/mindreforbrug umiddelbart efter regnskabets lukning.	December 2006 som en integreret del af udmeldingen af budgetter til skoler/institutioner for 2007.
20	Der udarbejdes et sæt kortfattede instrukser/forretningsgange til de forskellige aktører i forvaltningens økonomistyring, hvor det beskrives, hvad der forventes af aktøren i de forskellige faser af økonomistyringen, herunder praktiske opgaver, ansvar, tidsplaner, brug af værktøjer og data fra forskellige systemer.	Sker i forlængelse af erfaringerne fra årets 2 første kalkuler i april og august 2006 og startende i september 2006.
21	Yderligere understøttelse af de medarbejdergrupper, der arbejder med økonomistyring decentralt og i distrikterne via kurser, workshops m.v.	Sker i forlængelse af erfaringerne fra årets 2 første kalkuler i april og august 2006 og startende i september 2006.

23	Der udarbejdes en politik for hvordan forvaltningens kommunikation om økonomistyring m.v. skal finde sted, herunder hvilke kommunikationsveje, der benyttes til at nå ud med forskellige budskaber, jf. ovenfor.	Sker i forlængelse af erfaringerne fra årets 2 første kalkuler i april og august 2006 og startende i september 2006.
"Mellemlangt sigt"		
2	Opstilling af konkrete mål for økonomistyring og udvikling heraf til alle organisatoriske dele af forvaltningen – f.eks. i kommende resultatkontrakter (incitament).	Milepæl afventer detailprojektering af projektet "Faglighed for alle".
5B	For løn foreslås alle løndele indregnet i ét sæt gennemsnitslønninger, der for kommende budgetår fremskrives og ikke genberegnes hvert år.	Juni 2007 af hensyn til etablering af en følgegruppeproces i forhold til de faglige organisationer.
8B	Der åbnes for, at de decentrale institutioner selv kan lægge budgetter ind i KØR.	April 2007 af hensyn til implementering af ny kontoplanstruktur og budgetmodul i KK per 1. januar 2007.
17A	Den tekniske lukning af regnskabet for alle budgetansvarlige enheder afsluttes inden kommunens regnskab lukker.	Sker første gang i januar 2007 i forbindelse med lukningen af regnskabet for 2006.
17B	Decentrale institutioner, distrikter m.fl. aflægger påtegnede regnskaber til centralforvaltningen, herunder endeligt realiserede aktivitetsoplysninger og målopfyldelse	Sker første gang i perioden februar-marts 2007 i forbindelse med regnskabsgodkendelserne for 2006.
19	Der indføres en samlet opfølgning og afrapportering af de opstillede mål parallelt med regnskabsafslutningen	Sker første gang i februar – marts 2007 i forhold til regnskabsafslutningen for 2006.

Ansvar for, at ovenstående forslag implementeres, er forankret i Børne- og Ungdomsforvaltningens direktion, der således har det overordnede ansvar for, at forslagene føres ud i livet.

7.2. Opfølgning og rapportering

Det foreslås, at der følges op på de 23 forslag i denne rapport i forbindelse med de kvartalsvise regnskabsprognoser til henholdsvis Børne- og Ungdomsudvalget og Økonomiudvalget. Det foreslås, at opfølgningen og rapporteringen sker oversigtligt med status for implementering af forslagene og overholdelse af tidsplan.

Herved sikres fremdrift og synlighed af de resultater, der nås og af de forbedringer af Børne- og Ungdomsforvaltningens økonomistyring, der har været formålet med arbejdet.



BILAG 1 - Kommissorium

Dato: 12-03-2006

/ Inge Nilsson

Kommissorium for styrkelse af økonomistyringen i Børne- og Ungdomsforvaltningen

1. Baggrund

I forbindelse med etableringen af Børne- og Ungdomsforvaltningen pr. 1. januar 2006 og på baggrund af merforbruget i det tidligere Uddannelses- og Ungdomsudvalgs regnskab i 2004 og 2005 skal der ske en styrkelse af økonomistyringen i Børne- og Ungdomsforvaltningen.

Børne- og Ungdomsforvaltningen har udarbejdet en plan for forbedring af økonomistyringen i forvaltningen (ØU 63/2006 ekstraordinær regnskabsprognose for 2005, bilag 3), og i forbindelse med behandlingen af sagen, besluttede Økonomiudvalget den 28. februar 2006:

”Børne- og Ungdomsforvaltningen skal i samarbejde med Revisionsdirektoratet og Økonomiforvaltningen udarbejde en redegørelse for den nuværende styring i forvaltningen, hvad der er baggrunden for, at styringen ikke har fungeret i 2004-2005 på klub- og skoleområdet samt udarbejde en detaljeret plan til forbedring af økonomistyringen. Der nedsættes en styregruppe med deltagelse på direktionsniveau fra Børne- og Ungdomsforvaltningen, Økonomiforvaltningen og Revisionen. Redegørelsen skal forelægges Børne- og Ungdomsudvalget og Økonomiudvalget inden sommerferien.”

Dette kommissorium handler om udmøntningen af denne beslutning og punkt 3, 4 og 5 i Uddannelses- og Ungdomsforvaltningens plan for forbedring af økonomistyringen (vedlagt).

Børne- og Ungdomsforvaltningen har engageret PWC til at bistå i udredningen og verifikationen af for meget udbetalt ferie m.v. Resultaterne af dette arbejde indgår i arbejdsgruppens arbejde

Der ligeledes igangsat en analyse af Børne- og Ungdomsforvaltningen med særlig sigte på synergieffekten ved oprettelsen af den nye forvaltning, jf. kommissorium af 3. februar 2006. Arbejdet med at styrke økonomistyringen i forvaltningen og med analysen af forvaltningen (synergieffekter) skal ses i sammenhæng, således at indhold og proces skal koordineres, og så resultaterne af arbejdet kan indgå i arbejdsgruppens arbejde.

2. Opgavens indhold

2.1. Delopgaver

Arbejdet skal omfatte følgende delelementer

- Kortlægning og undersøgelse af den hidtidige styring i 2004-2005 i forvaltningen med fokus på folkeskoleområdet og fritidshjem/klubområdet
- Redegørelse for baggrunden for, at styringen ikke har fungeret i 2004-2005 på folkeskoleområdet og fritidshjems/klubområdet
- Gennemførelse af punkt 3, 4 og 5 i Børne- og Ungdomsforvaltningens plan for styrkelse af økonomistyringen, der er vedlagt som bilag til dette kommissorium
- Udarbejdelse af en detaljeret plan, herunder tidsplan, for forbedring af økonomistyringen.

