# Økonomistyring på forkant

KL

# Indholdsfortegnelse




1. udgave, 1. oplag 2012

Pjecen er udarbejdet af KL's Økonomiske Sekretariat
med støtte fra KommuneKredits Uddannelsesfond

Grafisk design: g7
Tryk: Unitryk

Oplag: 1300 stk.

# Forord

Kommunerne oplever i disse år et stadigt større fokus på, om regnskaberne passer på sidste krone, når året er omme. Hvor fokus tidligere i høj grad var på budgetlægning og budgetproces har langt hovedparten af kommunerne nu også styrket opfølgningsindsatsen. Med andre ord er der fokus på at skabe en "regnskabskultur".

Herudover har indførelsen af regnskabssanktionen været en ydre omstændighed, som har forstærket kravet om, at kommunerne leverer et regnskabsresultat, der er i overensstemmelse med det vedtagne budget.

28 kommuner og KL har indgået *Partnerskab om bedre økonomistyring*. Formålet med partnerskabet er at understøtte den enkelte kommunes mulighed for budgetoverholdelse. Gennem erfarings- og idéudveksling sætter partnerskabet fokus på at beskrive og udvikle konkrete redskaber og anbefalinger, som efterfølgende kan inspirere alle 98 kommuner.

Denne pjece er den første afrapportering fra partnerskabet. Pjecen er baseret på nogle af de drøftelser, som partnerskabet har haft i perioden maj-december 2011. Pjecen forholder sig til spørgsmål som:

- Hvad kendetegner en økonomisk ansvarlig politisk styringskultur?
- Hvilke krav stiller styringskulturen til kommunernes administrationer?
- Hvordan kan kommunalbestyrelsen gennem sit valg af budgetmodel og tildelingsmodeller sikre sig et økonomisk råderum?
- Hvordan kan den sunde økonomistyringsadfærd på de decentrale områder fastholdes?
- Hvordan kan overførselsadgangen håndteres i et sanktionsregime?

Kommunaløkonomisk Forum, januar 2012

# Politisk styrings-kultur afgørende

Kommunens økonomistyrings-praksis er fastlagt af kommunal-bestyrelsen. Kommunalbestyrelsen udstikker i ord og handling de grundlæggende retningslinjer for administrationens løbende styring af udgifter, indtægter og aktivite-ter. Partnerskabet har bl.a. drøftet vigtigheden af en politisk forankret styringskultur.

Kommuner med styr på udgifterne er typisk kommuner, hvor kom-munalbestyrelsen tager stilling til det ønskede råderum og samtidig tager ansvar for løbende at kor-rigere kommunens økonomi, så rå-derummet fastholdes. Det politiske ejerskab til økonomistyringen er afgørende for at opnå en grund-læggende sund økonomi.

