

## Sammenfatning

Nærværende udgør en sammenfatning af Deloitte's rapportering vedrørende BUF's statusrapport nr. 14 pr. juli 2008. Af hensyn til overblikket er kun de vigtigste konklusioner refereret heri. For en dybere belysning af emnerne henvises til de efterfølgende afsnit.

### **Overordnet vurdering:**

Deloitte vurderer overordnet, at fremdriften vedrørende økonomistyringen i BUF i forhold til april måneds rapportering overvejende er tilfredsstillende.

Det er endvidere Deloitte's vurdering, at perioden fra sidste rapportering og frem til denne statusrapportering i høj grad har været præget af sommerferieperioden, og at mange aktiviteter som følge heraf har haft en relativt begrænset fremdrift. Vi har således noteret os, at en række deadlines enten ligger ultimo august eller primo september.

Det er endeligt Deloitte's vurdering, at BUF i samarbejde med Deloitte kan arbejde med at gøre opfølgning og rapportering på indsatsområder mere operationel i form af fremlæggelse af konkrete mål og tidsplaner for den fremadrettede indsats.

### **Gennemgang af enkeltområder:**

<b>A. Tidligere indsatsområder, der ikke er endeligt afsluttet</b>	
	<b><u>A1. Statusposter.</u></b> Forretningsgange er implementeret, men ledelseskontrol udviser pr. 31.05.2008 fortsat 29,2% fejl. Forvaltningen intensiverer i 4. kvartal 2008 ledelsestilsynet til at pågå månedligt fremfor kvartalsvist. Deloitte vurderer på baggrund af den betydelige fejlmængde, at der er en risiko for, at opgaven ikke er i fuldt ud tilfredsstillende drift ved årsskiftet.
	<b><u>A2. Betaling til og fra andre kommuner.</u></b> Oprydningen på området skrider fremad, og medarbejdersituationen er nu afklaret. Der er tvivl om, hvorvidt krav for ialt 17,5 mio. kr. rettet imod de gamle amter kan inddrives. Deloitte anbefaler, at der i fornødent omfang rekvireres juridisk assistance.
	<b><u>A3. Gældsproblematik på skoler og andre institutioner.</u></b> Forvaltningen har iværksat udar-

	bejdelse af handleplaner vedrørende afvikling af gæld, og disse forventes færdige ved udgangen af oktober.
	<b><u>A4. Puljestyring.</u></b> Forvaltningen har oplyst, at udmeldingsprocenten for puljemidler, ialt 553 mio. kr., pt. er 30,7%. Deloitte vurderer, at der fortsat udestår et væsentligt arbejde med at opnå det fulde overblik over puljernes anvendelse, og anbefaler en række ændringer rettet mod det kommende år, der efter vor vurdering vil forenkle styringen og øge overblikket. Puljer vil herefter alene vedrøre midler, som skal fordeles efter konkret ansøgning eller efter vurdering af behov.
	<b><u>A5. Udarbejdelse af forretningsgange.</u></b> Ni forretningsgange er på nuværende tidspunkt udarbejdet, mens seks forretningsgange afventer drøftelser og fastlæggelse af snitflader i forbindelse med overdragelse af opgaver til koncernservice.
<b>B. Særligt tema – budgetopfølgning – decentral økonomistyring</b>	
	<b><u>B1. Budgetudmelding som grundlag for budgetopfølgning.</u></b> Differencen imellem forventet ramme 2008 og udmeldt budget 2008 er nu reduceret til 560 mio. kr., hvoraf 209 mio. kr. vedrører anlægsbudgettet, mens 351 mio. kr. er relateret til driftsbevillinger. Der er således sket en betydelig reduktion af den udestående difference, hvorfor Deloitte vurderer, at fremdriften på området er tilfredsstillende, uanset at man ikke er i mål endnu.
	<b><u>B2. Tildeling af refusioner til institutioner, herunder omfang af udeståender.</u></b> Der er etableret en refusionsgruppe, der afvikler udeståender vedrørende refusioner. Gruppen forventer ultimo september at være færdig med oprydning i gamle refusionsmangler vedrørende sygedagpenge. BUF oplyser, at gruppen derefter vil gå igang med fleksjobsområdet. Deloitte har ikke foretaget nogen vurdering af området, idet forvaltningens arbejde ikke er tilendebragt.
	<b><u>B3. Udbredelse af økonomistyringsværktøj til fritidshjem og klubber samt skoler.</u></b> Forvaltningen har udbredt økonomistyringsværktøjet fra daginstitutionsområdet til fritidshjem og klubber. For skolernes vedkommende igangsættes et udviklingsarbejde af økonomistyringsværktøj pr. 03.09.2008 i regi af et selvforvaltningsprojekt. Deloitte har ikke foretaget nogen vurdering af området, idet arbejdet ikke er tilendebragt. BUF har supplerende oplyst, at det overvejes at gennemføre et fornyet servicetjek af den decentrale økonomistyring.
<b>C. Særligt tema – prognosemetodik i forbindelse med budgetopfølgningen</b>	
	Prognosemetodikken vurderes overordnet at være nået langt i forhold til udgangspunktet, men også at der fortsat er et godt stykke vej forinden der kan forventes valide og tidstro prognoser. Det vurderes også, at der med fordel kan arbejdes med præsentationsformen af prognoserne, herunder at disse tilrettes den relevante brugergruppe, og udarbejdes ensartet fra gang til gang, således at det bliver muligt at følge udviklingen fra prognose til prognose. Deloitte vurderer endvidere, at der er indbyggede barrierer for god økonomistyring og prognosemetodik i det forhold, at BUF styres med udgangspunkt i 2 modsatrettede styreformer, henholdsvis økonomisk decentralisering og et pose-enge princip, og puljestyring., der medfører unødigt usikkerhed i de serviceproducerende enheder om budgettets størrelse, og dermed også afledt om forventet regnskab og prognose.

