

Analyse af økonomistyringsniveauet i Københavns Kommune.

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen

Rapport 24. Juni 2009

Indholdsfortegnelse

1.	Indledning	4
1.1	Analysens formål	4
1.2	Analysens fokus og afgrænsning	4
1.3	Forvaltningsspecifik afgrænsning	5
1.4	Metodisk tilgang	6
1.5	Vurderingsrammen	7
2.	Samlet vurdering	10
2.1	Opsamling	10
2.2	Udviklingstiltag omkring økonomistyringen	13
2.3	Den fremtidige revision	14
3.	Gennemgang af analysetemaer	17
3.1	Beskrivelse af rammevilkår	17
3.2	Budgetlægning	18
3.3	Budgetopfølgning	20
3.4	Systemer og værktøjer	22
3.5	Bogførings- og registreringspraksis	24
3.6	Kompetencer og ressourcer	25
3.7	Kommunikation og formidling	26
	Bilag A. Udviklingsinitiativer i SUF	28

Denne rapportes anvendelse

Denne rapport er alene udarbejdet til Deloitte's opdragsgiver ud fra det givne opdrag. Deloitte påtager sig intet ansvar for andres anvendelse af rapporten.

Kontakt

Spørgsmål til denne rapportes indhold kan stilles til:

- John Menå, partner, telefon 22 20 23 00
- Christian Ahlmann Olesen, manager, telefon 24 40 07 49

Om Deloitte Videncenter for Kommuner og Regioner

Deloitte Videncenter for Kommuner og Regioner råder over en bred palet af rådgivningsydelser til kommuner, regioner og staten, og lægger i sit arbejde vægt på at levere en sammenhængende ydelse, der møder kundens behov for kortlægning og analyse.

Deloitte Videncenter for Kommuner og Regioner arbejder målrettet med økonomistyring, organisation og kvalitetsudvikling på de store serviceområder i hele den offentlige sektor

Deloitte er Danmarks største revisions- og rådgivningsfirma. Vi tilbyder en bred vifte af ydelser og kombinerer konsulentrollen i Deloitte Videncenter for Kommuner og Regioner med Deloitte's kompetencer inden for revision, skat og finansiering. Det giver vores kunder en unik mulighed for at få integrerede løsninger, som er skræddersyet til de enkelte opgaver.

Vi er en del af den globale virksomhed Deloitte Touche Tohmatsu med 150.000 medarbejdere på verdensplan. Vi udvikler og deler viden på tværs af kontorer i mange lande. Inspirationen fra udlandet kombineret med systematisk metodeudvikling på tværs af landegrænser sikrer, at vores løsninger altid tager udgangspunkt i den seneste viden. Det er forudsætningen for, at vi i dag og i fremtiden kan fremstå som en attraktiv og værdiskabende rådgiver.

Deloitte
Public Sector Services

Tlf. 36 10 20 30

Fax 36 10 20 40

www.deloitte.dk

Adresse

Weidekampsgade 6
2300 København S

Postadresse

Deloitte
Statsautoriseret Revisionsaktieselskab
Postboks 1600
0900 København C

1. Indledning

Som et led i etableringen af revisionen af Københavns Kommune har Deloitte gennemført en analyse af økonomistyringen i kommunens forvaltninger.

Nærværende rapport udgør analysens afrapportering i forhold til Sundheds- og Omsorgsforvaltningen (SUF). Rapporten udgør sammen med tilsvarende rapporter for de øvrige forvaltninger den samlede afrapportering.

I indledningen beskrives analysens formål, afgrænsning, metode og tilrettelæggelse heriblandt en række forvaltningsspecifikke forhold vedrørende SUF, der har betydning for analysens afgrænsning og gennemførelse.

I rapportens kapitel 2 gives den samlede vurdering af forvaltningens økonomistyringsniveau, og der redegøres samtidigt for eventuelt igangsatte eller ønskede udviklingstiltag inden for økonomistyringen. Derudover indeholder afsnittet en kortfattet beskrivelse af særlige opmærksomhedspunkter i relation til den fremtidige revision.

Rapportens kapitel 3 indledes med en redegørelse for de rammevilkår, der gør sig gældende for SUF. Derefter gennemgås de enkelte analysetemaer.

1.1 Analysens formål

Det overordnede formål med analysen er at identificere og vurdere styrker og svagheder i forhold til de enkelte forvaltningernes økonomiske styring.

Analysen giver hermed Deloitte et indblik i de enkelte forvaltningers styringsmæssige udfordringer og udgør dermed et væsentligt udgangspunkt for Deloitte's opbygning og planlægning af den fremtidige revisionsindsats i Københavns Kommune.

Analysen kan samtidig bidrage med at identificere potentielle indsatsområder i forhold til en styrkelse af økonomistyringen i de enkelte forvaltninger.

1.2 Analysens fokus og afgrænsning

Med udgangspunkt i analysens overordnede formål har Deloitte valgt at fokusere på økonomistyringen i de enkelte forvaltninger og særligt på samspillet mellem forvaltningsniveauet og det decentrale niveau. Analysen har herunder særligt haft fokus på forhold vedrørende den løbende økonomistyring, og kun i mindre grad på mere strategiske eller resultatorienterede forhold vedrørende forvaltningernes styring.

Analysen er givet en ressourcemæssig afgrænset ramme og Københavns Kommunes størrelse og kompleksitet afgrænset i forhold til følgende forhold:

- Analysen har ikke haft fokus på den samlede styring af Københavns Kommunes økonomi, som primært udøves af Økonomiforvaltningen på vegne af Borgerrepræsentationen og Økonomiudvalget.
- Analysen af forvaltningerne er gennemført, som indbyrdes uafhængige analyser. Det har således ikke været formålet nærmere at afdække tværgående tendenser eller at benchmarke de enkelte forvaltninger i forhold til hinanden. En sådan vurdering kræver efter Deloitte's opfattelse en højere grad af analyse og sammenstilling af forvaltningernes forskellige opgavefelter og rammevilkår.
- Analysen er baseret på interviews med relevante medarbejdere, og der har således ikke været gennemført egentlige kontroller i revisionsmæssig forstand af eksempelvis registreringspraksis, systemer eller lignende.
- Analysen har haft fokus på og er struktureret efter seks udvalgte temaer, som vi erfaringsmæssigt ved er udfordrende og centrale i forhold til etableringen af en hensigtsmæssig økonomisk styring. Det skal dog understreges, at der kan være andre relevante forhold, som i større eller mindre grad kan påvirke økonomistyringen i en given forvaltning. Forhold vedrørende eksempelvis organisering, kapacitetsudnyttelse, samspil med det politiske niveau, historik, ledelse mv. er således ikke eksplicit behandlet i nærværende analyse.

1.3 Forvaltningsspecifik afgrænsning

SUF løser opgaver på hovedaktivitetsområderne, ældre-, sundhed- og forebyggelse.

Ældreområdet udgøres af de aktiviteter og tilbud, der ydes til borgere over 65 år, blandt andet hjemmepleje og plejehjem. Sundheds- og forebyggelsesområdet er derimod rettet mod borgere i alle aldersgrupper, og der er for eksempel tale om genoptræning og rygestopkurser.

Det fremgår, at SUF dækker et omfattende ressortområde og samtidigt er komplekst sammensat både i forhold til typer af ydelser og forskellige målgrupper. I forhold til nærværende økonomistyringsanalyse medfører graden af kompleksitet, at det har været nødvendigt at træffe nogle valg omkring afgrænsning af analysens fokus. Det har således ikke været hensigten at afdække og analysere økonomistyringen på samtlige områder i forvaltningen.

Deloitte har valgt at fokusere analysen på ældreområdet og nærmere bestemt plejehjem og hjemmeplejen. Den primære baggrund for det

valg er, at størstedelen af forvaltningens samlede budget anvendes på ældreområdet.

Et andet argument for afgrænsningen er, at økonomistyringsanalysen fokuserer på styringen af de decentrale enheder, og derfor er det Deloitte's vurdering særligt relevant at fokusere SUF analysen på ældreområdet, hvor størstedelen af forvaltningens decentrale enheder hører under.

Analysens fokus på de decentrale enheder betyder endvidere, at der *ikke* er fokus på den del af forvaltningens økonomistyring, der omhandler økonomien i centralforvaltningen.

I forbindelse med undersøgelsen er der afholdt en række interviews med direktionen, centralforvaltningen og udvalgte decentrale enheder.

Interviewene med de decentrale enheder fra henholdsvis hjemmeplejen og plejehjemmene er gennemført som fokusgruppeinterviews.