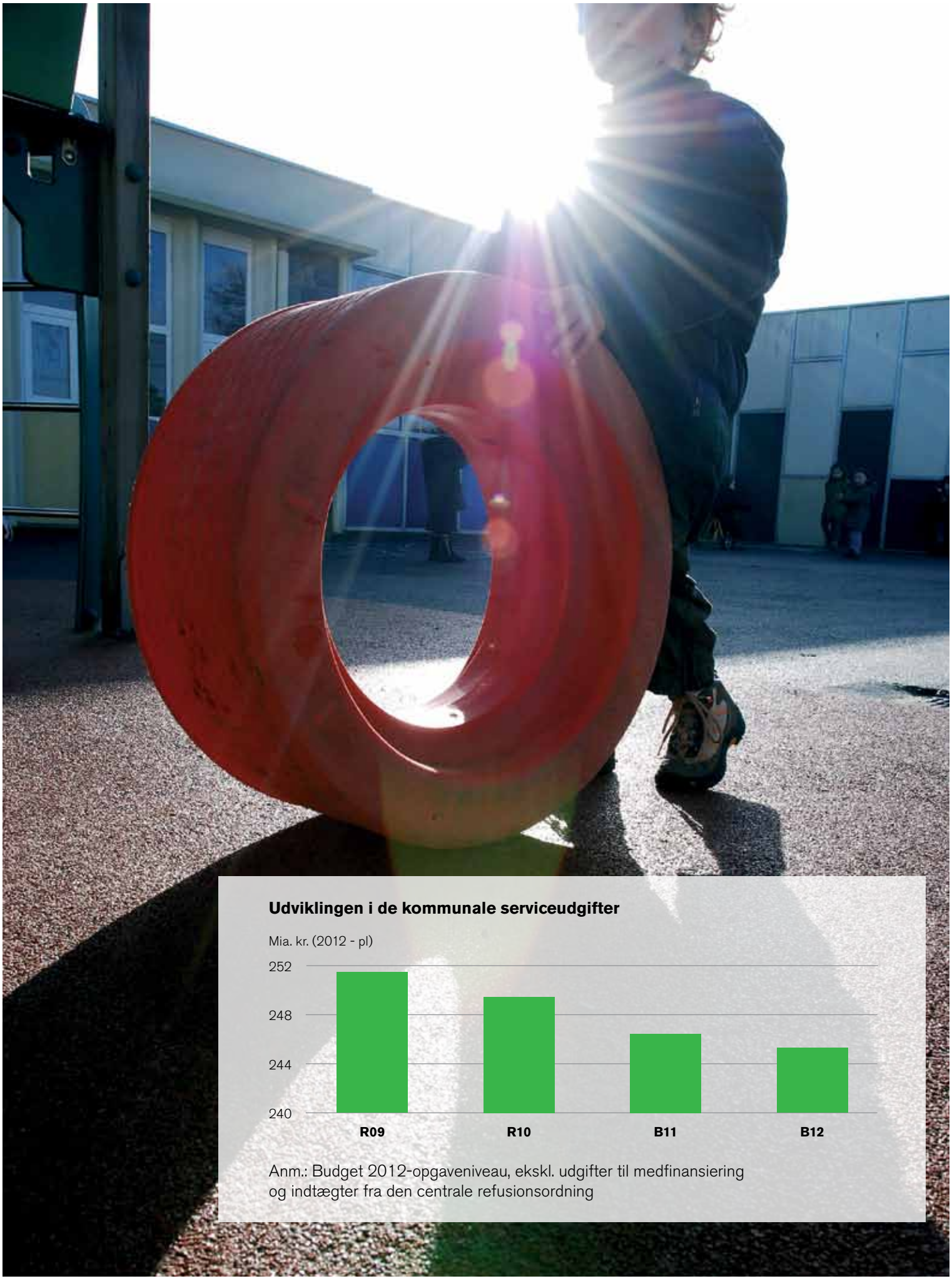
Kommunerne har i de første år ovenpå kommunalreformenople-vet problemer med at overholde budgetterne. Især på de specia-liserede områder. Kommunerne overtog nogle opgaver, som i mange år forud for kommunal-reformen var præget af markant udgiftsvækst.

Samtidig har de første år efter kommunalreformen været præget af fokus på sikker drift og service-harmoniseringer. På trods af, at reformen var danmarkshistoriens største omlægning af den of-fentlige sektor, er kommunerne i fuld gang med en grundlæggende omstilling af velfærdssamfundet. Skoler sammenlægges, der etable-res fælles ledelse på daginstitutio-nerne, og der tænkes i forenklede administrative rutiner med fokus på digital selvbetjening.

Stor politisk handlekraft og vedhol-denhed har ført til, at kommunerne overholder budgettet for 2011. Fra regnskab 2009 til budget 2012 er det lykkedes kommunerne at redu-cere de samlede udgifter til service med 6 mia. kr., jf. figuren. Det har udelukkende kunnet lade sig gøre, fordi kommunalbestyrelserne har taget ansvar for økonomistyrin-gen og har gennemført benhårde prioriteringer.

Her i 2. valgperiode efter kommu-nalreformen har kommunerne for alvor taget økonomistyringsbrillerne på. Den store budgetoverskridelse i 2009 har ført til et stort politisk fokus på at få nedbragt aktiviteten i de efterfølgende år.

En dugfrisk undersøgelse af kom-munernes forventede regnskaber for 2011 viser, at kommunerne mere end holder budgetterne for 2011. Den kraftige reduktion skyl-des især en ændring i det politiske ejerskab til kommunens økonomi og fokus på økonomisk ansvarlig-hed og budgetoverholdelse. Det er ikke længere politisk acceptabelt at lade økonomien skride. Sam-tidig er der stor opmærksomhed på, at der skabes og fastholdes et politisk råderum.




Anm.: Budget 2012-opgaveniveau, ekskl. udgifter til medfinansiering og indtægter fra den centrale refusionsordning

## Kommunalbestyrelsen...

**...sætter mål for det økonomiske råderum**
Nogle kommunalbestyrelser har en økonomisk politik, der tager stilling til det ønskede råderum – både på kort og lang sigt. Nogle kommuner har også fastlagt målsætninger om permanent overskud på den strukturelle driftsbalance, så der kan prioriteres mellem drift og anlæg. Andre fastlægger ikke sådanne mål og tvinges i stedet ofte ud i tilbagevendende besparelser.

"Der bliver indimellem argumenteret med, at "det måske bliver bedre over sommeren" pga. økonomiaftale og nye skatteskøn. Det fjerner fokus fra tidlig intern prioritering og skubber skabelsen af råderum i baggrunden."