## Hovedrapportering.

### Københavns Kommune, Børne- og Ungdomsforvaltningen - Statusrapportering for juli 2008 vedrørende økonomistyring i BUF

Deloitte har i henhold til aftale gennemgået Børne- og Ungdomsforvaltningens (BUF) rapportering nr. 14 pr. 2. september 2008 for juli måned 2008.

#### Indledning.

Vores rapportering har i henhold til aftaler og anbefalinger fra tidligere rapportering omfattet følgende områder:

#### **A.Særskilt opfølgning på projekter / indsatsområder, der i henhold til tidligere statusrapporter ikke er endeligt afsluttede.**

1. Statusposter (*tidligere indsatsområde 27 i genopretningsplanen*)
2. Betaling til og fra andre kommune (*tidligere indsatsområde 25 i genopretningsplanen*)
3. Gældsproblematik på skoler og andre institutioner (*tidligere indsatsområde 23 i genopretningsplanen*)
4. Puljestyring (*tidligere indsatsområde 9 i genopretningsplanen*).
5. Udarbejdelse af forretningsgange (*tidligere indsatsområde 12*).

#### **B. Særligt tema vedrørende Budgetopfølgning - Decentral økonomistyring. (i henhold til forslag i BUF's statusrapport nr. 13)**

1. Samlet status for budgetudmelding som grundlag for budgetopfølgning
2. Status for tildeling af refusioner til institutioner, herunder omfanget af udeståender
3. Status for udbredelse af økonomistyringsværktøj til fritidshjem og klubber samt skoler

#### **C. Særligt tema Budgetopfølgning - Prognosemetodik i forbindelse med budgetopfølgningen. (i henhold til forslag i BUF's statusrapport nr. 13)**

#### **Ændret indhold i rapporteringen**

I forhold til tidligere rapporteringer er der denne gang indført en ændret rapporteringsform, således som det fremgår af BUF's statusrapport nr. 13. Det indebærer, at der fortsat følges op på enkelte af de af politikerne udpegede indsatsområder (jf. Afsnit A i indholdsfortegnelsen), mens der derudover rapporteres temabaseret i henhold til forslag fra BUF, fremlagt i statusrapport nr. 13.

For denne rapporterings vedkommende omhandler den temabaserede tilgang to områder, jf. afsnit B – Decentral økonomistyring, og afsnit C – Prognosemetodik.

#### **Proces**

BUF har i forbindelse med rapporteringen for juli måned udarbejdet en ny/ajourført status på de ovenstående områder, og fremsendt dokumentation for eventuelle tiltag og fremdrift på områderne.

Efterfølgende har Deloitte gennemgået materialet og afholdt møde med repræsentanter fra forvaltningen med henblik på en uddybende gennemgang af den fremsendte statusrapport. Nærværende rapportering udgør på baggrund af BUFs statusrapport en vurdering af ovenstående områder.

Rapporten suppleres af vedlagte bilag 1, som udgør BUFs fremsendte statusrapport til Deloitte.

### **Afgrænsning**

Nærværende rapport er udarbejdet udelukkende til brug for Københavns Kommune i forbindelse med vurdering af fremdriften i Børn- og Ungdomsforvaltningen. Rapporten kan således ikke anvendes af andre eller til øvrige formål.

### **Ad A. Deloittes overordnede vurdering og kommentarer til fremdriften på områderne nævnt i afsnit A.**

I forhold til områdernes fremdrift, er det overordnet Deloittes vurdering at:

- Der er fremdrift på alle områder
- Der er tilfredsstillende fremdrift på 3 af 5 områder
- Der er fortsat væsentlige fokusområder og udfordringer knyttet til områderne, og de vil derfor fortsat indgå i Deloittes monitorering af forvaltningen i fremtidige rapporteringer.
- Det er Deloittes samlede vurdering, at fremdriften vedrørende økonomistyringen i BUF i forhold til april måneds rapportering overvejende er tilfredsstillende.

Det er endvidere Deloittes vurdering, at perioden fra sidste rapportering og frem til denne statusrapportering i høj grad har været præget af sommerferieperioden, og at mange aktiviteter som følge heraf har haft en relativt begrænset fremdrift. Vi har således noteret os, at en række deadlines enten ligger ultimo august eller primo september. Der har som følge af sommerferieperioden været en reduktion i forvaltningens kapacitet, og dermed også en naturligt reduceret fremdrift i forhold til en normal periode.

I forhold til de 5 områder, der har indgået som indsatsområder i de tidligere rapporteringer, så er fremdriften i lighed med tidligere illustreret i nedenstående tabel:

Indsatsområde	Vurdering af fremdrift August	Vurdering af fremdrift April
A 1. Statusposter		
A 2. Betaling til og fra andre kommuner		
A 3. Gældsproblematik på skoler og andre institutioner		
A 4. Puljestyling		
A 5. Udarbejdelse af forretningsgange		

## Ad A Kommentarer vedrørende de enkelte områder

Nedenfor gennemgås Deloitte's kommentarer og vurdering til de enkelte områder:

### Ad A 1. Kommentarer vedrørende statusposter

#### *Indledning*

Siden genopretningsplanens start har statusposterne i BUF været i fokus. Dette skyldes, at det viste sig, at der var et ganske betydeligt antal uafstemte konti i forvaltningen, ligesom der i nogle tilfælde viste sig at henstå henholdsvis driftsudgifter og –indtægter på statuskonti, der retteligt skulle have været bogført i BUFs driftsregnskab.