På trods af afgrænsningen, der indebærer at analysen fokuserer på ældreområdet, er økonomistyringen på sundheds- og forebyggelsesområdet kortfattet blevet drøftet på en afholdt workshop mellem SUF og Deloitte. I den forbindelse understregede SUF, at området indebærer en række interessante styringsmæssige udfordringer. Det gælder blandt andet udfordringer, der er forbundet med kommunens ansvar for medfinansieringen af sundhedsvæsenet. Opgaverne og de styringsmæssige udfordringer på sundhedsområdet er i et vist omfang nye og ukendte for SUF. Det betyder, at forvaltningen aktuelt er i en fase, hvor man opbygger erfaring og viden på området.

1.4 Metodisk tilgang

Analysen er baseret på seks udvalgte analysetemaer, som er afdækket gennem en række interviews med centrale ledere og medarbejdere. På baggrund af Deloitte's vurderingsramme er forvaltningens niveau i økonomistyringen blevet vurderet for hvert tema. Afslutningsvist er vurderingerne og udviklingsperspektiver i forhold til økonomistyringen blevet kvalificeret og drøftet gennem en workshop med forvaltningens ledelse.

1.4.1 Analysetemaer

Analysen er bygget op omkring følgende seks analysetemaer:

1. Budgetlægning
2. Budgetopfølgning
3. Systemer og værktøjer
4. Bogførings- og registreringspraksis
5. Kompetencer og ressourcer

6. Kommunikation og formidling

Det er Deloittes erfaring, at de seks ovenstående temaer er centrale i forhold til at afdække grundlaget for en hensigtsmæssig økonomisk styring. Temaerne afdækker således de fundamentale styringsmæssige processer vedrørende økonomistyringen fra budgetlægning og budgetudmelding til registreringer og opfølgning, samt forudsætningerne herfor i forhold til kompetencer, værktøjer mv.

Samtidig vedrører temaerne organisatoriske forhold i forvaltningen, som efter Deloittes opfattelse er mulige at påvirke og justere for den enkelte forvaltning i modsætning til mere eksogene forhold vedrørende efterspørgsel, politiske prioriteringer mv.

1.4.2 Afdækning af temaer

De enkelte temaer er afdækket gennem en række interviews med nøglepersoner/medarbejdere i direktionen, forvaltningen og de decentrale enheder/institutioner.

De enkelte interviews er afholdt i samarbejde mellem Deloittes konsulenter og en række af de revisorer, som skal varetage den fremtidige revision af forvaltningen.

Interviewene er gennemført ved hjælp af en struktureret interviewguide omhandlende centrale spørgsmål vedrørende de omfattede temaer. De afholdte interviews udgør således undersøgelsens fundament.

Dataene fra interviewene er understøttet gennem indsamling af en række supplerende materialer, der relaterer sig til økonomistyringen i forvaltningen vedrørende eksempelvis, økonomiske nøgletal, egne gennemførte undersøgelser, forretningsgangsbeskrivelser og lignende.

Analysen er afsluttet på en workshop med forvaltningens ledelse, som havde til formål at kvalificere vurderingen af økonomistyringen, diskutere den fremadrettede prioritering af indsatsområder og endelig præsentere Deloittes foreløbige konklusioner vedrørende planlægningen af den fremtidige revision.

1.5 Vurderingsrammen

Vurderingen af forvaltningens niveau på de seks undersøgte temaer er baseret på nedenstående vurderingsramme, som er udarbejdet på baggrund af Deloittes mangeårige erfaring med økonomistyring i kommuner samt øvrige offentlige og private virksomheder.

Tabel 1: Vurderingsrammen

	Begrænset niveau	Basalt niveau	Udviklet niveau	Avanceret niveau
Budgetlægning	Budgetter udmeldes ikke rettidigt, og der er manglende gennemsigthed omkring dannelsen af budgettet.	Budgetter udmeldes rettidigt og dannes primært på baggrund af fremskrivning af tidligere udmeldte budgetter. Budgettet udmeldes på forholdsvis lavt detaljeringniveau.	Budgetter udmeldes på baggrund af valide aktivitetsprognoser. Budgettet udmeldes på forholdsvis lavt detaljeringniveau.	<i>Budgettet udmeldes på højt detaljeringniveau. Mulighed for adskillelse af enkeltposter.</i>
Budgetopfølgning	Der er ingen systematisk budgetopfølgningproces. Økonomidata er ikke valide og entydige.	Formaliseret og systematisk budgetopfølgning som udelukkende sker på overordnet rammeniveau. Typisk på kvartalsbasis.	Formaliseret og systematisk budgetopfølgning som sker på detailniveau. Typisk på månedsbasis.	<i>Fuldautomatiseret og elektronisk understøttet budgetopfølgning på detailniveau.</i>
Systemer og værktøjer	Manglende systemunderstøttelse af økonomistyringsopgaven. Fravær af valide økonomidata.	Systemunderstøttelse består hovedsageligt af lokalt forankrede og udviklede systemer. Egne regneark mv.	Systemunderstøttelse består hovedsageligt af centralt forankrede og udviklede systemer	<i>Budget og regnskabsdata indeholdes i et fuldt automatiseret og elektronisk understøttet system.</i>
Bogførings- og registreringspraksis	Stor grad af usikkerhed i bogføringspraksis. Fravær af rutiner og arbejdsgange der understøtter bogføringen.	Mindre grad af usikkerhed i bogføringspraksis. Begrænset systematik og usikre arbejdsgange der understøtter bogføringen.	Sikkerhed i bogføringspraksis. Velbeskrevne samt velfungerende arbejdsgange omkring bogføringen.	<i>Fuld elektronisk understøttelse og effektivisering af arbejdsgangene omkring bogføringen</i>
Kompetencer og ressourcer	Der mangler basale kompetencer og ressourcer til at sikre en stabil drift. De eksisterende styringsystemer udnyttes derfor i stærkt begrænset omfang.	Stabil kompetence og ressourceniveau skaber en sikker drift. De eksisterende styringsystemers basale funktioner udnyttes.	Højt kompetence og ressourceniveau der gør, at styringsystemerne udnyttes. Medarbejderne udvikler til stadighed deres kompetencer og ressourcer.	<i>Styringssystemerne udnyttes fuldt ud og videreudvikles, og kompetente og ressourcestærke medarbejdere udvikler dem løbende.</i>
Kommunikation og formidling	Kommunikationen omkring økonomistyringen er mangelfuld, og formidlingen er ad hoc præget med en lav grad af formalisering.	Kommunikationen omkring økonomistyringen er stabil. Kommunikation er som regel envejspræget, men opfattes som tilstrækkelig på det decentrale niveau.	Kommunikationen omkring økonomistyringen er systematisk og formaliseret. Kommunikation kan foregå begge veje og betragtes som tilfredsstillende på både central og decentralt niveau.	<i>Al kommunikation er formaliseret og viden om økonomistyringen formidles til alle relevante medarbejdere i organisationen. Forskellige platforme skaber mulighed for dialog om økonomistyringen.</i>

Det fremgår, at vurderingsrammen indeholder fire udviklingsniveauer, hvor avanceret er det *mest* udviklede, mens begrænset er det *mindst* udviklede.

Et begrænset niveau er et udtryk for, at man ofte vil have alvorlige udfordringer i forhold til en sikker driftssituation, og risiko i forhold til den økonomiske styring vil således være høj.

Et basalt og udviklet niveau er begge udtryk for, at der er et rimeligt grundlag i forhold til at etablere en sikker drift med en begrænset risiko i den økonomiske styring.

Bevægelsen fra basal til udviklet er typisk betinget af elementer som detaljeringsgraden og opbygningen af budgettildelingsmodellen. Hvor det sidstnævnte handler om, hvorvidt der er et aktivitetselement i budgetmodellen eller, om der nærmere er tale om ren fremskrivning af sidste års budget.

Et udviklet niveau vil således i mange tilfælde være udtryk for en optimal driftssituation med en minimal risiko i den økonomiske styring.

Et avanceret niveau er udtryk for en driftssituation med minimal risiko og ekstremt detaljeret styring på både økonomi og aktiviteter. I praksis vil få organisationer generelt befinde sig på et avanceret niveau, hvor de styringsmæssige gevinster skal sammenholdes med de transaktionsomkostninger, som naturligt vil være forbundet med den tætte styring.

Et avanceret niveau kan således primært anbefales i forhold til delområder præget af store styringsmæssige udfordringer og tilhørende større risiko for væsentlige budgetoverskridelser og lignende.

Som følge af ovenstående er der indsat en stiplede linie i tabellen, som markerer, at ovenstående afvejning af styringsbehov og afledte omkostninger forbundet hermed skal overvejes grundigt, inden man sætter sig dette niveau i økonomistyringen som mål.

2. Samlet vurdering

Afsnittet giver en kortfattet opsamling og sammenfattende vurdering af forvaltningens udviklingsniveau på hvert af de seks analysetemaer.

Det skal indledningsvist understreges at vurderingen er udtryk for Deloitte's opfattelse af det *aktuelle* niveau på de undersøgte analysetemaer, og at der således ikke tages højde for eventuelt igangsatte udviklingsinitiativer i vurderingen.