**Kirsten Thune, økonomichef, Roskilde Kommune**

**...begynder budgetprocessen tidligt**
Nogle budgetprocesser letter den politiske prioritering – andre gør den vanskeligere. I nogle kommuner har man tidligt på året fastlagt hvor stort råderummet skal være. Det giver politikerne noget at prioritere ud fra. Det betyder reelt, at de overordnede rammer for 2013 allerede drøftes i de første måneder af 2012. Andre kommuner venter med at finde råderummet til efter sommerferien – disse kommuner risikerer at få en sparediskussion frem for en prioriteringsdiskussion i de afsluttende budgetforhandlinger.

**...stiller krav om, at der er frigjort midler i basisbudgettet**
I nogle kommuner indebærer udarbejdelsen af basisbudgettet og kommunens budgettildelingsmodeller, at kommunalbestyrelsen tvinges ud i sparerunder allerede inden de er kommet i gang med at drøfte det kommende års budget. I andre kommuner er det efter politisk ønske administrationens pligt at komme med forslag til tilpasninger af basisbudget og tildelingsmodeller, så der altid er rum til prioriteringer.

**...bruger effektiviseringer strategisk og som redskab til at skabe råderum**
Nogle kommuner har vedtaget en effektiviseringsstrategi, der årligt frigør væsentlige midler til prioriteringer. Samtidig lægger strategien løbende pres på forvaltningerne for at effektivisere driften. Andre kommuner fastlægger effektiviseringskravet, når forskellen mellem udgifter og indtægter er kendt.

**...tager ansvar for at overholde budgettet og afviser konsekvent kassefinansierede tillægsbevillinger**
Budgettet udtrykker kommunalbestyrelsens grundlæggende prioritering af servicen på tværs af områder. Derfor er det problematisk, hvis udgifterne på et område stiger mere end forudsat. I nogle kommuner træffes der altid beslutning om kompenserende besparelser ved budgetskred. Det tvinger forvaltningerne til at praktisere stram styring og overveje realistiske alternativer. Herudover understøtter det, at problemer med budgetoverskridelser ikke opstår. Når tillægsbevillinger gives med "rund hånd", er det svært at fastholde en styringsdisciplin.

.

## Administrationen...

**...agerer proaktivt**
Kommunalbestyrelsen forventer, at administrationen agerer proaktivt og tager hånd om potentielle problemsager, inden de kræver politisk stillingtagen i form af tillægsbevillinger. De mest tilfredse politikere oplever, at topledelsen har stor fokus på budgetopfølgningen og den tværgående prioritering af midlerne inden for bevillingsområderne.

"Administrationen skal perspektivere tiltagene i budgettet, bl.a. ved at påpege det råderum, der skabes. Samtidig er det administrationens opgave at agere løsningsorienteret ved at komme med intelligente og rettidige forslag til effektiviseringer og besparelser."

**Bjarne Winge, økonomidirektør, Københavns Kommune**

**...følger udgifterne tæt**
Kommunalbestyrelsen forventer, at administrationen følger udgiftsudviklingen tæt, og at man får besked så tidligt som muligt, hvis økonomien ser ud til at skride. Der skelnes skarpt mellem den politiske og den administrative budgetopfølgning. I kommuner, hvor administrationen er god til at prognosticere regnskabet og løbende tager hånd om budgetudfordringer – og hvor den politiske tillid er til stede – er der typisk kun behov for 2-3 politiske budgetopfølgninger. I kommuner, hvor det administrative fokus er mindre, er der typisk behov for mere ad hoc prægede budgetopfølgninger.

**...har fokus på løsningerne frem for på problemer**
Nogle kommuner har arbejdet målrettet med det materiale, der forelægges kommunalbestyrelsen. Frem for at bruge meget tid på at beskrive årsagerne til problemerne og deres størrelse, er fokus i stedet rettet mod de løsninger, som forvaltningen foreslår. Man skal naturligvis lære af sine fejl, men sket er sket, og derfor er det det fremadrettede perspektiv, der skal fokuseres på.

"Vi har i vores budgetopfølgning introduceret en 80/20 model, hvor der bruges 20 pct. energi på at forklare, hvorfor det gik galt, mens der bruges 80 pct. på at beskrive en løsning."

**Steen Andersen, budgetchef, Næstved Kommune**

**... sikrer, at manglende budgetoverholdelse får konsekvenser**
I nogle kommuner har direktionen forpligtet sig til at finde kompenserende besparelser inden næste budgetopfølgning forelægges økonomiudvalget, hvis nogle udgifter ser ud til at skride. I andre kommuner har direktionen gjort det klart, at budgetoverskridelser, der skyldes manglende styring, får organisatoriske konsekvenser. Med indførelsen af sanktionslovgivningen er budgetoverholdelse hvert år blevet et must.