2.2. Formål

Formålet med arbejdet er at

- Foretage en kortlægning af, hvor den eksisterende styring ikke har været tilstrækkelig og udarbejde en plan for forbedring af økonomistyringen i Børne- og Ungdomsforvaltningen. Arbejdet tager udgangspunkt i den fem-fasede økonomistyringsmodel, kommunens værktøj til benchmarking af økonomistyringen samt de udstukne rammer i Kasse- og Regnskabsregulativ med tilhørende rammebilag. Kortlægningen skal omfatte værktøjer, datagrundlag, kompetencer og processer, herunder forretningsgange og ansvarsfordeling.

Planen skal betyde, at forventninger om manglende budgetoverholdelse (eller det modsatte) bliver opdaget så tidligt, at det er muligt at træffe korrigerende foranstaltninger, og så der kan rapporteres til Børne- og Ungdomsudvalget og Økonomiudvalget.

2.3. Metode

Arbejdet skal indeholde en gennemgang af budgetmodeller og kontrolsystemer med henblik på forbedringer, herunder fokus på mulighederne for at styrke budgettering, opfølgning og rapportering. Gennemgangen vil blandt andet omfatte en vurdering af datagrundlag, værktøjer, kompetencer og processer i økonomistyringen, jf. ovenfor.

Kortlægningen af den nuværende styring og forbedringsforslagene skal tage udgangspunkt i de forskellige organisatoriske niveauer i Børne- og Ungdomsforvaltningen. I den forbindelse inddrages enkelte, målrettede udvalgte skoler og distrikter i arbejdet, og der indhentes information fra skoler og distrikter.

Tilsvarende skal erfaringerne fra institutioner, der tidligere organisatorisk har været forankret i Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, inddrages i arbejdet.

Revisionsdirektoratet har udarbejdet revisionsprotokollater om økonomistyringen på hhv. fritidshjem/klub-området (nr. 3/2001) og folkeskoleområdet (nr. 13/2003). I arbejdsgruppens arbejde skal indgå en opfølgning på anbefalingerne i protokollaterne.

2.4. Succeskriterier

Projektets succeskriterier er:

- Arbejdet skal belyse problemstillinger og forbedringsforslag på de forskellige organisatoriske niveauer i Børne- og Ungdomsforvaltningen
- Forelæggelse af redegørelse og plan for forbedring af økonomistyringen skal ske BUU og ØU inden sommerferien.

3. Organisering

Der nedsættes en styregruppe bestående af:

- Søren Stahl Nielsen, Børne- og Ungdomsforvaltningen
- Jan Christensen, Revisionsdirektoratet
- Bjarne Winge, Økonomiforvaltningen
- Ulrik Rosenberg, Økonomiforvaltningen

Styregruppen er bestiller af opgaven, godkender kommissorium, og konkrete oplæg fra arbejdsgruppen og træffer beslutninger som følge heraf. Det ventes, at der skal holdes 3-5 møder i styregruppen i løbet af første halvår 2006.

Arbejdet koordineres af en arbejdsgruppe med deltagelse fra Revisionsdirektoratet, Børne- og Ungdomsforvaltningen og Økonomiforvaltningen:

- Kurt G. Jensen, Børne- og Ungdomsforvaltningen
- Georg Bartholdy, Børne- og Ungdomsforvaltningen
- Nick Johansen, Revisionsdirektoratet
- Helle Palsgaard, Økonomiforvaltningen
- Inge Nilsson, Økonomiforvaltningen

Arbejdsgruppen sikrer den samlede fremdrift i projektet, udarbejder tids- og projektplaner for arbejdet, bestiller eller udarbejder konkrete skriftlige oplæg, drøfter disse og forelægger materiale for styregruppen til beslutning. Arbejdsgruppen er ansvarlig for koordination med den igangsatte analyse af forvaltningen med fokus på synergieffekter ved oprettelse af den nye forvaltning. Arbejdsgruppen deltager til styregruppens møder.

Økonomiforvaltningen fungerer som sekretariat for styregruppen og arbejdsgruppen.

4. Tidsplan

Arbejdet med redegørelsen om den nuværende styring og den detaljerede plan for forbedringen af økonomistyringen, jf. ØUs beslutning, skal forelægges Børne- og Ungdomsudvalget og Økonomiudvalget inden sommerferien 2006.

Hovedelementer i tidsplanen er:

- Uge 10 Projektstart, styregruppemøde med drøftelse af kommissorium for arbejdet
- Uge 17 Styregruppemøde med drøftelse af udkast til redegørelse om den hidtidige økonomistyring og identificerede mangler
- Uge 19 Styregruppemøde med drøftelse af arbejdsgruppens forslag til forbedring af økonomistyringen
- Uge 21 Styregruppemøde med drøftelse af indstilling og endelig rapport/redegørelse og plan for forbedring af økonomistyringen
- 31. maj Udsendelse af materiale til BUU
- 7. juni Behandling i BUU
- 20. juni Behandling i ØU

Arbejdsgruppen udarbejder en detaljeret tidsplan for arbejdet.

Den detaljerede tidsplan forelægges styregruppen til godkendelse sammen med en samlet disposition for afrapporteringen f.eks. i form af overskrifter i rapporten. Dette sker skriftligt til styregruppens medlemmer hurtigst muligt med formel godkendelse ved andet styregruppemøde i uge 17.

Bilag til kommissoriet (bilag 1)

Plan for en styrkelse af Økonomistyringen i BUF

I forbindelse med etableringen af den nye Børne- og Ungdomsforvaltning (BUF) per 1. januar 2006, samt under hensyntagen til merudgifterne i regnskab 2005 vedrørende den tidligere Uddannelses- og Ungdomsforvaltning i 2005, har Økonomiudvalget besluttet (ØU 519/2005), at BUF skulle udarbejde en plan for, hvorledes økonomistyringen kan styrkes i BUF.

Planen omfatter indsatser i forhold til de problemområder der har været i regnskab 2004-2005, samt tiltag af mere tværgående karakter.

Til realisering af planen nedsættes en task force i BUF, som skal sikre den løbende fremdrift i den samlede proces (jf. nedenfor). Task forcen ledes af BUF og bemannes af ledere/medarbejdere som helt eller delvis frikøbes fra deres nuværende opgaver i BUF, samt med bistand fra konsulenter fra et eksternt anerkendt revisionsfirma. Derudover er det aftalt, at Økonomiforvaltningen inddrages som sparringspartner i forhold til punkt 3 og 4.

Task forcen er ansvarlig for at orientere BUU og ØU om status i processen – terminer herfor fremgår under de enkelte punkter. Task forcen går i gang når BUU og ØU har godkendt planen.