På baggrund heraf iværksatte BUF en række initiativer til sikring af, at afstemningen af statuskonti fremadrettet opfylder kravene i kommunens kasse- og regnskabsregulativ.

Disse initiativer har vedrørt:

1. Præcisering af ansvar igennem udarbejdelse af forretningsgange
2. Kompetenceløft igennem uddannelse af medarbejdere
3. Kontrol og opfølgning på at afstemninger rent faktisk udarbejdes i form af et system til opfølgning herpå som en del af BUF-lis.
4. Igangsættelse af uafhængige ledelseskontroller i form af stikprøver der udtages og bearbejdes i kontoret for økonomi og ledelsesinformation. Kontrollerne gennemføres i henhold til forretningsgangen kvartalsvist, og kontrollen er efter det oplyste senest gennemført i forbindelse med afstemningen for maj 2008.

BUF har til denne rapportering oplyst, at man udover de ovenfor beskrevne initiativer endvidere i den mellemliggende periode siden sidste rapportering har foretaget følgende:

5. På baggrund af det fra økonomiforvaltningen iværksatte projekt gældende for hele kommunen omkring statuskonti har BUF gennemgået sin kontomasse, og har blandt andet identificeret ialt 826 konti, der fremover skal afstemmes af koncernservice.
6. BUF's arbejde med afstemning af konti pr. 31/12 2007 pågår fortsat, og status er nu følgende:

Status vedrørende 31/12 2007	Antal konti
Afstemt uden bemærkninger	3.952
Afstemt til opfølgning	362
Ikke afstemt	281
Anden kategorisering	47

Det fremgår endvidere af rapporteringen, at arbejdet med at afstemme de resterende 690 konti pr. ultimo 2007 fortsat pågår.

Vedrørende den løbende afstemning pr. månedsskift af statuskonti, er det oplyst:

7. frem til sommerferien er gennemført ugentlig rapportering til direktionen vedrørende antallet af konti, der af de afstemningsansvarlige var markeret som afstemt i forvaltningens system på BUF-lis
8. at den ugentlige rapportering til direktionen er genoptaget 28.08.2008 på baggrund af juli måneds afstemninger.
9. at det seneste udførte ledelsestilsyn pr. 30/5 viste, at ud af 407 konti var 29,2% enten ikke afstemt, eller afstemt med mangler. (Ledelsestilsynet består af en uafhængig stikprøvevis kontrol af kvaliteten af forvaltningens afstemninger).
10. At næste ledelsestilsyn, der udføres af Kontoret for økonomi og ledelsesinformation, udføres ved næste kvartals udløb – 30/9, og derefter månedsvist frem til årsskiftet
- 11.

### **Vurdering**

Det er Deloitte's vurdering, at det system, som BUF har designet til at sikre, at der løbende og korrekt sker afstemning af status i henhold til kommunens kasse- og regnskabsregulativ, er designet hensigtsmæssigt, ligesom det er vores vurdering, at de iværksatte initiativer i denne forbindelse er de rigtige.

Såvel de af BUF udførte ledelseskontroller pr. 31/3 2008 og 30/5 2008 som den af Deloitte op til sidste rapportering gennemførte risikorettede stikprøvekontrol pr. 31/3 2008 (beskrevet i sidste statusrapport) viser, at der fortsat er problemer i forvaltningen, hvad angår opgaven omkring statuskontoafstemninger.

BUF har vurderet, at opgaven omkring afstemning af statusposter forventes at være forankret decentralt inden årets udgang,

Deloitte vurderede i sidste opfølgning, at dette implementeringsperspektiv forekom realistisk under forudsætning af, at tre anbefalinger fra Deloitte blev implementeret.

De nævnte 3 anbefalinger gengives nedenfor:

*For at sikre, at opgaven forankres endegyldigt i forvaltningen, er det Deloitte's vurdering, at der er behov for et fortsat og vedholdende ledelsesmæssigt pres på de enheder, der ikke i dag løser opgaven tilfredsstillende. Det anbefales i forlængelse af ovenstående:*

- *At BUF's forretningsgang vedrørende afstemning og specifikation af den finansielle balance tilrettes, således at det ledelsestilsyn, der udføres af Kontoret for økonomi og ledelsesinformation, udføres månedligt frem for kvartalsvist i tilknytning til, at afstemningsansvarlige foretager de månedlige afstemninger.*
- *At udvælgelseskriteriet for konti, der skal gennemgås, omfatter såvel væsentlighed (beløbsstørrelse) som risiko, herunder risiko for svind og tab, ligesom det anbefales at fokusere på nye områder og områder, hvor der tidligere er konstateret fejl.*
- *At der føres en oversigt på BUF-lis, der indeholder navnene på de afstemningsansvarlige, således at ansvaret for afstemningers udførelse altid er entydigt placeret. Oversigten bør kunne vedligeholdes fra distriktskontorenes side, der i dag ligger inde med disse oplysninger.*

De ovennævnte initiativer er kun delvist gennemført, idet

- seneste ledelsestilsyn udført af kontoret for økonomi og ledelsesinformation er gennemført ultimo maj, og næste ledelsestilsyn udføres pr. 30.09.2008.
- Tilretning af udvælgelseskriteriet i forretningsgang afventer et nyt fælleskommunalt rammebilag til kasse- og regnskabsregulativet, der fortsat er under udarbejdelse. Dette forventes at gælde pr. oktober 2008. Oversigter på BUF-lis over afstemningsansvarlige afventer et tværgående fælleskommunalt dokumentationssystem, der udvikles som et særskilt modul til KØR. Dette system forventes ibrugtaget i efteråret 2008.