De udviklingsinitiativer, der enten er eller kan igangsættes, er blandt andet blevet drøftet på en afholdt workshop mellem SUF og Deloitte, og er beskrevet i rapportens afsnit 2.2.

2.1 Opsamling

SUF er kendetegnet ved at være en forvaltning med mange decentrale enheder, der varierer i størrelse og opgaveportefølje. Herudover er der en centralforvaltning, som løser en række tværgående opgaver inden for forvaltningens ressortområder. På ældreområdet er der endvidere et led som internt i SUF kaldes den fremskudte forvaltning. Det er de såkaldte områdekontorer, som løser en række økonomiopgaver herunder controllingopgaver i forhold til de plejehjem og den hjemmepleje, der er i et givent geografisk område.

Det er Deloitte's vurdering, at ældreområdet i SUF generelt er kendetegnet ved en gennemsigtig og systematisk opbygget styringsmodel.

Forvaltningen har arbejdet med og forfinet Bestiller, Udfører og Modtager modellen (BUM) gennem en årrække, og der er løbende sket tilpasninger både i modellen og i forvaltningens struktur og organisation. Det seneste eksempel er, at Pensions- og Omsorgskontorer (P/O) og ældrekontorer er fusioneret til områdekontorer. Baggrunden for sammenlægningen er, at den lokalt forankrede styring af de decentrale enheder på den måde bliver samlet i *et* organisatorisk led. Fusionen er samtidigt et udtryk for en vis opblødning i forhold til den skarpe adskillelse mellem Bestiller- og Udfører leddet i og med, at de nu kommer under en fælles ledelse, men dog bevares som to separate afdelinger i områdekontorerne.

Hvis Deloitte skal pege på den centrale styringsmæssige udfordring på ældreområdet, er vurderingen, at det er den aktivitetstilpasning, der følger af demografien med et faldende antal ældre. Demografien indebærer, at SUFs centrale og de decentrale enheder løbende skal skæres ned på aktiviteten og lukke pladser ned. Det fremgår af budgetud-

møntningsnotatet¹, at demografertilpasningen i 2009 er ensbetydende med, at forvaltningen skal spare 21,7 mio.kr på fritvalgsområdet og 4,2 mio.kr. på sygeplejeområdet. Begge beløb er i nettopriser.

Den nedenstående tabel 2 viser Deloitte's vurdering af økonomistyringsniveauet på de seks undersøgte analysetemaer. Den anvendte skala går fra begrænset til avanceret. Vurderingsrammen er gennemgået i afsnit 1.4.3, hvor der i tabelform redegøres for, hvad der overordnet ligger til grund for de enkelte vurderinger.

Den umiddelbare vurdering af SUF er kortfattet begrundet og uddybet i afsnit 2.1.1 til 2.1.6. Den egentlige gennemgang og beskrivelse af analysetemaerne foretages i rapportens afsnit 3.2 til 3.7.

Tabel 2. Økonomistyringsniveau i SUF på seks udvalgte analysetemaer

Tema	Begrænset	Basal	Udviklet	Avanceret
Budgetlægning			✓	
Budgetopfølgning			✓	
Systemer og værktøjer		✓		
Bogførings- og registreringspraksis		✓		
Kompetencer og ressourcer			✓	
Kommunikation og formidling			✓	

2.1.1 Budgetlægning

SUF vurderes til at være på udviklet niveau i forhold til budgetlægningstemaet. Den primære baggrund for den vurdering er udrulningen af BUM modellen.

Fordelen ved den model er, at den sikrer, at der er et aktivitetsbaseret element i budgetlægningen og dermed bidrager til, at der er en stor grad af gennemsigtighed i de udmeldte budgetter på ældreområdet. Gennemsigtigheden understøttes yderligere af det budgetudmøntningsnotat, der årligt udarbejdes. Notatet beskriver blandt andet udmøntningsmodellerne og de beregninger, der ligger bag dem.

Samtidigt er der indbygget et element af fleksibilitet i modellen i og med, at enhederne får udmeldt et kapacitetsbudget (grundbevilling), og at der i særtilfælde kan gives ekstrabevillinger.

¹ Budget 2009 - Udmøntningsnotat til decentrale enheder, side 43.

2.1.2 Budgetopfølgning

Budgetopfølgningsprocessen i SUF er systematisk tilrettelagt og gennemføres på månedsbasis. Der er en klar beskrevet og formaliseret arbejdsdeling mellem det centrale og decentrale forvaltningsniveau i forhold til budgetopfølgningen.

På den baggrund er det Deloitte's vurdering, at SUF er på udviklet niveau på dette analysetema.

2.1.3 Systemer og værktøjer

Baggrunden, for at Deloitte vurderer, at SUF er på basalt niveau i forhold til systemer- og værktøjer, er primært, at de enkelte områdekontorer i et vist omfang har baseret deres styring på egenudviklede styringsark (Excel).

De forskellige decentrale systemer er opbygget, fordi der ikke er et centralt baseret økonomisystem, der fuldt ud understøtter økonomistyringen i forvaltningen.

De lokalt forankrede styringsark er typisk systemer, der er delvist baseret på ideer og koncepter fra andre områder, som derefter er videreudviklet og tilpasset de lokale styringsbehov.

2.1.4 Bogførings- og registreringspraksis

Analysen viser, at bogføringen i SUF i vid udstrækning er decentraliseret.

Den udstrakte grad af decentralisering betyder i Deloitte's vurdering, at der er risiko for at de enkelte enheder bogfører på forskellig måde. Der er med andre ord risiko for en uensartet bogføringspraksis. Den udstrakte grad af decentralisering indebærer samtidigt en øget risiko for, at der kan ske fejl i bogføringen.

På den baggrund er det Deloitte's vurdering, at SUF er på basalt niveau på dette analysetema.

2.1.5 Kompetencer og ressourcer

Vurderingen på dette analysetema er, at SUF er på udviklet niveau.

Det skyldes, at de deltagende enheder fra SUF har et højt kompetenceniveau. Der har i Deloitte's vurdering været en god og umiddelbar indsigt i egne nøgletal og økonomi hos de decentrale ledere og økonomimedarbejdere, som har deltaget i analysen.

Deloitte er opmærksom på, at SUF er en stor organisation, hvor det er en stor og kontinuerlig udfordring at oparbejde og fastholde et højt kompetenceniveau.

Den centrale økonomifunktion vurderes til at være kompetent og proaktiv. Det kommer eksempelvis til udtryk ved, at forvaltningens budgetudmøntningsnotat indeholder de relevante informationer på økonomiområdet og samtidigt er et lettilgængeligt dokument.

2.1.6 Kommunikation og formidling

Det er generelt Deloittes vurdering, at kommunikationen mellem det centrale og decentrale niveau i SUF er præget af en stor grad af systematik. Det ovenfor nævnte budgetudmøntningsnotat er det bedste eksempel på dette. Det fremgår blandt andet af notatet, hvornår de enkelte områder skal aflevere økonomiske nøgletal. Samtidig beskriver ud-møntningsnotatet hvilke nøgletal, der skal afleveres. Deloitte vurderer, at notatet udgør et godt fundament for den egentlige dialog mellem centralforvaltningen og de enkelte enheder.

Det er samtidigt positivt, at de decentrale enheder tilkendegiver, at der bliver fulgt op på og spurgt ind til de regnskabsprognoser og indberetninger, de afleverer til det fremskudte forvaltningsniveau. De tilkendegiver, at der i tilfælde af afvigelser gennemføres en udvidet dialog mellem centralforvaltningen, institutionen og den fremskudte forvaltning. Den fremskudte forvaltning kan på den måde udgøre et bindeled mellem institutionerne og den centrale økonomifunktion i forvaltningen.

Samlet set vurderer Deloitte, derfor at SUF er på udviklet niveau på dette analysetema.

2.2 Udviklingstiltag omkring økonomistyringen

Deloitte har i forbindelse med gennemførslen af analysen været i dialog med SUF omkring hvilke initiativer og projekter, der både umiddelbart og på lidt længere sigt kan være med til at styrke økonomistyringen yderligere i forvaltningen.

På baggrund af den dialog er det Deloittes vurdering, at SUF har fokus på løbende tilpasning og forbedring af økonomistyringen. De væsentligste af de aktuelle udviklingsinitiativer er kortfattet beskrevet i budgetudmøntningsnotatet.

Den beskrivelse har udgjort afsættet for dialogen med Deloitte på en afholdt workshop. De initiativer, som SUF har igangsat, er oplistet i punktform nedenfor og er beskrevet yderligere i bilag A:

- Nyt controllingkoncept
- Nyt budgetmodul
- Nyt løn og personalerapporteringsværktøj (OPUS Overblik)
- Fuld udrulning af decentral lønstyring
- Implementering af styringsværktøj i Hjemmeplejen
- Bedre skabeloner og procedurer
- Kapacitetsstyring af plejeboliger
- Udvikling af Ledelsesinformationssystemer
- Evaluering af BUM Plejehjem

På baggrund af overskrifterne og ikke mindst den mere detaljerede beskrivelse af udviklingsinitiativerne i bilag A kan det konkluderes, at SUF har fokus på udviklingen af en række forskellige elementer af styringen.