1. Udredningsopgaver

Nedenfor er oplistet en række udredningsopgaver som BUF skal arbejde videre med i forlængelse af regnskabsaflæggelsen for 2005. Deadline for disse udredningsarbejder er den 1. juni 2006

Der gennemføres en regnskabsanalyse af forskellene mellem, hvad der er bogført i KØR og hvad der fremgår af lønsystemet med det formål at få afdækket, hvorvidt der er tale om et reelt merforbrug (hvad det i givet fald består af) eller om forskellen skal søges i bogføringstekniske forhold

Der gennemføres en analyse af hvad merudgifterne til "for meget udbetalte løn" består af, samt hvorvidt der er sammenhæng til de tilgodehavender, som kommunen har i forhold til en række lønmodtagere

Der udarbejdes en metode/vejledning, som kan støtte den enkelte skole/institution i vurderingen af om der kommer de refusionsindtægter ind som der forventes

Der foretages en række opfølgingsaktiviteter for at tilsikre, at skoler/institutioner har det fornødne beredskab/viden i relation til registrering af fravær og opfølgning herpå

I samarbejde med KMD iværksættes opkrævning af fejlagtigt udbetalt ferie/feriefridage, samt i det omfang det er nødvendigt at få foretaget yderligere udredninger af ferieforholdene (validering af ferienesaldi etc.).

Der gennemføres en yderligere udredning og dokumentation af tabet af dagpengeindtægter for perioden juni 2004 – oktober 2005 (er afhængig af i hvilket omfang fraværsoplysninger er tilgængelige for 2005)

Der foretages en analyse af, hvorvidt udviklingen i anciennitet og pensionsudgifter afstedkommer større udgifter i 2006 end forudsat i budgettet

Opgørelse af skolernes "timerest" for skoleåret 2004/2005 – herunder vikarkonti - færdiggøres

BUU og ØU orienteres om status på punkt 1 i forbindelse med kalkulen for 1. halvår 2006 (forventelig august 2006).

2. Særlige fokusområder "her-og-nu"

Udviklingen i udbetaling af ferie/6. ferieuge, samt udviklingen i det generelle lønforbrug, opgøres og vurderes måned for måned og nødvendige opfølgingsaktiviteter iværksættes umiddelbart

Der udarbejdes personalelister, som gøres tilgængelige på intranettet for den enkelte skole/institution for at kvalitetssikre bemanning og kontering. Deadline 1. maj 2006

KMD værktøjer til opfølgning på lønforbrug og til brug for lønsimulering implementeres i løbet af februar-marts måned

I samme periode gennemføres der kurser i værktøjet og kurser i hvad overgangen til lønsumsstyring indebærer og hvad skolen/institutionen skal være opmærksomme på i den forbindelse

I budget 2006 er der afsat yderligere 8 mio. kr. til ansættelse af administrative ledere på folkeskoleområdet

Derudover har ØU besluttet (31.1.2006), at der marts-maj måned 2006 skal gennemføres en ekstern analyse af BUF. Analysen har særligt sigte på synergieffekten ved oprettelsen af den nye forvaltning – herunder afdækning af potentielle økonomiske gevinster og administrative konsekvenser/stordriftsfordele. Derudover indgår der en undersøgelse af folkeskolen i København med fokus på sammenligning mellem 6-byerne m.fl., samt en sammenligning af de enkelte skoler.

BUU og ØU orienteres om status på punkt 2 i juni måned 2006.

3. Evaluering af hidtidige styringssystemer

Der gennemføres en evaluering af de styringssystemer, der hidtil har været anvendt i henholdsvis UUF og FAF, med henblik på at få identificeret systemer, rutiner og metoder, som hidtidig har været velfungerende, samt områder hvor der mangler styringssystemer, rutiner, incitamenter og opfølgning.

Evalueringen skal foreligge den 1. april 2006.

BUU og ØU orienteres om status på punkt 3 i maj måned 2006.

4. Vurdering af fremtidige styringsbehov

I forlængelse af de hidtidige erfaringer skal det afdækkes hvilke styringsbehov der er – herunder behov for værktøjer/systemmæssig understøtning i forhold til:

- Centralt
- distrikter
- institutioner/skoler

Behovsafdækningen skal foreligge den 1. maj 2006.

BUU og ØU orienteres om status på punkt 4 i juni måned 2006.

5. Udvikling af nye/ supplerende styringssystemer

Med udgangspunkt behovsafdækningen skal der udpeges en række centrale indsatsområder, som prioriteres og mål og tidsfastsættes senest den 1. juni 2006.

Der vil forventeligt være forslag med en kort og en lang implementeringshorisont i perioden 2006/2007. Af forhold som bør indgå i overvejelserne nævnes allerede nu:

Organisering af budget- og opfølgingsarbejdet i den nye BUF struktur, således, at der udvikles en ensartet og gennemskuelig praksis for økonomistyring

En entydig beskrevet sammenhæng mellem udmeldt budget, budgetansvar/frihedsgrader og bevillingskompetence mellem centralforvaltning, distrikter og den enkelte institution, således at en løbende budgetopfølgning m.v. kan forventes af de respektive niveauer

Et fælles setup for hvorledes formidling af økonomi- og nøgletal skal ske mellem Økonomi- og Personaleområdet, centralforvaltningens fagkontorer og de lokale distrikter og skoler & institutioner.

Udvikling og indførelse af en kontoplanstruktur, der understøtter såvel den centrale som den decentrale økonomistyring og en gennemskuelig konteringspraksis

Udvikling af værktøjer/systemunderstøtning i forhold til økonomistyringen, hvor det på en let tilgængelig måde er muligt at føre tilsyn/følge op på den økonomiske og aktivitetsmæssige udvikling (i forhold til centralt/distrikt/skole & institutioner)

I forlængelse af den nye budgetmodel for kommunen som helhed foretages der en validering af, hvorvidt nuværende priser/mængder i BUF i tilstrækkelig grad er tilpasset modellen

Vurdering af om de i BUF anvendte budgetudmeldingsmodeller kan gøres mere enkle og gennemsikkelige, samt i hvilket grad der er brug for en harmonisering af principper på tværs af budgetområder

BUU og ØU orienteres om status på punkt 5 i forbindelse med kalkulen for 1. halvår 2006 (forventelig august 2006).