Det er Deloitte's vurdering, at der fortsat findes mange fejl (senest 29,2%) i de udførte ledelseskontroller, og der kan derfor være tvivl om, hvorvidt opgaven omkring afstemning af statuskonti i BUF set under et vil udvise et tilfredsstillende resultat ved udgangen af 2008. Vi finder det derfor positivt, at BUF fremadrettet vil udføre månedsvise ledelseskontroller i 4. kvartal 2008. Vi er i den forbindelse opmærksomme på, at månedsvise ledelseskontroller formentligt overstiger de krav, der bliver stillet i forbindelse med det igangværende centralt styrede projekt for hele kommunen omkring afstemning af statuskonti.

I tilknytning til vore øvrige to anbefalinger vedrørende risikorettet ledelsestilsyn og samlede oversigter over afstemningsansvarlige, er det vores vurdering, at disse ikke behøver at afvente indfasningen af centrale systemer og forretningsgange, idet det må forventes, at disse vil indeholde de nævnte elementer.

Deloitte vil følge op herpå påny, når resultatet af næste ledelseskontrol pr. 30.09.2008 foreligger.

Årsagen til at vi fortsat vurderer fremdriften på området som mindre tilfredsstillende (gul) er, at uanset at systemer og forretningsgange er implementeret, viser der sig fortsat mangler i de faktisk udførte statusafstemninger (senest fejl i 29,2% af afstemningerne. Deloitte vurderer derfor på baggrund af den betydelige fejlmængde, at der er en risiko for, at opgaven ikke er i fuldt ud tilfredsstillende drift ved årsskiftet.

## **Ad A 2. Kommentarer vedrørende betaling til og fra andre kommuner**

Projektet har til formål at sikre, at betalinger til og fra andre kommuner for 2006 og 2007 kommer på plads, herunder at der foretages korrekt bogføring, korrekte regnskabsafslutninger, fremsendelse af regninger og udligning af statuskonti. Projektet har igennem lang tid været ramt af forsinkelser blandt andet som følge af problemer med bemandingssituationen.

### **Status**

BUF har til denne rapportering oplyst

- At der arbejdes intensivt på at få færdiggjort oprydningen for 2007 vedrørende betalinger til og fra andre kommuner.
  - Kreditorer vedr. 2007 er nedbragt til under 5 mio. kr.
  - der samlet set forventes en positiv effekt på 20,5 mio. kr. hidrørende fra oprydningen i kreditorer.
  - Debitor krav vedr. 2007 rettet mod kommuner er nu kortlagt, og rykkerprocedurer er iværksat. Arbejdet har indtil nu resulteret i ca. 20 mio. kr. i indbetalinger.
  - Debitor krav vedr. 2007 rettet mod de tidligere amter andrager 17,3 mio. kr., hvoraf 3,3 mio. kr. forventes afskrevet, mens 14 mio. kr. er dokumenteret, men det vides ikke p.t., hvem disse krav præcist skal rettes imod, idet de gamle amter er nedlagt.
- At der er tilført nye medarbejdere til afdelingen i et omfang, så der pr. 1/9 vil være fire faste medarbejdere, samt en tilknyttet controller, afdelingen er således reetableret.
- At der i samarbejde med Deloitte er udarbejdet forretningsgangsbeskrivelser for Køb & Salg-procedurer. Disse vedrører primært nye krav til visitatorerne og forventes nu implementeret medio september imod tidligere skønnet pr. 1. september 2008.
- At der i afdelingen arbejdes på at kunne prognosticere forbruget på området til brug for forvaltningens budgetlægning og prognosearbejde. Der er nedsat en arbejdsgruppe til formålet med deltagelse fra afdelingen og fra kontoret for økonomi og ledelsesinformation, og der forventes at kunne afgives en valid prognose i forbindelse med næste prognose.

### **Vurdering**

Bemandingssituationen i afdelingen er nu afklaret, således at det ikke længere er nødvendigt at anvende vikarer, hvilket er meget positivt i forhold til at tilvejebringe en velfungerende drift.

Med hensyn til oprydningen vedrørende 2007 og tidligere år er man nu så langt, at stort set al gæld er kortlagt, og der forventes herefter et samlet mindreforbrug herfra på 20,5 mio. kr.

Vedrørende tilgodehavenderne er der imidlertid modsætningsvist identificeret krav for i alt 17,3 mio. kr., der forventes at blive problematiske af inddrive. For 3,3 mio. kr.s vedkommende foreligger der fortsat ikke nogen dokumentation, mens det for 14 mio. kr.s vedkommende er uafklaret, om kravet kan gøres gældende. Dette skyldes, at debitorerne til disse krav er de nu nedlagte amter, og det er uafklaret, om det vil være muligt at finde en juridisk enhed at rette kravene imod. Forvaltningen har udarbejdet en aktionsplan for arbejdet hermed.

Det er overordnet set utilfredsstillende, at oprydningen for 2007 endnu ikke er færdiggjort, men det er Deloitte's opfattelse, at der i forhold til den forrige rapportering har været fremdrift både angående oprydning for 2007 og angående den organisatoriske udvikling i afdelingen.

Det er endvidere Deloitte's opfattelse, at det, at der nu er ansat et fast team til at varetage såvel driftsopgaverne som prognoseopgaverne i køb/salg, samt at der er etableret en arbejdsgruppe med deltagelse fra Økonomi og Ledelsesinformation for at styrke prognosticeringen på området, udgør et klart fremskridt i forhold til etableringen af den fremtidige økonomistyring på området.

Da der samlet set fortsat udestår en del i forhold til færdiggørelse af oprydningen vedrørende tidligere år, vedrørende prognoseopgaven, samt vedrørende størrelsen af det økonomiske udkomme af oprydningen, vil Deloitte fortsat følge op herpå i forbindelse med kommende rapporteringer.