Deloitte har tilkendegivet over for SUF, at et af de områder, hvor økonomistyringen kan udvikles og styrkes yderligere, er spørgsmålet om den decentrale sårbarhed på de enkelte institutioner og enheder.

Den decentrale økonomistyring er i vid udstrækning afhængig af og forankret på få nøglepersoner - typisk en plejehjemsleder og en økonomimedarbejder. Det indebærer en risiko for videntab ved personaleudskiftning samt indarbejdelse af lokale rutiner og praksisser, der ikke er styringsmæssigt optimale.

En række af de initiativer, SUF har igangsat, sigter netop på dette forhold. Blandt andet det nye controllingkoncept, der har til formål at forbedre controllingen således, at uhensigtsmæssige lokale praksisser og fejl opdages på et tidligt tidspunkt.

Derudover oplyser SUF, at der aktuelt arbejdes med at udvikle ”økonomiske rejsehold”. Tanken er, at de skal bistå enheder, der af den ene eller den anden årsag har problemer med at løse opgaverne på økonomiområdet og dermed kan bidrage til at mindske problemerne med lokal sårbarhed.

2.3 Den fremtidige revision

I dette afsnit redegøres kortfattet for, hvad den fremtidige revision primært vil være opmærksom på. Afsnittet skal udelukkende ses som supplement til øvrige beskrivelser af den fremtidige revision og udgør således ikke en udtømmende beskrivelse af denne.

Den gennemførte økonomianalyse giver ikke umiddelbart anledning til revurdering af den revisionsstrategi, der er beskrevet i det oprindelige tilbudsmateriale. Vi forventer således fortsat at kunne anvende en kontrolbaseret revisionsstrategi, hvor vi tager afsæt i forvaltningens eksisterende forretningsgange og interne kontrolforanstaltninger.

Den nedenstående tabel sammenfatter de væsentligste opmærksomhedspunkter i forhold til den kommende revision af forvaltningen:

Tabel 3. Overordnede fokuspunkter i den fremadrettede revision

Revisionsområde	Revisionsstrategi
Sociale områder omfattet af statsrefusion	Særlig bekendtgørelse <ul style="list-style-type: none"> • Interne kontroller • Ledelseskontroller • Personsagsgennemgang
Institutioner	Generelt: <ul style="list-style-type: none"> • Økonomistyring • Afstemningsrutiner • Tværgående lønrevision • Kapacitetsstyring/- opfølgning Specifikt: <ul style="list-style-type: none"> • Servicebesøg/kasseeftersyn • Interne kontroller/godkendelsesprocedurer vedrørende omkostninger • Indtægter (ekskl. brugerbetaling) • Brugerbetalinger (pensionsreform) • Eventuelt institutionsspecifikke områder
Hjemmepleje	Generelt: <ul style="list-style-type: none"> • Tværgående lønrevision • Omkostningsdisponering • Kalkuler (frit valg)
Køb af institutionspladser	<ul style="list-style-type: none"> • Forretningsgange for disponering af køb • Økonomiopfølgning/periodisering af køb
Salg af institutionspladser	<ul style="list-style-type: none"> • Forretningsgange for kalkuler og takstberegninger • Budgetopfølgning/afstemning vedr. salg

Revisionsområde	Revisionsstrategi
Øvrige områder	<ul style="list-style-type: none"> • Økonomistyring • Afstemningsrutiner • Tværgående lønrevision • Omkostningsdisponering

I forhold til de revisionsområder, der er indeholdt i tabel 3, vurderer Deloitte på baggrund af vores kommuneerfaring følgende områder til at være omfattet af en øget risiko:

- Sociale områder omfattet af statsrefusion. I henhold til bekendtgørelsen på området er der risiko for tab af statsrefusion, såfremt der konstateres væsentlige eller systematiske fejl
- Administration af beboermidler samt førelse/administration beboerøkonomi ud fra en erfaringsbaseret risikobetragtning

3. Gennemgang af analysetemaer

3.1 Beskrivelse af rammevilkår

Forud for den egentlige gennemgang af de seks analysetemaer gives en kortfattet beskrivelse af de rammevilkår, som gør sig gældende for SUF på ældreområdet.

Analysen af ældreområdet fokuserer på hjemmeplejen og plejehjemsområdet. Det er nødvendigt at sondre mellem de to områder, fordi lovgivningen og opgaveløsningen på de to områder er forskellig.

Hjemmeplejen dækker den praktiske hjælp og personlige pleje, som leveres i borgerens hjem, mens plejehjemsområdet dækker det specifikke botilbud en kommune kan og skal stille til rådighed for de borgere - herunder ældre borgere - der har behov for det.

Hjemmeplejen er et fritvalgsområde. Lovgivningen på området betyder i praksis, at borgerne kan vælge at få de ydelser, de er berettiget til leveret af en kommunal leverandør (SUF) eller en godkendt privat leverandør.

Lovgivningen omkring frit leverandørvalg indebærer, at kommunen har skullet beregne priser for de omfattede ydelser inden for den praktiske hjælp og den personlige pleje. Samtidigt har man skullet opstille krav og kvalitetsstandarder, der både gælder de kommunale og private leverandører.

Derudover har lovgivningens krav nødvendiggjort en adskillelse af myndigheds- og leverandøropgaverne. Det er sket ved indførslen af en Bestiller Udfører Modtager model (BUM-model), hvor Bestillerledet er den kommunale myndighed, der visiterer borgeren til en given ydelse. Udførerledet kan både være en kommunal og en privat leverandør, der tilbyder den visiterede ydelse, mens Modtageren er den borger, som får ydelsen.

I SUF har man ligesom i mange andre af landets kommuner gennemgået en udvikling i forhold til den måde, BUM-modellen har været organiseret og praktiseret. I udgangspunktet har der typisk været tale om en meget skarp organisatorisk adskillelse mellem bestiller- og udførerledet. Det er i SUFs tilfælde kommet til udtryk ved adskillelsen mellem P/O kontorer og Ældrekontorer, hvor førstnævnte har været bestiller og ren myndighedsfunktion, mens Ældrekontorerne har løst de koordinerende administrative og ledelsesmæssige opgaver for de kommunale leverandører.

I SUFs nye struktur er de to enheder samlet under en fælles ledelse i en række områdekontorer, der dækker de geografiske områder i kommunen. En del af argumentationen for sammenlægningen fremgår af

en sagsfremstilling til Social- og Omsorgsudvalget, hvor det fremføres, at forslaget omkring samlingen vil øge brobygningen mellem bestiller- og udførerområdet².

På plejehjemsområdet angår det frie valg udelukkende spørgsmålet om, hvilket plejehjem borgeren ønsker at bo på.

Det er fastlagt i lovgivningen, at kommunen ikke er forpligtiget til at have mere end en leverandør i de såkaldt tætte plejemiljøer som eksempelvis et plejehjem. Det er imidlertid et krav, at der udarbejdes kvalitetsstandarder.

I SUF har man på trods af, at det ikke er et egentligt lovkrav indført BUM-modellen på kommunens plejehjem. Fordelen ved modellen er, at den giver synlighed og gennemsigtighed omkring de forudsætninger, som budgetterne på de enkelte plejehjem er dannet på baggrund af.

Generelt set har fritvalgslovgivningen medført et øget behov for gennemsigtighed i forhold til opgørelsen af omkostninger og fastlæggelse af krav til kvaliteten af de ydelser, der leveres på ældreområdet.

3.2 Budgetlægning

Den samlede vurdering i forhold til dette analysetema er, at SUF er på udviklet niveau.

Baggrunden for vurderingen gives i afsnittet, der indledes med en kortfattet gennemgang af budgetmodellen på ældreområdet. Det fremgår af denne gennemgang, at det i Deloittes vurdering er en klar styrke, at der er stærkt aktivitetsbaserede elementer i modellen.

Derefter gennemgås de to centrale elementer, der i sidste ende bestemmer kvaliteten af budgetmodellen. Det drejer sig henholdsvis om udarbejdelsen af aktivitetsprognoser og prisberegninger.

3.2.1 Aktivitetsbaseret budgetlægning skaber gennemsigtighed

Det følger af rammevilkåret omkring frit valg, at budgetlægningen på dele af ældreområdet er aktivitetsbaseret. Lovkravet omkring indførelsen af BUM modellen medfører, at der helt naturligt er et stærkt aktivitetselement i budgetlægningen.