BILAG 2 – Opfølgning på revisionsprotokollater

Opfølgning på undersøgelsen af ”økonomistyringen af fritidshjem og klubber”.	
Undersøgelsen er oprindeligt medtaget i revisionsbetænkningen for 2001 s. 26-46.	
Revisionsdirektoratets anbefalinger	Forvaltningens opfølgning
Fastsættelsen af visioner, målsætninger, mål og resultatkrav (fase 1)	
Hvorledes har forvaltningen arbejdet med at sikre at der sker en kobling mellem mål og ressourcer?	Forvaltningen arbejder løbende med videreudvikling af de opstillede mål på områderne, herunder hvorvidt der sker en kobling i forhold til den forventede ressourceindsats. Der er ikke arbejdet målrettet med dette område.
Budgetlægningen (fase 2)	
Hvor langt er arbejdet med indførsel af lønsumsstyring i Fritidshjem og klubber?	Alle fritidshjem og klubber er overgået til lønsumsstyring pr. 1. januar 2006
Hvorledes har forvaltningen arbejdet med at ensrette alle typer af dispensationer således, det sikres, at institutioner har ens vilkår for drift.?	Der sker løbende en vurdering af om de enkelte områder hvortil der er tildelt dispensationstimer er relevante. Der er ikke arbejdet systematisk med en ensretning af dispensationstimer.
Er der opsat kriterier for dispensationstimer?	Nej.
Regnskabsaflæggelse (fase 4)	
Er der stadig efterslæb med hensyn til afslutning af årsregnskaber?	Nej.
Hvorledes har forvaltningen sikret at institutionerne kan gennemskue ressourcefordelingsmodellen?	I forbindelse med budgetudmelding bliver medsendt vejledning. Derudover er der på forvaltningens intranet kommunikeret oversigter over den enkelte institutions budget løbende. Derudover er der på forvaltningens intranet kommunikeret diverse materiale vedr. modellen.
Har forvaltningen arbejdet videre med Taxameterprincippet for tildeling af ressourcer?	I forbindelse med harmoniseringen af budgetmodellerne mellem daginstitutionsområdet og Fritidshjem- og Klubområdet i 2006, forventes det, at udmeldingen til fritidshjem og klubber i højere grad vil ligne pladspris-modellen fra daginstitutionsområdet.

Opfølgning på undersøgelsen "Økonomistyring i folkeskolen" fra 2003	
Undersøgelsen er oprindeligt medtaget i revisionsbetænkningen for 2003 s. 47-79.	
Revisionsdirektoratets anbefalinger	Forvaltningens opfølgning
Fastsættelsen af visioner, målsætninger, mål og resultatkrav (fase 1)	
Hvordan har UUF arbejdet videre med økonomistyringens fase 1 om mål og resultater med henblik på at foretage en operationel afrapportering af styringsrelevante forudsætninger, mål og resultatkrav?	Forvaltningen arbejder løbende med videreudvikling af de opstillede mål på områderne, herunder hvorvidt der sker en kobling i forhold til den forventede ressourceindsats. Der er ikke arbejdet målrettet med dette område.
Hvordan har forvaltningen arbejdet på at opnå en højere grad af sammenhæng mellem de pædagogiske målsætninger og ressourcestyring, så der skabes en øget synlighed omkring folkeskolernes økonomiske prioritering?	De seneste par år er der sket en politisk vedtaget udmelding af ressourcer til særformål (lektiecafe, mønsterbrydning, etc.), der foreskriver en øget målrettet indsats i forhold til udvalgets pædagogiske målsætninger på området. I det politiske initiativ "Faglighed for alle" er der en direkte sammenhæng mellem de overordnede pædagogiske mål for området, og ressourceudmeldingen.
Da undersøgelsen blev gennemført arbejdede UUF med 9 hovedmål og 51 delmål for økonomistyringen, hvilket Revisionsdirektoratet opfattede som for omfattende. Hvorledes har forvaltningen efterfølgende arbejdet videre med dette?	Der vil som udløber af rapporten om forbedring af økonomistyringen på folkeskole- og fritidshjem og klubområdet, blive arbejdet målrettet med at opstille mål og delmål for økonomistyringen i Børne- og Ungdomsforvaltningen.
Budgetlægningen (fase 2)	
I forhold til økonomistyringscyklussens anden fase vedrørende budgetlægningen handler skolerne i høj grad ud fra tidligere års erfaringer og kendskab til udgiftscyklussen i forhold til skoleåret. Derfor ser skolerne ikke et behov for at udarbejde månedsbudgetter.	I forbindelse med de skoler, der har været omfattet af lønsumsstyringsforsøget (fra 1. januar 2006 er alle skoler overgået til lønsumsstyring), har der været udarbejdet omfattende materiale og afholdt kurser, herunder hvordan skolerne kunne følge op månedligt.
Hvorledes har forvaltningen arbejdet videre med at gøre budgetudmeldingerne mere forståelige?	Forvaltningen har arbejdet videre med at gøre budgetudmeldingerne (rapporterne) mere gennemskuelige, og alle budgetter og opdateringer udmeldes via intranettet.
Hvorledes har forvaltningen øget skolernes tillid til budgetudregningerne?	Forvaltningen har ikke arbejdet målrettet med at øge skolernes tillid til budgetudregningerne.
Styring i årets løb (fase 3)	
Skolerne skal sætte større fokus på	Da alle skoler pr. 1. januar 2006 er overgået til

månedsopdelte budgetter og efterfølgende regnskabsopfølgning til styrkelse af den samlede økonomistyring.	Lønsumsstyring vil det være en integreret del af materialet og kursusindhold, at der skal følges op månedligt.
Regnskabsaflæggelse (fase 4)	
Har forvaltningen foretaget en mere grundlæggende undersøgelse af skolerne med henblik på at afdække omfanget af og årsagerne til, at visse skoler føler sig usikre på forvaltningens retningslinier og vejledninger til regnskabsaflæggelsen?	Der er ikke foretaget en sådan undersøgelse. Præmisserne for regnskabsaflæggelse har – som følge af indførelse af lønsumsstyring som styringsprincip – ændret sig væsentligt fra 2003. Eksempelvis vil det ikke længere være aktuelt i forbindelse med skoleårets afslutning, at foretage en særskilt regnskabsopgørelse af timeforbruget.
Målopfyldelse og evaluering (fase 5)	
Er der kommet større fokus på mål- og resultatkrav på det styringsmæssige niveau?	I kraft af den politiske prioritering af ressourcer på området, har det været en større fokus på, hvilke initiativer midlerne er gået til, og ikke alene om der er midler nok på området. I kraft af det politiske initiativ ”Faglighed for alle” vil der fra 2006 være forøget fokus på mål- og resultatkrav på flere niveauer i forvaltningen.
Hvorledes arbejder skolerne med at dokumentere deres opfølgning på årets resultater?	Der arbejdes løbende med at udvikle muligheder og systematiske modeller for rapportering på resultater. I forbindelse med initiativet ”Faglighed for alle” vil der yderligere blive fokuseret på skolernes dokumentation af årets resultater.
Kompetencer	
Planer for uddannelse, så det sikres at de enkelte skoler har kompetencerne i forbindelse med indførslen af Lønsumsstyring.	Der er afholdt kurser for både skolernes ledelse og skolernes administration. Der er derudover udarbejdet et omfattende og tilgængeligt materiale til understøtning af skolernes styring.
Hvor langt er man kommet med at ansætte administrative ledere på folkeskolerne?	Forvaltningen er pr. 1. januar 2006 ca. halvvejs.
Hvorledes arbejdes der med den usikkerhed omkring økonomistyringen som skolerne gav udtryk for i undersøgelsen?	Forvaltningen har – siden 2003 hvor revisionsprotokollatet blev afgivet arbejdet ihærdigt med at understøtte forsøget omkring lønsumsstyring. Forvaltningen og skolerne har dog været væsentligt handicappet af det manglende decentrale lønsumsstyringsværktøj fra Accenture, og forvaltningens ressourcer har i høj grad været anvendt til at give mulighed for at alene at følge forbruget pr. skole. De mange fejl foretaget af Accenture gjorde, at denne opgave for skolerne og forvaltningen var en kompliceret og kaotisk øvelse.