### ***Anbefaling***

Deloitte anbefaler, at arbejdet med at identificere hvem kravene på i alt 17,3 mio. kr. vedrørende de tidligere amter kan rettes imod intensiveres. Vi kan yderligere anbefale, at der om fornødent rekvireres juridisk assistance med henblik på at fremme processen, således at forholdet kan være endeligt afklaret inden regnskabsaflæggelsen for 2008.

## **Ad. A 3. Kommentarer vedrørende gældsproblematik på skoler og andre institutioner**

### ***Indledning***

I forbindelse med genopretningsplanen vedrørende økonomistyring i BUF har der været iværksat et projekt vedrørende gældsproblematik på skoler og andre institutioner. Projektet havde til formål at få udarbejdet handleplaner for samtlige skoler og institutioner med et merforbrug på mere end 5 pct. i forhold til budgettet. I forbindelse med Deloitte's rapportering for februar måned blev det besluttet, at en fornyet udarbejdelse af handleplaner var nødvendig, og projektet blev afsluttet under forudsætning af, at der blev etableret et nyt projekt med klar sammenhæng til det øvrige arbejde med gældssanering på skole- og institutionsområdet.

### **Status**

Børne- og ungdomsudvalget har den 13. august 2008 godkendt, at der overføres 48,6 mio. kr. til gældssanering vedrørende merforbrug for 2006 for normalskoler og institutioner med et samlet merforbrug på 118 mio. kr. Udvalget har tidligere den 14. maj 2008 godkendt principper for gældssanering.

I forhold til udarbejdelsen af handleplaner har BUF oplyst, at arbejdet hermed afventer et handleplansparadigme, der p.t. er i høring med frist for bemærkninger 15. september 2008. Herefter vil handleplaner blive udarbejdet med baggrund i det reviderede paradigme, og disse forventes efter det oplyste at foreligge ved udgangen af oktober 2008.

### **Vurdering**

I forhold til den videre håndtering af gældssituationen i de decentrale enheder er der nu tilvejebragt finansiering, og udarbejdet udkast til handleplansparadigme i overensstemmelse med den tidsplan, der blev beskrevet i forbindelse med statusrapportering nr. 13.

Det vurderes derfor overordnet, at der er fremdrift i forhold til projektets overordnede formål.

Et afgørende element for projektets fremdrift er dog den konkrete formulering af handleplaner for de enkelte enheder, idet disse udgør den konkrete aftale om gældsafviklingen. Handleplanerne skal udarbejdes af de decentrale enheder i samarbejde med Distriktsforvaltningen.

Udarbejdelsen af handleplaner anses derfor for at være afgørende for implementeringen af den valgte gældssaneringsmodel, og vil derfor blive vurderet særskilt af Deloitte når disse er udarbejdet ved udgangen af oktober.

## **Ad A 4. Kommentarer vedrørende puljestyring**

### **Problemstilling**

Puljebegrebet anvendes i BUF i dag som fællesbetegnelse for en lang række forskellige typer af midler, som ikke fra starten af året er indbudgetteret i centrale og decentrale enheders normale budgetter på sædvanlig vis. Puljer dækkes således, som det er anført i forvaltningens statusrapport, både over puljemidler, der skal udmeldes til skoler og institutioner, og over puljemidler, som er afsat til central dækning af udgifter. De 383,4 mio. kr. (69,3% af det samlede aktuelle puljebudget på 553,2 mio. kr.), som i henhold til forvaltningens statusrapport, stadig ikke er udmeldt dækker over begge disse typer. Givet tilrettelæggelsen af nogle af puljemidlernes disponering, så er det naturligt, at de ikke er udmeldt på nuværende tidspunkt af året, ligesom der er puljemidler (bufferpuljerne), som reelt har karakter af reserver, og andre der allerede på nuværende tidspunkt forventes overført til næste år.

Der er i løbet af året gjort en stor indsats for at øge overblikket over det store antal puljer, som samlet dækker en betydelig del af forvaltningens budget. Blandt andet etableringen og udbygningen af dedi-

kerede systemer (PUB og Kondi) har bidraget til dette overblik. Men som det også fremgår af forvaltningens statusrapport, så udestår der fortsat et arbejde i forhold til at få etableret det fulde overblik, ikke mindst på dagtilbudsområdet, hvor der samlet udestår udmelding af knap 220 mio. kr. Der eksisterer således endnu ikke et tilstrækkeligt dækkende billede af, hvordan de ikke udmeldte puljemidler fordeler sig mellem de forskellige typer af puljemidler og årsager til, at de endnu ikke er udmeldt. Et forhold, som også er blevet bekræftet i forbindelse med Deloitte's gennemgang af forvaltningens prognosearbejde i forbindelse med nærværende rapportering, jf. nedenfor, hvor disponering og anvendelse af puljer på distriktsniveau er blevet nævnt som en væsentlig kilde til uklarhed.

Forvaltningen har som konsekvens heraf som led i udarbejdelse af 3. regnskabsprognose bedt kontorer og distrikter om at oplyse om forventede udmeldinger til skoler og institutioner for hver enkelt pulje. Dette forventes i sammenhæng med det videre arbejde med den systemmæssige understøttelse af puljeområdet at bidrage til en større klarhed på området.

Ovenstående betyder endvidere, at rapporteringen vedrørende puljernes anvendelse og den opgørelse af udmeldingsprocent, som er foretaget i den aktuelle statusrapport og tidligere på året, ikke giver et klart billede af status for disponeringen af puljemidlerne – og udmeldingsprocenten udtrykker på ingen måde et disponibelt økonomisk råderum.