Aktivitetselementet betyder samtidigt, at der er skabt en stor grad af gennemsigtighed både generelt i budgetprocessen og i forhold til de enkelte enheders budgetter.

BUM-modellen anvendes både på plejehjems- og hjemmeplejeområdet. Og dermed er det fælles for de to områder, at budgetterne dannes

² Møde i Social- og Omsorgsudvalget den 10. marts 2009: Forslag til sammenlægning af lokalområder med høringsbidrag.

ved, at antallet af de forskellige ydelser (aktiviteten) ganges med prisen på de pågældende ydelser.

De decentrale budgetter meldes ud i et fælles budgetudmøntningsnotat, der dækker de forskellige typer af opgaver og enheder på ældreområdet i SUF.

Det er Deloitte's vurdering, at udmøntningsnotatet giver en præcis, og letforståelig redegørelse for, hvordan budgetterne er fremkommet og hvilke elementer de består af.

På den baggrund er det Deloitte's vurdering, at budgetudmøntningsnotatet udgør et godt grundlag i forhold til at skabe gennemsigtighed omkring dannelsen af de enkelte enheders budgetter. Den vurdering bliver yderligere understøttet af, at de enheder, der har deltaget i analysen, tilkendegiver, at de netop oplever en høj grad af gennemsigtighed i budgetudmeldingen.

3.2.2 Vurdering af aktivitetsprognoserne

Kvaliteten og præcisionen i budgetlægningen i en BUM baseret model afhænger i høj grad af, at der foreligger valide aktivitetsprognoser for de forskellige ydelser.

Med hensyn til aktivitetsprognoserne fremgår det af budgetudmøntningsnotatet, at det er P/O kontorerne, der er ansvarlige for, at der lokalt udarbejdes valide aktivitetsprognoser i de geografiske områder, forvaltningen er inddelt i.

Analysen har vist, at P/O kontorerne har anvendt forskellige metoder ved udarbejdelsen af aktivitetsprognoserne. Forskellen i forhold til prognosearbejdet består primært i graden og dybden af den dialog, der har været mellem P/O kontoret og Ældrekontoret. Fokusgruppeinterviewene har således vist, at dialogen er meget omfattende i nogle områder, mens det i andre områder er P/O kontorerne, der mere selvstændigt fastlægger prognosen.

Inden for rammerne af denne undersøgelse har det ikke været muligt at foretage en egentlig vurdering af prognosernes træfsikkerhed og kvalitet, men Deloitte vurderer, at SUF i kraft af præcis viden om det aktuelle aktivitetsniveau, samt lokalt forankret indsigt omkring borgergruppens behov, har gode forudsætninger for at lave valide aktivitetsprognoser på ældreområdet.

3.2.3 Vurdering af prisfastsættelsen

Prisberegningerne i forhold til de enkelte ydelser på hjemmeplejeområdet og pakkepriserne på plejehjemsområdet er det andet afgørende element i forhold til kvaliteten af budgetmodellen.

Prisberegningerne på hjemmeplejeområdet er reguleret i kraft af fritvalgslovgivningen, der fastlægger, hvordan omkostningerne skal opgøres. Deloitte har ikke gennemført en analyse af prisberegningerne i SUF, men konstaterer, at der i kraft af lovgivningen på området er vedtaget standardprocedurer for både kalkulation og efterkalkulation af priserne. Timepriserne for 2009 fremgår af budgetudmøntningsnotatet (side 42).

I den forbindelse skal det understreges, at validiteten af opgørelserne af den leverede tid er et centralt fokuspunkt i forhold til prisberegningerne på fritvalgsområdet. Det er således et lovkrav, at beregningen af priserne på fritvalgsydelseerne blandt andet skal baseres på den faktisk leverede tid. I budgetudmøntningsnotatet understreger SUF, at der skal anvendes faste korrektionsfaktorer i forhold til opgørelsen af priserne.

Det kan diskuteres, om den beskrevne praksis for opgørelsen af den faktisk leverede tid er umiddelbart forenelig med konkurrencestyrelsens fortolkning af reglerne. På den baggrund er det Deloittes vurdering, at SUF fremadrettet med fordel kan arbejde med at sikre en mere præcis opgørelse af den faktisk leverede tid.

Plejhjemsområdet er ikke på samme måde omfattet af fritvalgslovgivningens krav om prisberegninger. Da SUF har indført en BUM-model på området, er man imidlertid nødt til også at foretage prisberegninger på de forskellige pakker, borgerne kan visiteres til. Plejehjemmenes indtægtsgrundlag og prisberegningerne på området er gennemgået i bilag 6 til budgetudmøntningsnotatet samt i selve notatet på side 30-32. Her fremgår det, at der beregnes en minutpris, som derefter ganges med antallet af ressourceminutter, der indgår i de respektive pakker.

Herudover fremgår det, at SUF har opjusteret pakkepriserne i 2009 på baggrund af, at der i 2008 var uforbrugte midler på området. I samme forbindelse understreges det imidlertid, at udgifterne på området skal følges tæt i 2009.

Grundlæggende er det Deloittes vurdering, at SUF har foretaget en række grundlæggende overvejelser omkring beregningen af timepriser, og at der er et kontinuerligt fokus på at sikre kvaliteten af beregningerne. Det er blandt andet udtrykt ved, at SUF i 2009 gennemfører en samlet evaluering af BUM-modellen på plejhjemsområdet, hvor prisberegningen indgår som et vigtigt element.

3.3 Budgetopfølgning

På baggrund af analysen kan det overordnet konkluderes, at budgetopfølgningen i SUF er systematisk tilrettelagt og gennemføres på månedsbasis.

Det er Deloittes vurdering, at ansvaret og opgaverne i forhold til budgetopfølgningen er entydigt og klart beskrevet i budgetudmøntningsnotatet.

Den nedenstående redegørelse for forvaltningens praksis og systematik i forhold til budgetopfølgningen er i vid udstrækning baseret på beskrivelsen i budgetudmøntningsnotatet.

Herudover er det Deloittes vurdering af opfølgningsprocessen baseret på de afholdte interview og fokusgruppeinterview og dermed på den oplevelse af budgetopfølgningsprocessen, som interviewdeltagerne fra de forskellige organisatoriske niveauer i forvaltningen har.

3.3.1 Praksis og systematik omkring budgetopfølgningen

Budgetudmøntningsnotatet betyder, at der helt grundlæggende er en klar ansvarsfordeling og systematik omkring budgetopfølgningen.

Afsnit 9 i notatet beskriver således de enkelte enheder og lederes ansvar i forhold til budgetopfølgningen og ikke mindst, hvordan de skal forvalte det ansvar. Det understreges eksempelvis, at det ikke er tilstrækkeligt, at der i regnskabsforklaringerne anføres, at der er stor usikkerhed forbundet med det estimerede forbrug for året. Hvis det er tilfældet, skal det anføres, hvori den eventuelle usikkerhed består³.

I notatet slås det endvidere fast, at der både skal laves kvartals- og månedsvis budgetopfølgning. Den kvartalsvise opfølgning er målrettet mod de politiske udvalg og Økonomiforvaltningen, mens den månedsvise opfølgning sigter på de interne forvaltningsmæssige styringshensyn.

Både den kvartals- og månedsvise opfølgning er forankret i centralforvaltningens Økonomistab, hvor prognoserne skal afleveres.

Prognoserne fra de enkelte enheder består konkret af skemaer eller skabeloner, der er udarbejdet af Økonomistaben samt enhedernes regnskabsforklaringer, der skal supplere de rå tal.

Et væsentligt element i budgetopfølgningen er, at der både skal redogøres for forbruget og aktiviteten. Med hensyn til aktiviteten understreges det, at P/O Kontorerne er ansvarlige for at opgøre antallet af visiterede timer på både kommunale og private leverandører samt pakketildelingen på BUM-plejehjem, mens Ældrekontorerne har ansvaret for registreringerne.

Deloitte har set eksempler på udfyldte prognoseskemaer, og de vurderes umiddelbart til at være nemt tilgængelige og anvendelige i forhold til at skabe et overblik over økonomien.

Den ovenstående kortfattede gennemgang af budgetudmøntningsnotatets beskrivelse af budgetopfølgningsprocessen viser, at der er en klar systematik og ansvarsfordeling.

Kvaliteten af budgetopfølgningen afhænger imidlertid ikke udelukkende af systematik og ansvarsfordeling. De elementer er udelukkende forudsætningen for den dialog om prognoserne, og de afvigelser de eventuelt viser, der egentlig afgør kvaliteten af budgetopfølgningen. Det bekræftes af de gennemførte interview, hvor det netop understreges, at selve dialogen omkring budgetopfølgningen tillægges afgørende betydning.