BILAG 3 – Vedtaget budget 2005 på folkeskoleområdet

Folkeskoleområdet opdelt på decentralt niveau og afdelinger i forvaltningen
Vedtaget budget 2005

	Funktionstxt	Løn	Øvrige udgifter	Indtægter	Hovedtotal
Decentral	301 Folkeskoler	1.352.457.310	162.761.181	-2.226.597	1.512.991.894
	302 Forskellige serviceforanstaltninger	6.509.316	11.998.521	-6.413.997	12.093.840
	303 Syge- og hjemmeundervisning	7.910.303	195.764		8.106.067
	304 Skolepsykolog	47.064.305	3.519.629		50.583.934
	306 Amtscentraler	20.008.840	8.271.564		28.280.404
	307 Undervisning af børn med vidtgående handicap	190.066.909	40.423.542	-41.803.532	188.686.919
	308 Observationsskoler	23.842.479	2.380.508	-26.109	26.196.878
	310 Kommunale bidrag til statslige og private skoler o		16.846.518		16.846.518
	311 Specialpædagogisk bistand til børn og voksne	5.905.355	213.586		6.118.941
	312 Efterskoler og ungdomskostskoler		767.363		767.363
	349 Befordring af elever	510.614	23.866.423	-3.846.972	20.530.065
	363 Musikarrangementer	10.986.208	1.790.170	-4.879.196	7.897.182
	376 Ungdomsskolevirksomhed	52.548.127	6.883.422		59.431.549
	520 Døgnpleje		1.376.609		1.376.609
	521 Forebyggelse		1.675.931		1.675.931
	523 Døgninstitution for børn og unge m.v.		3.809.452		3.809.452
580 Kommunal sundhedstjeneste	6.599.876	256.542		6.856.418	
Bygningsområdet	301 Folkeskoler	184.666	72.388.290		72.572.956
	304 Skolepsykolog	2.722	336.891		339.613
	306 Amtscentraler	13.760	1.156.594		1.170.354
	307 Undervisning af børn med vidtgående handicap	32.274	5.767.718		5.799.992
	308 Observationsskoler	21.186	356.510		377.696
	363 Musikarrangementer		1.521.609		1.521.609
	376 Ungdomsskolevirksomhed		2.226.742		2.226.742
	580 Kommunal sundhedstjeneste	591	92.833		93.424
Børne- og Ungeområder	301 Folkeskoler	3.991.221	4.723.277	-88.278	8.626.220
	303 Syge- og hjemmeundervisning		0		0
	307 Undervisning af børn med vidtgående handicap	303.057	23.962		327.019
	349 Befordring af elever		1.398.884		1.398.884
Arbejds miljø	301 Folkeskoler		1.125.007		1.125.007
	307 Undervisning af børn med vidtgående handicap		5.125		5.125
	376 Ungdomsskolevirksomhed		20.046		20.046
Udvikling og planlægningsområdet	301 Folkeskoler	50.484.790	20.405.800	-63.582	70.827.008
	304 Skolepsykolog		928		928
	306 Amtscentraler		2.941		2.941
	307 Undervisning af børn med vidtgående handicap		20.157		20.157
	308 Observationsskoler		1.467		1.467
	349 Befordring af elever		63.814		63.814
	376 Ungdomsskolevirksomhed		6.324		6.324
	580 Kommunal sundhedstjeneste		413		413
Køb og salg af pladser	301 Folkeskoler		51.280.290	-20.174.165	31.106.125
	303 Syge- og hjemmeundervisning		1.275.617	-3.135.449	-1.859.832

	307 Undervisning af børn med vidtgående handicap	4.630.419		4.630.419
	308 Observationsskoler		-8.813	-8.813
	310 Kommunale bidrag til statslige og private skoler o	251.284.412		251.284.412
	311 Specialpædagogisk bistand til børn og voksne	496.230		496.230
	312 Efterskoler og ungdomskostskoler	18.403.674		18.403.674
	363 Musikarrangementer	488.492		488.492
	520 Døgnpleje	16.669.373		16.669.373
	521 Forebyggelse	22.242.462		22.242.462
	523 Døgninstitution for børn og unge m.v.	49.866.018		49.866.018
Bufferpuljebidrag	301 Folkeskoler	11.023.029		11.023.029
	302 Forskellige serviceforanstaltninger	560.186		560.186
	303 Syge- og hjemmeundervisning	3.402		3.402
	304 Skolepsykolog	42.881		42.881
	306 Amtscentraler	306.854		306.854
	307 Undervisning af børn med vidtgående handicap	208.735		208.735
	308 Observationsskoler	70.448		70.448
	363 Musikarrangementer	227.269		227.269
	376 Ungdomsskolevirksomhed	456.048		456.048
	580 Kommunal sundhedstjeneste	13.083		13.083
Hovedtotal		1.779.443.909	828.230.979	-82.666.690
				2.525.008.198

BILAG 4 – Timeressourceudmelding til en skole

Børne- og Ungdomsforvaltningen - Ledelsesinformation

Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen - Lærerressourceudmelding - Skoleåret 2005/06
 Årlig undervisningstid pr. 22. maj 2006