# Budgetmodeller der frigør råderum

De store ændringer i demografien indebærer, at der de kommende år vil være massivt fokus på kommunernes budgetmodeller. Både i forhold til indholdet i rammebudgetteringen, tilblivelsen af basisbudgettet og de mere eller mindre automatiske budgettildelingsmodeller.

Hvis budgettildelingsmodellerne ikke skaber økonomisk råderum, kan budgetprocessen komme til kun at handle om besparelser og nedskæringer. Kommunen kan opleve, at demografien alene indebærer, at det tekniske basisbudget ligger markant højere, end hvad der kan lade sig gøre. Politikerne vil derfor fra starten være tvunget til at tænke i besparelser frem for i muligheder og udvikling.

En del kommuner er i gang med at give tildelingsmodellerne et serviceeftersyn. Især overvejer mange, hvordan man på ældreområdet – i højere grad, end det er tilfældet i dag – kan tage højde for den forbedrede sundhedstilstand blandt de ældre. Det skal sikre, at ældreområdet i de kommende år ikke "spiser" hele råderummet.

Partnerskabet har indsamlet en række eksempler på budgetmodeller både fra egne og de øvrige 70 kommuner, og nedenfor følger nogle af partnerskabets væsentligste overvejelser knyttet til udformningen af budgetmodellerne.

**Basisbudgettet er ikke bare teknik!**

Mange kommuner opfatter basisbudgettet som en ren teknisk øvelse, hvor sidste års ramme fremskrives til det aktuelle pris- og opgaveniveau. Men i realiteten er der en række valg at træffe, når basisbudgettet udarbejdes. De typiske korrektioner til basisbudgettet fremgår af boksen.

Punkterne i boksen er imidlertid ikke ren teknik. Tænk bare på processen omkring håndteringen af ny lovgivning. Nogle kommuner har en model, hvor den relevante forvaltning automatisk modtager et beløb svarende til kommunens bloktilskudsandel af DUT-kompensationen. Andre har en model, hvor der ikke fordeles midler ud, hvis kommunen allerede lever op til de nye regler. Ved nye initiativer har økonomifunktionen altid en dialog med de relevante områder om evt. merudgifter, dog således, at et tillæg til budgettet maksimalt kan svare til DUT-kompensationens størrelse. Der er næppe tvivl om, hvilken af de to metoder, der giver størst råderum.

Nogle kommuner lægger herudover automatisk eventuelle tillægsbevillinger ind i basisbudgettet, mens andre ikke lægger dem ind i det efterfølgende års basisbudget. De lader det i stedet være op til politikerne at drøfte, hvorvidt udgiften fortsætter i de kommende år.

Samtidig er det vigtigt at være opmærksom på, at ansvaret for at komme med tekniske korrektionsforslag i mange kommuner påhviler fagforvaltningerne. Men fagforvaltningerne kan have en interesse i at presse basisbudgettet op. Derfor har økonomiudvalget og økonomifunktionen et helt særligt ansvar for at sikre, at det samlede basisbudget ikke udhuler det økonomiske råderum.

## Typiske korrektioner i basisbudgettet

- Ændret lovgivning (DUT)
- Politiske beslutninger med permanent økonomisk effekt besluttet siden vedtagelse af udgangspunktet
- Afgivne tillægsbevillinger med permanent virkning
- Midlertidige udgifter, som ikke har permanent karakter og ikke længere er relevante
- Beslutninger med en skrå udgiftsprofil, eksempelvis nye initiativer, hvortil der både er knyttet en opstartsudgift og en efterfølgende besparelse i den løbende drift
- Rettelse af fejl

**Ændret basisbudgetbegreb og fremrykket budgetproces**
Mange kommuner tilkendegiver, at stort set hele budgettet er resultatet af en mekanisk fremskrivning af sidste års budget. Nogle kommunalpolitikere har givet udtryk for, at det ikke efterlader meget plads til politiske prioriteringer. Tilblivelsen af det tekniske budget indebærer med andre ord, at der ikke foregår en reel prioritering af de enkelte områder. Der kigges altså ikke på hvilket behov, der er på det enkelte område, eller på om behovet har ændret sig.

Valget af budgetproces er i den sammenhæng afgørende. I nogle kommuner skabes der ikke et råderum til politisk prioritering i forbindelse med udmeldingen af rammer til fagudvalgene. Tværtimod kommer fagudvalgene ofte med nye ønsker, der resulterer i et budgetforslag, der ikke kan finansieres. I disse kommuner oplever politikerne kun at tale om besparelser fra sommerferien og frem mod budgetvedtagelsen.

For at skabe mulighed for reelle politiske prioriteringer har nogle kommuner i stedet besluttet at fremrykke tidspunktet for udmeldingen af basisbudgettet. Ved at trække et beløb ud af budgetrammen, skabes der allerede i forbindelse med rammeudmeldingen et økonomisk råderum.