Den generelle tilbagemelding omkring budgetopfølgningen fra både det centrale og decentrale niveau er, at systematikken omkring budgetopfølgningen er med til at muliggøre en god og gensidig dialog mellem Økonomistaben og de decentrale enheder. Det tilkendegives

³ Budget 2009 - Udmøntningsnotat til decentrale enheder, side 57.

blandt andet, at enheder der af den ene eller den anden årsag oplever merforbrug, bliver indkaldt til dialogmøder med Økonomistaben, hvor man dels forsøger at kortlægge årsagerne, og dels udarbejder handleplaner for at rette op på de opståede problemer.

På den baggrund er den samlede vurdering af budgetopfølgningen i SUF, at den er kendetegnet ved en åben men også systematisk tilrettelagt dialog.

Det skal imidlertid understreges, at budgetopfølgningen ikke er bedre end de data den baseres på, og det betyder blandt andet at man kan træffe forkerte slutninger, hvis bogføringen eksempelvis ikke er opdateret. Under interviewene kom det blandt andet frem, at vikarregninger kan udgøre en bogføringsmæssig udfordring i og med, at de kommer med en vis forsinkelse og dermed ikke nødvendigvis indgår i de forbrugsdata, som opfølgningen er baseret på.

3.4 Systemer og værktøjer

På systemsiden er forvaltningen ligesom de øvrige forvaltninger udfordret af, at der ikke er et egentligt økonomisystem i Københavns Kommune, der både indeholder budget og forbrugsdata.

SUF oplyser, at det blandt andet er derfor, forvaltningen er gået ind i arbejdet med at udvikle et fælles kommunalt budgetmodul. (Projektet er beskrevet i bilag A)

SUF har kompenseret for fraværet af et egentligt økonomistyringsystem ved at udvikle en række budgetudmeldings og budgetopfølgningsskemaer, der i vidt omfang er baseret på Excel. Analysen viser imidlertid, at de udviklede skabeloner ikke udgør et tilstrækkeligt styringsgrundlag, og at de decentrale enheder derfor i vidt omfang har udarbejdet egne og supplerende Excel regneark til bearbejdning og præsentation af økonomidata.

Det forholdsvis udbredte brug af decentralt forankrede styringsark er hovedforklaringen på, at Deloitte vurderer, at SUF på dette område er på basalt niveau. De potentielle problemer, der følger af den decentrale forankring gennemgås i afsnit 3.4.1.

Blandt andet på grund af den aktivitetsbaserede budgettering, som følger af BUM modellen er det styringsmæssigt nødvendigt, at kombinere de rene økonomiske nøgletal med data omkring aktiviteten.

Derfor har SUF påbegyndt udviklingen af et fælles ledelsesinformationssystem (LIS). På ældreområdet har forvaltningen samtidigt igangsat et specifikt udviklingsarbejde med henblik på at skabe et fælles styringsværktøj i hjemmeplejen. Formålet med både det generelle LIS system og styringsværktøjet i hjemmeplejen er at skabe platforme, hvor alle styringsrelevante informationer kan samles og præsenteres for de ledere og medarbejdere, der skal handle på dem. Både LIS systemet og styringsværktøjet for hjemmeplejen beskrives i afsnit 3.4.2.

3.4.1 Decentralt forankrede styringsark

De gennemførte interview viser, at de fremskudte forvaltninger i SUF har udviklet egne styringsark og procedurer, som både spiller sammen

med og supplerer de skabeloner og den centralt fastlagte budgetopfølgning, som er beskrevet i afsnit 3.3.

Det tilkendes således, at de fremskudte forvaltningsled har udviklet styringsark, der er tilpasset deres specifikke behov og styringsfilosofi. Et område kan eksempelvis fokusere mere på produktivitet end andre områder og har som følge af det udviklede styringsark, der understøtter dette fokus.

Det er umiddelbart positivt, at de fremskudte forvaltningsled har udviklet styringsark, der understøtter deres styringsbehov. Samtidigt er initiativet omkring udvikling af et fælles styringsværktøj for hjemmeplejen udtryk for, at både de decentrale og fremskudte forvaltningsled, samt den centrale Økonomistab har fokus på at koordinere og sammentænke udviklingen af lokalt baserede styringsværktøjer.

På nuværende tidspunkt er det imidlertid Deloitte's vurdering, at en stor del af økonomistyringen stadig er baseret på lokalt udviklede og vedligeholdte styringsark, og det indebærer en række styringsmæssige udfordringer og risici.

Hovedudfordringen er, at lokalt baserede og udviklede styringsark indebærer en øget sårbarhed blandt andet over for personaleudskiftninger. Samtidigt kræver sådanne systemer en del manuelt databehandlingsarbejde i form af kopiering og indsættelse af rådata før, der foreligger et egentligt overblik over forbruget på de poster, man ønsker at følge. De processer er sårbare over for fejl og er samtidigt ressourcerelevende.

3.4.2 Ledelsesinformationssystem (LIS) og Styringsværktøj i hjemmeplejen

SUF har påbegyndt udviklingen af et fælles LIS system med det formål at samle alle styringsrelevante data og samtidigt præsentere dem i en form, hvor de giver overblik og indsigt.

Den gennemførte økonomistyringsanalyse har ikke fokuseret på det generelle LIS projekt i SUF, men det fremgår af budgetudmøntningsnotatet og ikke mindst de gennemførte interviews, at forvaltningen på alle niveauer har store forventninger til systemet og dets evne til at understøtte styringen i forvaltningen. Det fremgår samtidigt af notatet, at LIS projektet i SUF koordineres med et tværkommunalt LIS-projekt for hele Københavns Kommune, der er forankret i Koncernservice.

Projektet omkring opbygning af et fælles styringsværktøj i hjemmeplejen er et andet konkret eksempel på, at forvaltningen aktivt går ind i arbejdet med at udvikle et styringsværktøj, hvor relevante data kombineres med henblik på at skabe overblik over de styringsrelevante informationer.

Det fremgår af interviewene og budgetudmøntningsnotatet, at styringsværktøjet i al væsentlighed er færdigudviklet, og at det fungerer forstået på den måde, at det er muligt at genere data i systemet. Omvendt udestår den egentlige implementering hos de decentrale ledere og afdelingsledere i hjemmeplejen, der i sidste ende er målgruppen for værktøjet.

På baggrund af det materiale Deloitte er blevet præsenteret for er den umiddelbare vurdering, at værktøjet og de informationer det indeholder, vil styrke informations- og styringsgrundlaget i hjemmeplejen væsentligt. Værktøjet indebærer blandt andet en mulighed for intern benchmarking, der i Deloitte's vurdering vil bidrage til at øge gennemsigtigheden og dermed muliggøre et fokus på de områder og enheder, hvor der kan opnås forbedringer. Det kunne eksempelvis være i en enhed, hvor sygefraværet er væsentligt højere end i andre sammenlignelige enheder.

Deloitte vurderer, at både initiativet omkring udviklingen af et fælles LIS system og styringsværktøjet i hjemmeplejen er gode tiltag, der vil bidrage positivt til styringen i forvaltningen.

Det er dog samtidigt Deloitte's vurdering, at de pågældende systemer på nuværende tidspunkt ikke er helt færdigudviklet og ikke mindst færdig implementeret.

3.5 Bogførings- og registreringspraksis

Det skal indledningsvist understreges, at undersøgelsen ikke har haft til formål eller hensigt at gå i dybden med de eventuelle bogføringsproblematikker, som måtte være i SUF. Der har således ikke været gennemført en egentlig kontrol af den anvendte bogføringspraksis.

Der har alene været tale om en indledende dialog omkring de eventuelle problemstillinger, som gør sig gældende på området.

Den samlede vurdering på analysetemaet er, at forvaltningen er på basalt niveau. Den primære forklaring på det er, at bogføringen i vid udstrækning er decentraliseret helt ud på de enkelte enheder. Det gælder eksempelvis i forhold til plejehjemmene, hvor det typisk er en regnskabsmedarbejder, der forestår den grundlæggende bogføring.

Den udstrakte grad af decentralisering har både fordele og ulemper.

Den umiddelbare fordel er, at bogføringen sker i tættere sammenhæng med forbruget. En lokalt baseret bogføring gør det nemmere for regnskabsmedarbejderen at spørge ind til bilag og fakturaer, som ikke umiddelbart kan bogføres hos de kolleger, der har bestilt den givne vare.

Når der omvendt fokuseres på ulemperne, er det Deloitte's vurdering, at den decentrale bogføring indebærer en øget risiko for, at der opstår en uensartet konteringspraksis på tværs af de decentrale enheder.

Derudover øger decentraliseringen den lokale sårbarhed i forhold til fravær og opsigelser blandt de enkelte regnskabsmedarbejdere.

Under fokusgruppeinterviewene blev der fremført en række konkrete eksempler på, at lokal sårbarhed har bevirket, at bogføringen har haltet bagefter. Interviewdeltagerne refererede til problemstillingen, som såkaldte "bogføringsskæverter".