De puljemidler, som er afsat til central dækning af udgifter, dækker over flere typer af udgifter. De dækker således udgifter, som det ikke er vurderet hensigtsmæssigt at lade overgå til decentral håndtering fordi de er uforudsigelige og ujævnt fordelt set fra institutionsniveauets perspektiv, f.eks. udgifter til hærværk og indbrud. Det omfatter ligeledes en række udgiftsposter, som er knyttet til institutionernes løbende drift, men som det er valgt at håndtere centralt, herunder f.eks. udgifter knyttet til svømmeundervisning og censorer til folkeskolen. Men derudover dækker det også over en række udgiftstyper, som ikke direkte vedrører driften af de enkelte institutioner, f.eks. projekt vedr. rengøringsomlægning, evalueringer, tilskud til SSP-sekretariatet m.v.

### ***Vurdering***

Denne brede anvendelse af puljer som styringsmæssigt redskab giver efter Deloitte's vurdering anledning til uklarhed i den interne styring, bl.a. i forhold til den interne økonomiske opfølgning på budgetter, ligesom det er en vedvarende kilde til uklarhed i kommunikationen af status for forvaltningens samlede økonomi, idet opgørelsen af status for udmeldingen af puljer hidtil ikke har haft en form, som har sikret det nødvendige bidrag til forståeligheden af den reelle økonomiske status. Dette giver efter Deloitte's vurdering ikke et tilfredsstillende styringsmæssigt grundlag.

Deloitte anerkender, at forvaltningen har gjort en betydelig indsats for at forbedre styring og opfølgning på puljeområdet, men det er samtidig vores vurdering, at der i forhold til den fremtidige styring er behov for en mere grundlæggende omlægning af denne del af forvaltningens økonomi, og at der der-

med fortsat udestår et væsentligt arbejde på området, som skal gennemføres i løbet af efteråret, såfremt dette skal slå igennem fra starten af det kommende år.

Givet at der fortsat udestår en opgørelse af den samlede puljemasses anvendelse i indeværende år, vurderes fremdriften på området samlet set som mindre tilfredsstillende, idet dette blandt andet giver usikkerhed i forhold til om der opnås det fornødne grundlag for at omlægge puljeanvendelsen for 2009 jf. nedenfor.

### ***Anbefaling***

Deloitte vil derfor – i sammenhæng med de intentioner, som forvaltningen har anført i statusrapporteringen - anbefale, at forvaltningen foretager en betydelig indsnævring af anvendelsen af puljer som styringsmæssigt redskab - ikke mindst med det sigte at opnå en forenkling af de styringsmæssige rammer for budgetåret 2009. Vi vil således konkret anbefale, at BUF som led i den opfølgning, der sker ved 3. regnskabsprognose, og ved arbejdet med udmøntning af budgettet for 2009 i oktober og november 2008 nøje gennemgår alle puljer med henblik på at gennemføre følgende ændringer i anvendelsen af puljer:

- At alle puljemidler, som disponeres centralt, ophører med at blive håndteret som puljer og i stedet budgetteres som almindelige budgetposter i de kontorer, som i praksis har ansvaret.
- Tilsvarende gælder for de dele af puljerne, som vedrører udgifter på distriktsniveauet, som ikke skal udmeldes til institutionerne, f.eks. aflønning af støttepædagoger, som er ansat i distriktet

Puljer vil efter denne tankegang fremadrettet alene vedrøre midler, som skal fordeles til decentral anvendelse efter konkret ansøgning eller vurdering af behov. I forhold til de institutionsrettede puljer vil vi dog også anbefale et fortsat fokus på at nedbringe disse, f.eks. gennem tilsvarende indarbejdning i de almindelige driftsbudgetter eller gennem forenkling af budgetmodellerne.

Disse tiltag er efter Deloitte's vurdering af afgørende betydning for fremadrettet at opnå den nødvendige entydighed og transparens i forvaltningens budgetgrundlag, så der kan skabes grundlag for en mere gennemskuelig og retvisende løbende opfølgning på forvaltningens samlede økonomi.

## **Ad A 5. Kommentarer vedrørende udarbejdelse af forretningsgange**

### ***Indledning***

I forbindelse med genopretningsplanen vedrørende økonomistyring i BUF har der været iværksat et projekt omkring udarbejdelse af forretningsgange. Med rapporteringen for januar (rapportering nr. 10) blev projektet afsluttet, idet der på daværende tidspunkt var udarbejdet beskrivelser af forretningsgange vedrørende de 3 fokuspunkter: Budgetprocedurer, Budgetopfølgning og Aflæggelse af årsregnskab samtidig med, at der forelå en plan for udarbejdelsen af forretningsgange for de resterende områder. Planen omhandlede udarbejdelse /færdiggørelse af 13 forretningsgange.

**Status**

I forbindelse med nærværende opfølgning er der fremsendt 9 forretningsgange, hvoraf 2 er nye i forhold til den oprindelige plan, og er udarbejdet som følge af særskilte behov.

I forhold til planen mangler der således alene 6 forretningsgange, hvor der efter det oplyste p.t. gågår et arbejde med at afklare snitfladerne imellem BUF og KS (Koncern Service), forinden forretningsgangene kan færdiggøres.

**Vurdering**

Det er Deloitte's vurdering at der er tilfredsstillende fremdrift i projektet. Deloitte vil følge op på projektet omkring udarbejdelse af forretningsgange på et senere tidspunkt, når der foreligger yderligere opdaterede forretningsgange.

Deloitte har dog ikke fulgt op på, om forretningsgangene er implementeret i forvaltningens daglige drift.