Nogle kommuner kobler samtidig effektiviseringsprocessen sammen med det beløb, der trækkes ud af rammen. Det sker ved, at kommunen allerede i foråret gennem analyser og indsamling af forslag kan sætte konkret indhold på de beløb, der trækkes ud af rammen for at tilvejebringe råderum.

**Tildelingsmodeller er ikke objektiv sandhed**
De store forskelle i kommunernes tildelingsmodeller vidner om stor variation i forhold til hvad og hvor meget, der korrigeres for. Det er derfor også væsentligt at slå fast, at det ikke giver mening at tale om objektive tildelingsmodeller. Tildelingsmodellerne er i høj grad udtryk for traditioner og bevidste politiske valg. Man bør derfor være varsom med at udråbe tildelingsmodeller til alene at være teknisk-administrative. Kommunens valg af tildelingsmodel kan således sagtens få betydning for serviceniveauet.

Dermed er det også afgørende at slå fast, at justeringer i budgetrammer som følge af ændringer i demografien ikke nødvendigvis er udtryk for en videreførelse af det gældende serviceniveau. Der kan være tale om reduktioner i serviceniveauet, ligesom der kan være tale om serviceniveauforøgelser. Det afhænger af den valgte tildelingsmodel.

"Hvis administrationen kan ane problemer forude, så er det administrationens ansvar gennem dialog med de pågældende fagområder at tilpasse modellen, så man ikke kører med underskud"

**Jens Vedel Jørgensen, centerchef, økonomi og personale, Ballerup Kommune**

**Demografiregulering med omtanke**
Nogle kommuner har truffet beslutning om slet ikke at regulere for demografi. Det er endda kommuner præget af kraftig befolkningsvækst. I stedet indgår demografi i den politiske drøftelse af basisbudgettet på lige fod med andre korrektioner.

Andre kommuner har valgt kun at korrigere for demografi på dagtilbuds- og skoleområdet, hvor der er faldende demografi, mens ældreområdet er underlagt rammestyring.

Endelig er der kommuner med permanent faldende befolkning, og deraf følgende faldende indtægtsgrundlag, som har valgt at nedkorrigere budgetterne over hele linjen i takt med det faldende befolkningstal.

Der er således ikke noget entydigt billede af hvilke områder, der demografireguleres. Antallet af omfattede områder spænder fra de tre traditionelle serviceområder dagtilbud, skole og ældre til stort set alle kommunens serviceområder.

En del kommuner demografiregulerer eksempelvis området for udsatte børn og unge. Andre kommuner undlader bevidst dette med henvisning til, at omstillingen af ydelserne de senere år indebærer faldende udgifter på trods af stigende børnetal.

Hensynet til den samlede balance i kommunens økonomi gør det nødvendigt at overveje hvilke områder, der demografireguleres. På nogle områder er der en klar sammenhæng mellem befolkningsudvikling og udgifter, mens dette ikke er tilfældet på andre områder.

**Tilpas demografimodellerne løbende**
I nogle kommuner kører den samme demografimodel videre i mange år uden justeringer, også selvom den åbenlyst er for generøs overfor nogle områder. Dette kommer typisk til udtryk ved mindreudgifter i regnskabet, som det eksempelvis er set på ældreområdet i mange kommuner. Eller det kan komme til udtryk ved utilsigtede stigninger i serviceniveauet. I andre kommuner ser administrationen det som sit ansvar løbende at komme med forslag til justeringer af tildelingsmodellen, så det politiske handlerum ikke utilsigtet reduceres.

"Vi har helt afskaffet demografiregulering som et objektiv kriterium. Vi ser ikke nødvendigvis en sammenhæng mellem demografi og serviceniveau, og eventuelle justeringer må indgå i den løbende prioritering på lige fod med andre områder af den kommunale økonomi. Vi har med andre ord afskaffet objektivitetsbetragtningen og undgår dermed at der på visse områder sker en "forlodsfordeling" inden den egentlige politiske prioritering foretages."
**Finn Villadsen, budget- og finanschef, Vejle Kommune**

## CASE: Forbedret sundhedstilstand blandt ældre

**Den hastigt stigende ældrebefolkning indebærer, at mange kommuner for tiden har fokus på demografireguleringen af ældreområdet – ikke mindst i forhold til, hvordan man kan tage højde for den forbedrede sundhedstilstand blandt de ældre.**

**Eksempel 1:**
Nogle kommuner arbejder med meget overordnede enhedsbeløb pr. relevant alderskategori. Andre kommuner reducerer enhedsbeløbet for de "unge ældre" (65-74 årige) som følge af en generelt forbedret sundhedstilstand i denne aldersgruppe. I nogle kommuner udgør reduktionen i enhedsbeløb som følge af forbedret sundhedstilstand helt op til 25 pct.