 Skolenr. og navn **177 Amager Fælled Skole**

Klasse- bet.	Antal Kl. Elever	Årlig tid elevtals- bestemt	Årlig tid klassetals- bestemt	Årlig undervis- ningstid
Bh.klasse	3 76	.	44,78	44,78
1.normalklasse	3 68	240,29	2.238,75	2.479,04
2.normalklasse	2 40	104,48	1.492,50	1.596,98
3.normalklasse	2 48	188,06	1.492,50	1.680,56
4.normalklasse	3 63	188,06	2.268,60	2.456,66
5.normalklasse	3 52	73,13	2.328,30	2.401,43
6.normalklasse	3 54	94,03	2.298,45	2.392,48
7.normalklasse	3 53	83,58	2.477,55	2.561,13
8.normalklasse	2 48	188,06	1.751,20	1.939,26
9.normalklasse	3 60	156,71	2.507,40	2.664,11
10.normalklasse	6 155		7.171,46	7.171,46
Obs II	1 9		1.194,00	1.194,00
Specialcenter			3.015,00	3.015,00
Sprogcenter	217		2.473,80	2.473,80
Da 2spr. indsk.	70	1.575,00		1.575,00
Da 2spr. 10. kl.	88		528,00	528,00
Da 2spr. 10. kl.	88		528,00	528,00
Da 2spr. 10. kl.	88		528,00	528,00
Da 2spr. 10. kl.	88		528,00	528,00
Da 2spr. 10. kl.	88		528,00	528,00
Støtte ç20.2 - K.H.			179,10	179,10
Støtte ç20.2 - B.E.	.		298,50	298,50
Støtte ç20.2 - A.A.	.		149,25	149,25
Kl.sammenlægn. 3. kl.trin .			298,50	298,50
Årlig undervisningstid i alt		2.891,40	36.319,64	39.211,04

 Den elevtalsbestemte årlige tid - på 1.- 9. normalklasse - er beregnet
 med en faktor på 10,50 årlige timer pr. elev udover 15.

Uddannelses-og Ungdomsforvaltningen - Lærerresourceudmelding-Skoleåret 2005/06
Anden undervisningstid og Øvrig tid

Skolenr. og navn 177 Amager Fælled Skole

Timebetegnelse	Årligt timetal inkl. 24%	Årligt timetal
Timerest 2004/05 (5/12 dele)	-732,45 timer	-732,45 timer
Aldersreduktion	715,83 timer	715,83 timer
6. ferieuge	1.130,59 timer	1.130,59 timer
Feriekompensation	407,01 timer	407,01 timer
Skole/fritid samtænkning 1-3 kl.	140,00 timer	140,00 timer
Flexjob - M.H.	1.124,95 timer	1.124,95 timer
Flexjob - H.P.	843,60 timer	843,60 timer
CfV: Ved du nok om ungd.udd.	24,00 timer	29,76 timer
BOOK-IT Udviklingsgruppe - CU	150,00 timer	150,00 timer
Et godt skoleliv, netværk	30,00 timer	37,20 timer
Et godt skoleliv, tosprogskursus	6,67 timer	8,27 timer
Konflikthåndtering, kursus lærere	30,00 timer	781,20 timer
Konflikthåndtering, voksenmægler	67,00 timer	83,08 timer
KESO	25,00 timer	31,00 timer
KØSS, Skolebodstimer	200,00 timer	200,00 timer
2spr: CVU-Kursus	120,00 timer	148,80 timer
2spr: Sprog og fag	150,00 timer	186,00 timer
2spr: Sprogcenter-evaluering	281,00 timer	348,44 timer
2spr: Bh-klasselederkursus	40,00 timer	40,00 timer
Idrætstimer	98,00 timer	121,52 timer
-----	-----	-----
Årligt timetal i alt	5.451,20 timer	5.794,80 timer
-----	-----	-----

Tosprogede lærere

Andre tosprogede lærere 3.936,80 timer

Årligt timetal 2-spr. lærere i alt 3.936,80 timer

Skolenr. og navn **177 Amager Fælled Skole**

Nøgletal til beregning af Lærerpuster

Timebetegnelse	Timer
Årlig undervisningstid - alm. & §20.1:	39.211,04 timer
- Heraf Ledelsens undervisningsforpligtigelse:	360,00 timer
Timetal til postberegning:	
Årlig undervisningstid - alm. & §20.1:	38.851,04 timer
Anden undervisning og Øvrig tid:	5.794,80 timer
Nøgletal:	
Årlig undervisningstid pr. lærerpost - alm. & §20.1:	721,00 timer
Øvrig årlig tid pr. lærerpost:	1.687,20 timer
Årlig tid pr. Tosprogede lærer:	1.687,20 timer
Tosprogede lærere:	3.936,80 timer

Beregning af lærerpuster	Lærerpuster
Grundtildeling	0,26 poster
Undervisningstid - alm. & §20.1	53,88 poster
Anden undervisning og øvrig tid	3,43 poster
Lærerpuster i alt	57,57 poster

Tosprogede lærerpuster i alt	2,33 poster
Lederposter i alt	3,00 poster

Årlig arbejdstid i alt:	106.124,88 timer
+/- Konvertering af timer til/fra vikarregnskab:	379,41 timer

Årlig arbejdstid efter konvertering:	106.504,29 timer
--------------------------------------	------------------

Skolenr. og navn **177 Amager Fælled Skole**

Almindelig børnehaveklasser

Grundlag

Antal børnehaveklasser:	3
Antal elever:	76
Heraf tosprogede elever:	43

Tildelingsmodel (Årlige undervisningstimer)

Tosprogede elever:	1.800
Elevtal:	450

Øvrige årlige undervisningstimer

Nedsat skoletid:	0
------------------	---

Timer i alt:	2.250
- Heraf til særligt tilrettelagt uv. i da2spr	720

Udmøntning:

	Antal personer	Årlige underv.timer	Pr. person nettoårsnorm	Samlet nettoårsnorm
Bh.klasseleder 1:	3	750	1.687,20	5.061,60
Bh.klasseleder 2:	3	750	1.472,35	4.417,06

BILAG 5 – Eksempel på budget- og forbrugsoversigt for vikarordningen for en skole

Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen - Ledelsesinformation

Budget- og forbrugsoversigt for vikarordningen - regnskabsåret 2005

Ajourført den 23/05/2006

Skolebetegnelse: Amager Fælled Skole

Vikarbudget	Beløb (hele kr.)
Vikarbudget 7/12 af skoleåret 2004/05	342.446
Vikarbudget 5/12 af skoleåret 2005/06	264.687
Forhøjet undervisningsgodtgørelse 7/12 af 2004/05	0
Forhøjet undervisningsgodtgørelse 5/12 af 2005/06	0
Overført fra sidste regnskabsår	505.129
Overførsler til/fra driftsramme	0
Overførsler til/fra Lærerresourceudmelding	-81.573
Tillægsbevillinger	-293.992
Manuelle posteringer (KØR)	-100.987
Refusion - Dagpenge under sygdom/andet fravær	382.500
Refusion - Dagpenge under barsel	276.850
Refusion - Barselsfonden	0
Vikarbudget i alt	1.295.059