**Ad B. Særligt tema vedrørende Budgetopfølgning - Decentral økonomistyring. (i henhold til forslag i BUF's statusrapport nr. 13)****Ad B 1. Samlet status for budgetudmelding som grundlag for budgetopfølgning**

BUFs budgetudmeldinger styres via budgetsystemerne KØR, BuS, Det Grønne System, KonDi Sko-Ram og PuB. Det er Deloitte's opfattelse, at en hensigtsmæssig budgetopfølgning forudsætter, at der kan sikres en sammenhæng mellem de forskellige systemer, og at alle ikke disponerede midler/reserverede midler indarbejdes i systemerne. I Deloitte's forrige statusrapportering for april 2008 redegjorde BUF for at der ikke var udmeldt budget for ca. 900 mio. kr. af den samlede ramme, hvoraf ca. 800 mio. kr. vedrørte dagpasningsområdet. Hertil var der 522 mio. kr. vedrørende anlæg, som ikke var indarbejdet i forvaltningens budgetsystemer.

**Status**

BUF har til denne rapportering oplyst, at der er en samlet difference på ca. 560 mio. kr. mellem den samlede forventede ramme for 2008 og det udmeldte budget pr. august 2008. Heraf vedrører ca. 209 mio. kr. anlægsbudgettet, hvor der endnu ikke er meldt et budget ud til Bygningskontoret. Den resterende difference på ca. 350 mio. kr. er relateret til driftsbevillinger, hvoraf ca. 240 mio. kr. vedrører dagområdet. I forhold til dagområdet forventer BUF, at det udmeldte budget i KØR er afstemt med den forventede ramme ved opdatering af Lokalbudgettet, når ledelsesrapporteringen for september foreligger.

BUF angiver, at den resterende difference mellem det udmeldte budget og den forventede ramme hænger sammen med at midlerne endnu ikke kan udmeldes decentralt. BUF har til nærværende rapportering redegjort for sammensætningen af disse midler, der eksempelvis omfatter udgifter til elevtalsstigninger og usikkerhed vedrørende køb/salg området. Midlerne er disponeret til senere udmelding, og i forhold til den fremadrettede rammeafstemning vil BUF i løbet af efteråret 2008 udmelde disse midler til ØKL.

### ***Vurdering***

I forhold til seneste rapportering er der en betydelig reduktion i differensen mellem udmeldt budget og forventet ramme, hvilket understøtter forvaltningens målsætning om, at alle reservede midler og puljer skal være indarbejdet i de eksisterende budgetsystemer. På baggrund af dette er det derfor Deloitte's opfattelse, at indsatsområdet i forhold til seneste rapportering har været præget af tilfredsstillende fremgang.

Deloitte har dog ikke til denne rapportering gennemført nogen form for gennemgang af afstemningerne af budgetsystemerne, idet arbejdet med at afstemme disse i forvaltningens regi ikke er afsluttet. Det er vores opfattelse, at der fortsat udestår et videre arbejde i forhold til sikringen af en entydig sammenhæng mellem forvaltningens forskellige budgetsystemer.

## **Ad B 2. Status for tildeling af refusioner til institutioner, herunder omfanget af udeståender**

Tildeling af refusioner har tidligere givet anledning til tvivl og usikkerhed i forhold til, hvordan refusioner (syge- barsels- dagpenge, fleksjobsrefusioner mv.) tildeles, hvordan de påvirker budgettet, og hvornår de udbetales. Dette er blandt andet beskrevet i Deloitte's rapport "Servicetjek af udvalgte institutioner og skoler – understøttelse af decentral økonomistyring" dateret 2008.04.08.

### ***Status***

Forvaltningen oplyser til nærværende rapportering, at der er etableret en refusionsgruppe i BUF under personalekontoret, der håndterer denne type af problemstillinger. Refusionsgruppen arbejder med en længere række af initiativer til sikring af oprydning vedrørende gamle refusionsmangler (jf. BUF's rapportering afsnit 6b). Det fremgår af rapporteringen, at det forventes, at "... hele den tilbundsående oprydning af gamle refusionsmangler vil være tilendebragt august 2008". Det fremgår dog også, at gruppen efterfølgende vil gennemgå øvrige refusionsområder for at se, "...om BUF til stadighed modtager de refusioner, som forvaltningen har krav på. Næste fokusopgave vil være på flexjob".

### ***Vurdering***

Deloitte har ikke til denne rapportering gennemført nogen form for gennemgang af området, idet arbejdet på området ikke er tilendebragt.

Deloitte bemærker dog, at næste fokusområde for refusionsgruppen – Fleksjob – er et område, der erfaringsmæssigt dels har en betydelig økonomisk størrelse, dels har multiple fejlmuligheder. Deloitte vil derfor følge op på punktet på et senere tidspunkt, når der foreligger en projektbeskrivelse og en tidsplan, der gør det muligt at følge op på projektet.

### **Ad B 3. Status for udbredelse af økonomistyringsværktøj til fritidshjem og klubber samt skoler**

#### ***Indledning***

I Deloitte's rapport "Servicetjek af udvalgte institutioner og skoler – understøttelse af decentral økonomistyring" dateret 2008.04.08. er det beskrevet, at niveauet for økonomistyringen generelt var bedre i daginstitutionerne, end på skoleområdet. Det var Deloitte's vurdering, at dette blandt andet kunne henføres til, at der forelå et centralt vedligeholdt og distribueret økonomistyringsværktøj på daginstitutionsområdet, mens dette ikke var tilfældet på fritidshjem og skoler. Deloitte anbefalede derfor, at et tilsvarende værktøj blev stillet til rådighed for fritidshjem og skoler.

#### ***Status***

Forvaltningen har redegjort for, at økonomistyringsværktøjet fra daginstitutionsområdet nu er stillet til rådighed for fritidshjem og klubber, herunder for dele af de selvejende institutioner på området.