**Eksempel 2:**
Nogle kommuner arbejder ud fra en præmis om, at en højere levealder ledsages af en bedre sundhedstilstand. Perioden hvor en person har en funktionsnedsættelse antages at være konstant, og tildelingen af midler afspejler derfor, at behovet for fx hjemmehjælp forskydes i takt med den stigende levealder.

Partnerskabet vil i løbet af foråret udarbejde et inspirationspapir til, hvordan demografireguleringsmodellerne på ældeområdet kan indrettes.

# Den **decentrale økonomi** udfordres

Kommunerne er generelt kendetegnede ved at være meget decentraliserede. Den decentrale økonomiske styring sikrer institutionerne stor frihed til at prioritere opgaverne inden for de rammer, som kommunalbestyrelsen fastlægger. De har eksempelvis mulighed for at planlægge opsparing til drift og/eller anlæg. Dermed har de mulighed for at videreføre uforbrugte midler til det følgende år uden at miste råderetten. Samtidig har institutioner i vid udstrækning mulighed for at låne af næste års budget. Det skaber stort ejerskab og ansvarsfølelse i forhold til den økonomi, som institutionerne har til rådighed.

Den økonomiske decentralisering, herunder især overførslerne mellem årene, kan imidlertid skabe en vis usikkerhed i forhold til det samlede regnskab. I en tid, hvor regnskabssanktionen indebærer krav om budgetoverholdelse ned til mindste krone, udgør det en særlig udfordring.

Partnerskabet har drøftet fire modeller for, hvordan en kommune bevarer den økonomiske decentralisering og samtidig minimerer usikkerheden ved overførslerne mellem årene. Gensidig tillid og frihed under ansvar er nøgleordene, uanset hvordan styringsmodellen indrettes. Modellerne har hver deres styrker og svagheder i forhold til at skabe større sikkerhed for budgetoverholdelse. Partnerskabet har valgt at kalde modellerne for henholdsvis *monitoreringsmodellen, sikkerhedsnetmodellen, kollegiummodellen* og *centralbankmodellen*.

Partnerskabet har ligeledes drøftet en række yderligere elementer i relation til opstilling af de fire modeller. Elementerne er supplementer til den decentrale økonomistyring, som den enkelte kommune kan vælge at praktisere. Det er partnerskabets opfattelse, at disse supplerende redskaber i mange tilfælde kan bidrage positivt i forhold til at øge præcisionen i budgetoverholdelsen på selvforvaltningsområderne.

"Den decentrale økonomistyring er et sundt princip, som sikrer både store frihedsgrader og ansvarsfølelse hos lederne af kommunens mange områder og institutioner."

**Eva Holm Iversen, økonomidirektør, Norddjurs Kommune**

## Sikkerhedsnetmodellen

er en teknisk løsning snarere end en egentlig model. Tanken med modellen er at dæmme op for den ubalance, der måtte komme i de overførte beløb, frem for at påvirke selve størrelsen af de overførte beløb. Sikkerhedsnettet i form af en budgetbuffer bør tilrettelægges således, at den svarer til nettoudsvinget i summen af de opsparede midler fra år til år.

Det er nødvendigt, at kommunen har overblik over det samlede overførte beløb over en årrække. På den måde kan der laves en gennemsnitsbetragtning for størrelsen af disse. Det er en udfordring for sikkerhedsnetsmodellen, hvis opsparingen stiger hvert år. Det betyder nemlig, at institutionerne år efter år har et forbrug, som ligger under den bevilligede ramme. Det er derfor vigtigt, at kommunen tager aktivt stilling til, om størrelsen på den enkelte institutions ramme er den rette. Et sikkerhedsnet i form af en budgetbuffer til at imødegå stort forbrug af opsparede midler må ikke blive en sovepude i forhold til størrelsen af de enkelte institutioners ramme.

## Monitoreringsmodellen

er tænkt som en slags overvågningsmodel i forhold til udfordringen med forbrug af overførte og opsparede midler. Tanken er at fortsætte med de samme frihedsgrader for institutionerne som hidtil, og som minimum forsætte den dialog, der forudsættes at være mellem økonomifunktionen og de budgetansvarlige på institutionsniveau.

Økonomifunktionen skal overvåge det forventede forbrug af overførte beløb og løbende følge op på anvendelsen af overførte og opsparede midler samt lån af næste års forbrug. En løbende monitorering vil forbedre økonomifunktionens muligheder for at lave et mere præcist estimat af det forventede regnskabsresultat og samtidigt give mulighed for at handle i tide.