En anden problemstilling i forhold til bogførings- og registreringspraksissen i SUF er, at der ikke er implementeret et system, der elektronisk understøtter arbejdsgangene omkring bogføringen. Det oply-

ses, at Koncernservice er i gang med at teste et workflow system, der skal muliggøre en fuld elektronisk understøttelse af arbejdsgangene.

Indtil et sådant system er implementeret, vil arbejdsgangene som minimum være ekstra ressourcekrævende, og der er samtidigt en øget risiko for forsinkelser og fejl i og med, at papirbilag kan forsvinde.

Det skal understreges, at der ikke er tale om en unik SUF problemstilling. Fraværet af et elektronisk understøttet workflow er en problemstilling, der går på tværs af kommunens forvaltninger.

3.6 Kompetencer og ressourcer

Deloittes samlede vurdering i forhold til dette analysetema er, at SUF er på udviklet niveau. Baggrunden for denne vurdering er, at Økonomistaben og de decentrale økonomifunktioner i de enheder, der har deltaget i analysen umiddelbart vurderet har de kompetencer og ressourcer, som er nødvendige i forhold til at sikre et stabilt og sikkert niveau i økonomistyringen.

Det er væsentligt at bemærke, at der er tale om en sammenfattende vurdering af kompetenceniveauet i de forskellige organisatoriske niveauer i SUF. Der er således tale om en samlet vurdering af de styrker og svagheder analysen har vist i forhold til analysetemaet kompetencer og ressourcer.

SUFs størrelse og den måde, forvaltningen er organiseret på, betyder, at det er nødvendigt at sondre mellem de tre organisatoriske niveauer i forvaltningen, der spiller en aktiv rolle i økonomistyringen, når man skal analysere kompetenceniveauet. Fordelen ved en sådan sontring er, at den gør det muligt at se, hvor SUF har sine styrker og svagheder i forhold til de enkelte organisatoriske niveauer, som er:

1. Økonomistaben
2. Den fremskudte forvaltning (tidligere P/O og ældrekontorer - fremadrettet samlet i områdekontorer)
3. De decentrale enheder (plejehjem og hjemmeplejegrupper)

Økonomistaben har ansvaret for at koordinere og samle økonomistyringsindsatsen i forvaltningen. Deloittes vurdering af kompetenceniveauet i økonomistaben er, at den ligger på et højt niveau. Den vurdering er blandt andet baseret på kvaliteten af budgetudmøntningsnotatet, som demonstrerer, at økonomistaben har en dyb indsigt i de økonomiske vilkår og modeller, der er gældende på ældreområdet. Derudover tilkendegiver de decentrale enheder, at det er muligt at gå i konstruktiv dialog med Økonomistaben både omkring budgetmeldingen og budgetopfølgningen.

Den fremskudte forvaltning udgør et centralt styringsmæssigt led i og med, at det er på dette niveau, at økonomistyrings- og opfølgningsopgaven i forhold til de enkelte institutioner er placeret. De afholdte interview og fokusgruppeinterview har givet et indtryk af kompetenceniveauet i den fremskudte forvaltning, og på den baggrund er det Deloittes umiddelbare vurdering, at kompetenceniveauet også er højt på dette organisatoriske niveau. Et nødvendigt forbehold i forhold til den vurdering er, at der i forbindelse med analysen kun er talt med et be-

grænset antal repræsentanter fra det fremskudte forvaltningsniveau. Forbeholdet bunder i, at det ikke er muligt at foretage en reel vurdering af analysedeltagernes repræsentativitet i forhold til resten af det fremskudte forvaltningsniveau. Det er imidlertid Deloitte's vurdering, at økonomifunktionerne i de fremskudte forvaltninger har en størrelse, der understøtter rekrutteringen og fastholdelsen af egentlige økonomi-kompetencer.

I forhold til de decentrale enheder er der omvendt observationer, som indikerer, at der kan opleves sårbarhed i økonomifunktionerne. Generelt set er økonomistyringen i det yderste led forankret på få nøglepersoner, der i hvert fald, når det gælder ledelsen, typisk ikke har en økonomifaglig baggrund.

Da økonomistyringsopgaven både forudsætter generel økonomisk indsigt og specifik viden om de styringsmodeller og mekanismer, der anvendes i SUF, er det Deloitte's vurdering, at oplæring og overlevering af viden ved medarbejder- og lederudskiftninger udgør en central udfordring for forvaltningen.

Et eksempel på dette er budgetopfølgningen, hvor det er afgørende, at de decentrale ledere har de nødvendige kompetencer i forhold til at stille de rigtige spørgsmål til, de forbrugsdata de bliver præsenteret for. Et centralt spørgsmål kunne være, om vikarforbruget for en given periode indgår i de præsenterede forbrugstal.

Med hensyn til kompetencerne hos de decentrale regnskabsmedarbejdere blev det i fokusgruppeinterviewene påpeget, at den fremtidige rekruttering af kompetente regnskabsmedarbejdere til det decentrale institutionsniveau er en central udfordring i forhold til kvaliteten af økonomistyringen på ældreområdet.

I en organisation, hvor bogføringen er decentraliseret, er det afgørende, at der kan rekrutteres et tilstrækkeligt antal af kompetente regnskabsmedarbejdere. Den konkrete bekymring går på, at det i den nuværende situation, hvor et forholdsvist stort antal ældre HKere står over for at skulle gå på pension, kan være svært at finde medarbejdere, der kan gå ind og overtage de opgaver. Det er en central bekymring i og med, at det er de decentrale regnskabsmedarbejdere, der skal "føde maskinen" med data, som det blev formuleret i en af fokusgrupperne.

Den problemstilling er også berørt i afsnittet om budgetopfølgning, hvor det netop pointeres, at budgetopfølgningen ikke er bedre end kvaliteten af de rådata, den er baseret på.

SUF har i forbindelse med økonomistyringsanalysen understreget, at der gøres en stor indsats for at kompetenceudvikle både ledere og medarbejdere inden for økonomiområdet og har også beskrevet enkelte af de konkrete kompetenceudviklingsinitiativer.

3.7 Kommunikation og formidling

En afgørende forudsætning for en velfungerende økonomistyring er, at der er etableret kanaler for udveksling af relevant styringsinformation mellem de forskellige organisatoriske niveauer i forvaltningen.

SUFs rammevilkår med et forholdsvist stort antal decentrale institutioner betyder i Deloittes vurdering, at det alt andet lige er en større udfordring at få skabt og vedligeholdt de kommunikationskanaler end i en forvaltning med færre og typisk større decentrale enheder.

På trods af de ugunstige rammevilkår er det Deloittes vurdering, at SUF er på udviklet niveau på dette analysetema. Det skyldes hovedsageligt, at SUF har løst en væsentlig del af kommunikationsopgaven ved, at udarbejde et budgetudmøntningsnotat, der indeholder de informationer, som er nødvendige for de decentrale enheder og samtidigt er skrevet i et kortfattet og præcist sprog.

Budgetudmøntningsnotatet udgør efter Deloittes vurdering et godt fundament for kommunikationen omkring forvaltningens økonomistyring.

Beskrivelsen af budgetopfølgingsproceduren og den dialog, der er omkring denne, er et andet udtryk for, at kommunikationskanalerne er på et udviklet niveau i SUF.

Bilag A. Udviklingsinitiativer i SUF

Kilden til den nedenstående beskrivelse af de igangsatte udviklingsinitiativer er SUFs budgetudmøntningsnotat med titlen: *Budget 2009 - Budgetudmøntning til de centrale enheder*. Teksten i afsnit A.1.1 er således et indklip fra Kapitel 9.2. i budgetudmøntningsnotatet.

Afsnittet beskriver, hvilke udviklingsinitiativer der er eller skal igangsættes i forvaltningen i 2009.

A.1.1 Udviklingsinitiativer i SUF - tekst fra budgetudmøntningsnotat 2009

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen vil fortsat i 2009 have øget fokus på konsolidering af driften, herunder hvilke redskaber der skal være tilgængelige i forhold til bedre prognostisering og styring på samtlige organisatoriske niveauer. De foreløbige fokusområder for 2009 er:

- Nyt controllingkoncept
- Nyt budgetmodul
- Nyt løn og personalerapporteringværktøj (OPUS Overblik)
- Fuld udrulning af decentral lønstyring
- Implementering af styringsværktøj i Hjemmeplejen
- Bedre skabeloner og procedurer
- Kapacitetsstyring af plejeboliger
- Udvikling af Ledelsesinformations-systemer
- Evaluering af BUM Plejehjem

Nyt controllingkoncept

Økonomistaben har i 2008 fokuseret på udviklingen af et samlet koncept for controlling i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen. Projektet skal videreudvikle den eksisterende controlling, som foregår indenfor følgende tematiske områder:

- Personale
- Faglig kvalitet
- Lov og kontraktoverholdelse
- Finansiell- og budgetoverholdelse
- Aktivitet

Udvalgte dele af organisationen vil blive gennemgået primo 2009 i forhold til at få et samlet overblik over den basale controlling. Formålet med gennemgangen er at klarlægge, hvilke basale processer, som er påkrævet for at styre organisationen indenfor hvert tematisk område. Der er ikke tale om, at controllingkonceptet skal redefinere den controlling, der foregår i SUF, men derimod sammentænke elementer, der allerede er inden for hvert tematisk område med henblik på senere justeringer.