Bogførte lønudgifter jf. lønudtræk	Beløb (hele kr.)
Timelønnet undervisningspersonale	776.108
Månedslønnet undervisningspersonale	221.885
Forbrug i alt	997.993

Regnskabsbalance	Beløb (hele kr.)
Restbudget	297.066

BILAG 6 - Udjævningsordning i lønsumsstyringen på folkeskoleområdet

Samtidigt med overgangen til lønsumsstyring på gennemsnitsløn er der administrativ taget beslutning om en udjævningsordning efter følgende model:

- Skoler, hvor skolens lønniveau afviger mindre end 0,5 % fra gennemsnitslønnen er ikke omfattet af udjævningsordningen.
- Skoler, hvor afvigelsen er større end 0,5 % fra gennemsnitslønnen er omfattet af udjævningsordningen på følgende vis:
 - For skoler med et lønniveau over gennemsnitslønniveauet tilpasses lønrammen efter en treårig periode med 100 % i forhold til gennemsnitslønsniveauet. Det bemærkes, at tilpasningssummen forlods er justeret for de 0,5 % (ligesom for de skoler, der ikke er omfattet af udjævningen)
 - Skoler som overgik i 2005:
 - § Tilpasningen af lønrammen sker med 50 % i 2006 og 25 % i ordningens tredje år 2007.
 - Skoler som overgår pr. 1. januar 2006:
 - § Tilpasningen af lønrammen sker med 75 % af afvigelsen det første år (2006), 50 % det følgende år (2007) og 25 % det tredje år (2008).
 - For skoler med et lønniveau under gennemsnitslønniveauet tilpasses lønrammen efter en treårig periode med 100 % op til gennemsnitslønsniveauet. Tilpasningssummen er også her forlods justeret for 0,5 % i forhold til gennemsnitslønniveauet.
 - Skoler som overgik i 2005:
 - § Tilpasningen af lønrammen sker med 50 % i 2006 og 25 % i ordningens tredje år (2007).
 - Skoler som overgår pr. 1. januar 2006:
 - § Tilpasningen af lønrammen sker med 75 % af afvigelsen det første år (2006), 50 % det følgende år (2007) og 25% det tredje år (2008).
- Det er endvidere administrativt fastlagt, at såfremt den årlige tilpasning udgør en difference på +/- 10.000 kr. årligt, bortfalder overgangsordningen, således at skolen overgår 100 % til gennemsnitsløn fra 1. januar 2005.

Konkret udmøntes udjævningsordningen således, at lønrammen for samtlige skoler beregnes ud fra gennemsnitslønsniveauet. Efterfølgende fratrækkes konsekvensen af årets beregnede tilpasningssum.

Eksempler på udjævningsmodeller

Skole 1. Ikke omfattet af udjævningsordning	
---	--

Beregnet lønsum (ekskl. faktisk budgetterede poster):	19.027.749
Afvigelse fra gns. lønniveauer, i alt:	5.739
Afvigelse i pct.:	0,03 %
Minimumsgrænse, udjævningsordning (0,5 %):	95.139
Omfattes af udjævningsordning:	Nej
Tilpasning 1. år:	-5.739
Tilpasning, til tilpasningssum 1,2,3,4. år:	0

Skole 2. Omfattet af udjævningsordning o. gns. lønniveau	
Beregnet lønsum (ekskl. faktisk budgetterede poster):	23.555.002
Afvigelse fra gns. lønniveauer, i alt:	315.724
Afvigelse i pct.:	1,34 %
Minimumsgrænse, udjævningsordning (0,5%):	117.775
Omfattes af udjævningsordning:	Ja
Afvigelse, justeret for minimumsgrænse:	197.949
Årlig tilpasning, 25 % pr år:	49.487
Faktisk tilpasning, 1. år inkl. minimumsgrænse:	-167.262
Udjævning, tillæg, tilpasningssum 1. år (75 %):	148.461
Udjævning, tillæg, tilpasningssum 2. år (50 %):	98.974
Udjævning, tillæg, tilpasningssum 3. år (25 %):	49.487
Udjævning, tillæg, tilpasningssum 4. år (100 %)	

Skole 3. Omfattet af udjævningsordning u. gns. lønniveau	
Beregnet lønsum (ekskl. faktisk budgetterede poster):	16.676.204
Afvigelse fra gns. lønniveauer, i alt:	-386.519
Afvigelse i pct.:	-2,32 %
Minimumsgrænse, udjævningsordning (0,5 %):	-83.381
Omfattes af udjævningsordning:	Ja
Afvigelse, justeret for minimumsgrænse:	-303.138
Årlig tilpasning, 25 % pr år:	-75.785
Faktisk tilpasning, 1. år inkl. minimumsgrænse:	159.166
Udjævning, tillæg, tilpasningssum 1. år (75 %):	-227.355
Udjævning, tillæg, tilpasningssum 2. år (50 %):	-151.570
Udjævning, tillæg, tilpasningssum 3. år (25 %):	-75.785
Udjævning, tillæg, tilpasningssum 4. år (100 %)	

Skole 4. Ikke omfattet af udjævningsordning u. kr. grænse	
Beregnet lønsum (ekskl. faktisk budgetterede poster):	21.186.907
Afvigelse fra gns. lønniveauer, i alt:	128.818
Afvigelse i pct.:	0,61 %
Minimumsgrænse, udjævningsordning (0,5%):	105.935
Omfattes af udjævningsordning:	Nej
Afvigelse, justeret for minimumsgrænse:	22.883
Årlig tilpasning, 3 år:	7.627
Tilpasning under kr. 10.000, derfor 100 % tilpasning:	-128.818
Udjævning, tillæg, tilpasningssum 1,2,3,4. år:	0

BILAG 7 - Indhold af lønsbudgettet på folkeskoleområdet

Lønbudgettet er opdelt i fem overordnede poster. Hver gruppe er opdelt på personalegrupper svarende til den tildelte personalenormering.

De fem overordnede poster:

- I. Ledelse
- II. Undervisningspersonale
- III. Administration
- IV. Ejendomsmedarbejdere
- V. Rengøringsmedarbejdere
- VI. Budgetjustering.

Hvor skolen er tildelt ressourcer til praktisk medhjælp af PPR, indgår denne post særskilt.