# Modeller for den decentrale økonomistyring

## Kollegiummodellen

bygger på en grundlæggende idé om, at den samlede kommunale forvaltning inddeles i en række kollegier – typisk fagområder – som hver for sig forudsættes at gå i nul fra år til år. Den ansvarlige direktør har til opgave at sikre, at den op- og nedsparing, som foregår på eget ressortområde, ikke resulterer i store udsving i forbruget af opsparede midler fra år til år. Indenfor hvert kollegium er der frit spil for de enkelte institutioner, men det samlede kollegium skal gå i nul.

Kollegiummodellen forudsætter et stort ejerskab til kommunens samlede økonomi – både fra kollegiets og institutionernes side. Desuden er det vigtigt, at kollegiemodellen ikke ender som en bureaukratisk overvågnings- og indberetningsproces. Fokus skal være på, at man indenfor hvert kollegium har frie rammer til at anvende de overførte midler. Dermed ændres der i princippet ikke væsentligt ved institutionernes nuværende frihedsgrader.

## Centralbankmodellen

bygger på en grundtanke om at samle alle de opsparede midler og overførte beløb i en 'centralbank'. Banken har herefter kontrol med de samlede midler og kan frigive midlerne efter ansøgning fra de enkelte institutioner, eller alternativt efter ansøgning fra forvaltningen/området. Banken har overblik over hvor stor en andel af de opsparede midler, der anvendes i løbet af året. Samtidig skal banken følge op på, om de overførte beløb balancerer nogenlunde ind og ud af regnskabsåret. Kommunen kan overveje at lave en bagatelgrænse for ansøgningsbeløb.

Centralbankens funktion er at reducere usikkerheden, ikke at skabe et unødvendigt rigidt system for småbeløb. Centralbankmodellen har den naturlige udfordring, at institutionerne vil føle, at deres handlerum indsnævres. Hvor de tidligere har kunnet råde frit over deres opsparing – eller som minimum have oplevelsen af, at pengene lå i deres kasse – vil deres opsparing nu skulle ligge centralt. Derfor forudsætter centralbank-modellen, at institutionerne har tillid til, at centralbanken forvalter de samlede opsparede midler og overførte beløb på "fair" vis.


**Krav om ansøgning**
Flere kommuner har allerede i dag et krav om, at institutionerne skal ansøge om at forbruge af egen opsparing. Dette forbedrer økonomifunktionens viden og styringsmuligheder i forhold til de overførte midler på institutionsniveau, men kan være tungt at administrere. Institutionerne har stadig råderet over de overførte midler, men økonomifunktionen har snor i det samlede volumen af de opsparede midler.

**Loft over overførte beløb**
En simpel metode til at begrænse risikoen for et stort nettoforbrug af opsparede midler i det enkelte år er at reducere det samlede volumen af opsparede midler. Kommunen kan således sætte et loft over, hvor mange opsparede midler, den enkelte institution – alternativt de enkelte fagområder – må have stående. Hvis institutionen rammer loftet, vil yderligere opsparede midler tilfalde den centrale kommunekasse.

**Forskel i ind- og udlånsrente**
For at undgå for stor nedsparring af opsparede midler har nogle kommuner differentieret indlåns- og udlånsrenten for institutionerne i kommunens "interne bank".

Rent praktisk betyder det, at institutionerne får en relativ høj rente på overførte midler, som de sparer op fra år til år, mens det er dyrt for institutionerne at "låne" af næste års budget.

**Sanktionsmekanisme**
Tanken bag den regnskabssanktion, der nu er en del af kommunens rammebetingelser, kan også anvendes internt af kommunen i forhold til de decentrale områder og institutioner. En sanktionsmekanisme på kommuneniveau kan varieres afhængig af, hvor hårdt kommunen ønsker at sanktionere og på hvilket niveau i organisationen. Kommunen bør derfor indledningsvist overveje i hvilke tilfælde sanktionen udløses, samt om sanktionen skal være gældende og udmøntes i hele kommunen, på de enkelte fagområder eller på institutionsniveau.

**Bindinger på overførte beløb**
Flere kommuner anvender i dag en model, hvor der er lagt bindinger på anvendelsen af de overførte beløb. Her er ikke tale om beløbsmæssige lofter for anvendelsen af opsparede midler, men om begrænsninger i hvilke typer af udgifter, de opsparede midler må anvendes til. Eksempelvis at opsparede midler kun må anvendes til anlægsprojekter.

Ved at binde opsparede midler til anlæg, kan det forebygges, at servicerammen presses af uventet forbrug af institutionernes opsparing.

**Budgeteffekt af overførte beløb**
I nogle kommuner får overførte beløb fra regnskabsåret effekt i forhold til det kommende års budget. I andre kommuner er dette ikke umiddelbart tilfældet – medmindre der konsekvent spares op på institutionsniveau.