Der er endvidere udviklet et valgfrit økonomistyringsværktøj, som skolerne efter eget ønske kan anvende. Forvaltningen oplyser endvidere, at et arbejde med at videreudvikle dette værktøj igangsættes i forbindelse med et selvforvaltningsprojekt, der starter 3. september 2008.

Forvaltningen foreslår herudover, at der gennemføres et fornyet servicetjek, med henblik på at vurdere niveauet for den decentrale økonomistyring.

#### ***Vurdering***

Deloitte kan på det foreliggende grundlag ikke vurdere udviklingsstadiet i projektet vedrørende økonomistyringsværktøj til skolerne, idet arbejdet først igangsættes 3/9 2008.

Deloitte vil på et senere tidspunkt følge op, når der foreligger en projektbeskrivelse og en tidsplan, der gør det muligt at følge op på projektet.

Såfremt det besluttes at gennemføre en fornyet vurdering af niveauet i den decentrale økonomistyring på tilsvarende præmisser som det første gennemførte servicetjek, vil det være muligt at vurdere, om der er sket en udvikling i niveauet i økonomistyringen som følge af de igangsatte tiltag.

## **Ad C. Særligt tema Budgetopfølgning - Prognosemetodik i forbindelse med budgetopfølgningen. (i henhold til forslag i BUF's statusrapport nr. 13)**

### ***Indledning***

Deloitte blev i forbindelse med behandlingen af statusrapport nr. 13 bedt om at gennemføre en undersøgelse af særligt tema: "budgetopfølgning – prognosemetodik i forbindelse med budgetopfølgningen".

Undersøgelsen er gennemført i august, og rapporteringen er overgivet til BUF med henblik på videre behandling. Nedenfor gengives undersøgelsens hovedkonklusioner og Deloitte's anbefalinger afledt heraf.

### ***Vurdering***

Samlet er det Deloitte's vurdering, at BUF i forhold til prognoseopgaven er nået langt i forhold til udgangspunktet.

Det er imidlertid også Deloitte's vurdering, at:

- udgangspunktet for at foretage prognostisering af økonomien i BUF er startet fra et lavt niveau for godt et år siden.
- at BUF har den største økonomi i Københavns Kommune, og har en økonomisk størrelse der overstiger langt hovedparten af landets øvrige kommuner, hvilket i sig selv giver en høj grad af kompleksitet.
- at forvaltningens størrelse i sig selv giver lange kommandoveje, og at ændringer derfor kun langsomt slår igennem.

Det er derfor samlet set Deloitte's vurdering, at der fortsat er en lang række væsentlige udfordringer vedrørende forvaltningens styringsmetodik der skal håndteres, og dermed også et betragteligt tidsperspektiv, inden forvaltningen vil være istand til at levere en prognose, der både vil være pålidelig, letforståelig og tidstro.

### ***Anbefalinger***

På baggrund af ovenstående er det Deloitte's vurdering, at de igangsatte initiativer til styrkelse af prognosekapaciteten har brug for tid, inden de opnår fuld virkningsgrad. Det må således fortsat forventes, at der vil være usikkerhed omkring prognoserne fra BUF i en periode fremover.

Vi bygger vores vurdering på, at metodeapparatet er tilvejebragt i BUF, men at der nu og i en rum tid fremover vil være betydelig usikkerhed forbundet med de input, der leveres fra distrikter og kontorer, ligesom mangelen på et periodiseret budget og en anvendelig forbrugsmæssig historik gør, at den månedsvise opfølgning vanskeliggøres.

Det er endvidere Deloitte's vurdering, at der med fordel kan arbejdes med præsentationsformen af prognoserne, herunder særligt at disse målrettes den relevante brugerreds, at der prioriteres udfra et

væsentlighedsniveau i forhold til hvilke informationer der er nødvendige, og hvilke der mere har karakter af fyld. Samt endeligt at man følger en konsekvent ensartet rapporteringsform, således at det bliver muligt at følge og forstå ændringer fra den ene prognose til den næste.

Herudover er det Deloitte's vurdering, at selve styringskulturen i forvaltningen bør revurderes. Der anvendes således to grundlæggende forskellige styreformer i forvaltningen, som efter vores vurdering giver væsentlige problemer i forhold til budgetopfølgning og prognoser:

- Økonomisk decentralisering og et pose-penge princip, hvor økonomien styres decentralt af de enkelte institutionsledere, der har det fulde budgetansvar, og selvstændigt kan omdisponere såvel indenfor deres ramme, som imellem løn og øvrig drift, baseret på tillid til, at de enkelte ledere i forvaltningens serviceproducerende enheder selv kan udmønte forvaltningens mål indenfor den givne økonomiske ramme.
- Puljestyring, hvor de økonomiske midler styres fra centrale kontorer og distrikter, hvor pengene er øremærket til specifikke formål, og til anvendelse inden for en på forhånd defineret ramme, der understøttes af løbende dokumentation af gennemførte aktiviteter.

Der er således tale om to meget forskellige måder at tildele budgetmidler på, og for den enkelte institution medfører dette usikkerhed i forhold til budgettets egentlige størrelse, ikke mindst ved den hidtidige praksis for håndteringen af puljer. Samtidig er det Deloitte's indtryk, at der er betydelig usikkerhed forbundet med den løbende tilbagemelding af forbrug på puljer der administreres på distrikts / kontor niveau.

Disse rammebetingelser medfører således efter Deloitte's opfattelse, at prognosticeringen i BUF bliver unødigt vanskelig. Tiltag som beskrevet tidligere i forhold til omlægning af anvendelsen af puljestyringsinstrumentet vil således være af stor betydning for at opnå et bedre grundlag for budgetopfølgning og prognoser.

København, den 4. september 2008

## **Deloitte**

Statsautoriseret Revisionsaktieselskab

Lynge Skovgaard

Partner, Statsautoriseret revisor