Ad. I Ledelse

Posten er faktisk budgetteret og består af følgende enkeltdele:

- I. Skoleinspektør, forstander
- II. Viceskoleinspektør, viceforstander
- III. Afdelingsleder(-e)
- IV. Afdelingsleder, bibliotek
- V. Administrativ leder

I-V er faktisk budgetteret i forhold til den udmeldte normering på Uddannelses- og Ungdomsforvaltningens intranet, UUF-lis og faktisk lønniveau 2005. For så vidt angår administrativ ledelse er denne indarbejdet på grundlag af de foreliggende aftaler vedr. finansieringen af de administrative afdelingsledere.

For så vidt angår afdelingsleder og bibliotek, er der rykket en post fra lærerposterne over til en faktisk lønpost. Denne justering er af teknisk art, men det betyder, at der flyttes en post fra gennemsnitsløn til faktisk løn.

Ad. II Undervisningspersonale

Posten er budgetteret ud fra gennemsnitsløn og består af følgende:

- I. Lærere
- II. Børnehaveklasseledere
- III. Pædagogiske assistenter tilknyttet børnehaveklassen.

Posterne er omfattet af gennemsnitsløn og udmeldes ud fra den gennemsnitlige lønudgift for den normerede personalegruppe på tværs af samtlige skoler indenfor henholdsvis normalundervisning (fkt. 301), specialundervisning (fkt. 307) samt observationskolonier (fkt. 308).

Ad. III Administration

I. Skolesekretærer

Posten er omfattet af gennemsnitsløn og udmeldes ud fra den gennemsnitlige lønudgift for den normerede personalegruppe på tværs af samtlige skoler. Normeringsgrundlaget afspejler den aftalte normering til administrative medarbejdere fra og med skoleåret 2004/2005 inkl. eventuelle korrektioner. Posten er budgetteret ud fra gennemsnitslønnen for skolesekretærer.

Ad. IV Ejendomsmedarbejdere

a. Lønsum til tekniske ejendomsledere og – medhjælpere

- I. Teknisk ejendomsleder
- II. Teknisk ejendomsmedhjælper

Posterne er omfattet af gennemsnitsløn og udmeldes ud fra den gennemsnitlige lønudgift på tværs af samtlige skoler opdelt på de enkelte personalegrupper. Timetildelingen forestås af bygningsområdet. [hvem tildeler så de andre?]

Ad. V Rengøringsmedarbejdere

b. Lønsum til rengøringsmedarbejdere mm.

- I. Økonoma
- II. Rengøringsassistent
- III. Rengøringsmedarbejdere.

Posterne er omfattet af gennemsnitsløn og udmeldes ud fra den gennemsnitlige lønudgift på tværs af samtlige skoler opdelt på de enkelte personalegrupper. Timetildelingen forestås af bygningsområdet. [Hvem tildeler så de andre?] De rengøringsmedarbejdere, som forestår en koordinerende funktion i forhold til rengøringsopgaven er ansat som rengøringsassistenter. En rengøringsassistent har en relativ højere aflønning end en rengøringsmedarbejder. Derfor anvendes der en særskilt gennemsnitsløn for denne personalegruppe. Normeringen til rengøringsassistenter er en del af den tildelte rengøringsnormering. Bemærk, at der er taget højde for lønreduktion på 90% i henhold til skolens lukkeperioder.

Ad. VI Justering

Posten rummer alt, hvad der vedrører udjævningsordningen, konkret kompenserede tillæg og eventuelle sær aftaler. Det bemærkes, at posten forsvinder i UUF-lis og KØR. Årsagen er, at posten deles op på konti.

Ad. Praktisk medhjælp

Posten er omfattet af gennemsnitsløn og udmeldes ud fra den gennemsnitlige lønudgift på tværs af samtlige skoler. Ressourcer til praktisk medhjælp bevilges af PPR som en konkret timetildeling til de enkelte skoler. På dette grundlag udmeldes praktisk medhjælp som en post under lønsumsbudgettet.

BILAG 8 - Vedtaget budget 2005 for fritidshjem/ klub

	Funktionstxt	Løn	Øvrige udgifter	Indtægter	Hovedtotal
Decentral	031 Stadion og Idrætsanlæg	824.723	169.501	-366.336	627.888
	305 Skolefritidsordninger (SFO)	39.928.344	339.832		40.268.176
	514 Dagpleje og daginst. for børn - integrerede instit	342.629.336	58.327.360		400.956.696
	515 Fritidshjem	196.323.568	34.028.322	-260.993	222.942.769
	516 Dagpleje og daginst. for børn - Legesteder, klubbe	95.025.276	26.224.758	-1.045.598	120.204.436
	523 Døgninstitution for børn og unge m.v.	6.102.661	547.210		1.334.789
Bygningsområdet	305 Skolefritidsordninger (SFO)		164.693		164.693
	514 Dagpleje og daginst. for børn - integrerede instit	27.640	24.120.535	-1.797.908	22.350.267
	515 Fritidshjem	16.737	7.713.687	-1.795.423	5.935.001
	516 Dagpleje og daginst. for børn - Legesteder, klubbe	8.274	4.182.475		4.190.749
	523 Døgninstitution for børn og unge m.v.	3.740	169.941		173.681
Børne- og Ungeområderne	514 Dagpleje og daginst. for børn - integrerede instit	9.711.260			9.711.260
	516 Dagpleje og daginst. for børn - Legesteder, klubbe	2.098.344			2.098.344
Udvikling- og Planlægningsområdet	510 Dagpleje og daginst. for børn - fælles formål		978.607		978.607
	514 Dagpleje og daginst. for børn - integrerede instit	2.292.828			2.292.828
	523 Døgninstitution for børn og unge m.v.		672		672
Køb og salg af pladser	305 Skolefritidsordninger (SFO)		2.602.967		2.602.967
	310 Kommunale bidrag til statslige og private skoler o		36.183.847		36.183.847
	515 Fritidshjem		14.575.436	-8.109.454	6.465.982
	516 Dagpleje og daginst. for børn - Legesteder, klubbe			-395.812	-395.812
	523 Døgninstitution for børn og unge m.v.		1.289.234	-6.208.647	-4.919.413
Forældrebetaling	305 Skolefritidsordninger (SFO)			-610.973	-610.973
	510 Dagpleje og daginst. for børn - fælles formål		73.839.500	-4.795.694	69.043.806
	514 Dagpleje og daginst. for børn - integrerede instit	-897.600	-1.094.380	-101.976.168	103.968.148
	515 Fritidshjem		-4.675.856	-80.461.186	-77.988.914
	516 Dagpleje og daginst. for børn - Legesteder, klubbe			-13.787.663	-13.787.663
Bufferpulje	515 Fritidshjem		11.761		11.761
	523 Døgninstitution for børn og unge m.v.		15.540		15.540
		694.095.131	279.715.642	-221.611.855	752.198.918