Projektet fokuserer på de processer, der decentralt kræves for at kunne foretage en enkelt og korrekt styring i forhold til identificerede tematiske områder. Konceptet vil således både afspejle standardiserede processer, som implementeres i løbet af 2009, men også give et samlet overblik over den eksisterende controlling.

Ved at standardisere processerne præciseres roller og ansvar yderligere omkring controlling for henholdsvis institutioner, Ældrekontorer, P/O-kontorer, centralforvaltningen og øvrige enheder.

Økonomistaben er ansvarlig for arbejdet og har igangsat en bredt forankret proces omkring tilvejebringelsen af konceptets basale controllingprocesser.

For mere information vedr. detaljer, status, mulighed for inddragelse m.v., er der oprettet en særlig side på intranettet under fanen ”Projekter i SUF”.

Nyt budgetmodul

I forbindelse med budgetforlig 2008 blev det vedtaget, at der skal implementeres nyt fælles budgetmodul i Københavns Kommune. Formålet er at understøtte og forenkle den centrale og decentrale budgetlægning og -opfølgning i forvaltningerne. Arbejdet med at udvikle systemet er påbegyndt med henblik på at implementere systemet i forbindelse med udmøntning af budget 2010. Økonomistaben er ansvarlig for udrulning af budgetmodulet til samtlige institutioner i forvaltningen.

Det er p.t. uafklaret, hvorvidt og hvornår der foretages en udrulning til samtlige institutioner i SUF.

OPUS Overblik

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen står foran implementering af nyt løn- og personalerapporteringsværktøj (KMD Opus Overblik).

KMD Opus Overblik er et rapporteringsværktøj, der på baggrund af registrerede data samler informationer på tværs af løn- og personaleområdet og giver mulighed for nyttig viden både til planlægning, analysearbejde, opfølgning eller som beslutningsstøtte. Implementeringsformålet er en fuldstændig udfasning af nuværende LBN-lister udsendt i papirformat. Økonomistaben er ansvarlig for udrulning og implementering af Opus Overblik.

Decentral lønstyring

I forlængelse af implementeringen af Opus Overblik gennemføres en fuld udrulning af det allerede eksisterende program Decentral Lønstyring.

Decentral Lønstyring er et styringsværktøj for lønsimulering og understøttelse af lønsumsbudgettering (Lønsumsstyring). Hvor KMD Opus Overblik i output udgør den opfølgende lønrapportering, understøtter Decentral Lønstyring den budgetansvarlige i den fremadrettede proces omkring periodisering af løn og i normeringsarbejdet.

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen har valgt, at implementeringsarbejdet tager udgangspunkt i en superbrugerorganisation, som efterfølgende skal bistå og gennemføre undervisning og support i forbindelse med den egentlige implementering i forvaltningen.

Superbrugerorganisationen uddannes i december 2008 og dækker både Opus Overblik og Decentral Lønstyring. Tilrettelæggelsen af den egentlige implementering og uddannelse af brugere igangsættes efterfølgende. Systemerne forventes at være fuldt implementeret pr. 30/6 2009, hvorefter de udskrevne LBN lister udfases.

Hjælpeområdene

Fra efteråret 2008 frem til ultimo februar 2009 gennemfører Økonomistaben en analyse af hjælpeområdet. Fokus er på de økonomiske, styringsmæssige og organisatoriske aspekter. Udgangspunktet for analysen er, at Hjælpeområdet i mange år har haft store mindreforbrug mens Pensions- og Omsorgskontorerne har oplevet merforbrug på P/O's hjælpeområdebudget.

Analysen har til formål at skabe klarhed over de økonomiske og organisatoriske forhold og udfordringer for derigennem at optimere styringsforudsætningerne på området.

Nyt styringsværktøj i hjemmeplejen

Arbejdsgruppen omkring hjemmeplejens nye styringsværktøj er i løbet af andet halvår 2008 gået i gang med implementeringsarbejdet, som forventes afsluttet med udgangen af året. I første omgang sigter implementeringen mod generering af tal og at hver hjemmeplejeenhed kan opgøre tallene fra og med starten af det kommende år. Styringsværktøjet omfatter fortsat fire moduler med uforandret indhold, som hver især og gensidigt understøtter hinanden og dermed den primære ledelse af hjemmeplejen, nemlig gruppeledere og hjemmeplejeledere.

Af samme grund er den organisatoriske implementering målrettet gruppeledere og hjemmeplejeledere og tager udgangspunkt i en undervisningsplan for alle moduler. Den organisatoriske implementering påbegyndes i løbet af andet kvartal 2009 og sigter mod at skabe indsigt og arbejdsmæssigt ejerskab af værktøjet blandt målgruppen.

Bedre skabeloner og procedurer

Økonomistaben arbejder løbende med at forbedre skabeloner, procedurer mv. i relation til den interne afrapportering - dels for at effektivisere dels for at forbedre kvaliteten af prognoserne. Indsatsen forventes delvist at foregå i form af temamøder mellem Økonomistaben og hhv. P/O- og Ældrekontorerne. Initiativpligten i relation til disse forbedringsindsatser ligger både hos Økonomistaben og P/O- og Ældrekontorer.

Økonomistaben vil i 2009 endvidere søge at afklare, hvorvidt der er behov for at forbedre vejledninger og undervisning i forbindelse med de eksisterende og nye skabeloner og procedurer. Såfremt der opstår et behov, imødekommer Økonomistaben dette.

Kapacitetsstyring af plejeboliger

Økonomistaben er, sammen med Genoptræning København og Informatikstaben, ansvarlig for udvikling og implementering af entydige procedurer - foruden de beskrevne i nærværende notat - i forbindelse med forbedring af forvaltningens samlede kapacitetsstyring af boliger.

De reviderede procedurer mv. implementeres primo 2009.

Udvikling af Ledelsesinformations systemer

Dokumentationsstaben er ansvarlig for udviklingen af et ledelsesinformationssystem (LIS), der målrettes Sundheds- og Omsorgsforvaltningen. De første leverancer forventes i 2009. LIS koordineres i tæt samarbejde med controllingprojektet.

Udover Dokumentationsstabens LIS arbejdes der i Koncernservice med implementeringen af et tværgående LIS for hele Københavns Kommune. Det forventes, at der leveres ledelsesinformation på udvalgte områder i 2009.

BUM-evaluering på plejhjemsområdet

Tilpasningen til BUM har vist sig at være en væsentlig styringsmæssig udfordring på flere plejehjem, idet ændringer i plejetyngde kan være vanskelige at forudsige og dermed planlægge. Samtidig er det en forudsætning for den økonomiske balance på det enkelte plejehjem, at ressourceanvendelsen hele tiden er tilpasset den aktuelle plejetyngde af beboerne på plejhjemmet.

Rent organisatorisk har plejhjemmene ligeledes været igennem en tilpasningsproces, idet medarbejderne har skullet omstille sig til at agere efter de nye styringsprincipper.

På baggrund af erfaringerne for det første halvandet år med BUM på plejehjem, vil Økonomistaben, som aftalt på møde med forstanderne i september 2008, igangsætte en evaluering af BUM-konceptet.

Evalueringen forventes igangsat i marts 2009 og skal være afsluttet inden udgangen af juni 2009.

Evalueringen vil som udgangspunkt være afgrænset til at omhandle de styringsmæssige udfordringer samt pakkernes sammensætning, herunder priser, takster mm.. Processen fremgår af tabel 9.7 nedenfor.

Procesplan for BUM-evaluering 2009

2009	Indsats
Marts	Den tidligere BUM-referencegruppe indkaldes med henblik på drøftelse og udarbejdelse af oplæg til evaluering
April	Oplæg til evaluering forelægges til godkendelse i direktion og ældrechefer
April - maj	Oplæg for revideret koncept udarbejdes af Arbejds-/referencegruppe
Juni	Beslutningsoplæg for revideret koncept forelægges for direktion og ældrechefer med henblik på udrulning i 2. halvår 2009

Som det fremgår af afsnit 5 vedr. plejehjemsområdet, er der allerede i budget 2009 indarbejdet en stigning i priserne på pakke 2, 3 og 4, svarende til en stigning på ca. 25%.

Såfremt evalueringen giver anledning til yderligere ændring af pakkepriserne, vil de udmeldte pakkepriser og forudsætninger herfor blive justeret i overensstemmelse hermed.