# Kommunen som koncern

En kommune er én samlet organisation med en lang række mere eller mindre selvstændige enheder. Måden disse enheder er bundet sammen på, er dog meget forskellig fra kommune til kommune. Men hvordan får man kommunens enheder til at tænke og handle med tanke på, at de hver især er en del af den større helhed, som kommunen udgør? Et fokus på kommunen som koncern understreger, at alle er i samme båd.

Koncernfokus er ikke et mål i sig selv. Koncernfokus er et middel til at opnå mål, som ellers kan være svære at opnå. Koncernfokus er en måde at tænke hele organisationen på og kan medvirke til at sikre, at den administrative organisation understøtter realiseringen af de politisk fastsatte mål bedst muligt.

## Politisk styringskultur og råderum som mål

Stramme økonomiske rammer kræver, at der rettes fokus mod tiltag, der fastholder et råderum til politisk prioriteringer. Det stiller krav om en politisk styringskultur med fokus på økonomisk ansvarlighed, ligesom det stiller krav om skarp prioritering af ressourcerne på tværs af kommunen.

Den nødvendige prioritering af kommunens samlede økonomi kan understøttes gennem et koncernfokus. En politisk vedtaget økonomisk politik med forpligtende målsætninger kan være et godt værktøj i den løbende styring og opfølgning.

De ændrede rammevilkår har også åbnet for, at uhensigtsmæssige styringstraditioner kan ændres. Det har i mange kommuner ført til et øget fokus på, at budgetrammerne hurtigere kan omfordeles mellem områderne.

"Vi skal skabe en forståelse af, at vi er én kommune, hvor fundamentet er balance på den lange bane. Lykkes det, er vi godt på vej til at skabe råderum, og dermed flytte fokus fra egentlige besparelsesrunder til fortsat udvikling."

**John Burchardt, økonomichef, Kolding Kommune**

- **Udarbejd og vedtag en økonomisk politik for kommunen med fælles mål for økonomien**
- **Skab konsensus om budgetoverholdelse – hvis budgettet skrider undergraves det politiske handlerum**
- **Klargør konsekvenserne af en budgetoverskridelse**

## Administrativ styringskultur

Modstridende interesser i organisationen er en stor udfordring og må anerkendes, når der skal skabes et koncernfokus. Incitamentsstrukturerne skal derfor tilrettelægges, så de understøtter et koncernfokus. Det skal være klart for alle med økonomiansvar, at de hver især er en del af en større helhed.

I tilfælde af budgetskred skal administrationen kunne udarbejde fagligt forsvarlige løsninger, der kan genskabe balancen i kommunens økonomi, og politikerne skal kunne prioritere. Ellers skrider det politiske råderum. Gensidig tillid er alfa og omega.

Definitionen af det fælles projekt er centralt for koncerntanken. Det kræver klar kommunikation og vilje. De øverste lag i organisationen skal kommunikere koncerntanken, og baggrunden for den, klart. Ejerskab og engagement skal forankres bredt, og det kræver mulighed for gensidig dialog på, og imellem, mange niveauer i organisationen.

"Man kan ikke helt undgå interessekonflikter, men de er nemmere at håndtere, når der er accept af, at vi alle er i samme båd."

**Andreas Jegstrup, økonomidirektør, Ringsted Kommune**

- **Kommunikér klart, at koncernfokus er et fælles projekt, der sigter mod et fælles mål – alle i samme båd!**
- **Overvej hvordan incitamentsstrukturerne kan tilpasses**
- **Skab rum for diskussion og dialog i organisationen**
- **Vær tydelig omkring, at alle har et ansvar for økonomien – også for at bidrage til at skabe balance!**

## Organisering

Koncernfokus kan udvikles uanset hvordan en kommune er organiseret. Mange kommuner har valgt at organisere sig med en samlet direktion eller en enhedsdirektion, blandt andet med henblik på at øge koncernfokus. Hvad organisationen og direktionen døbes er ikke afgørende, men navngivningen kan være et stærkt symbol for koncerntanken.

"En stærk økonomifunktion er vigtig! Men det er også vigtigt, at vi viser tillid til de decentrale ledere og sikrer dem den nødvendige og kompetente understøttelse af deres budgetansvarsopgave."

**Thomas Palner, økonomichef, Billund Kommune**

Økonomifunktionen står centralt i koncerntanken. Det er økonomifunktionen, der skal følge op på økonomiudvalgets og direktionens fælles mål for kommunens samlede økonomi. Økonomifunktionen skal koordinere, inspirere og kontrollere. Samtidig skal den være en aktiv medspiller for fagforvaltningerne, der skal have mulighed for støtte, controlling mv. Økonomifunktionen skal også være klar til at yde ekspertbistand i konkrete sager, hvor de budgetansvarlige har behov for dette. Endelig skal økonomifunktionen sikre en god løbende regnskabsføring henover året. Det er grundlaget for en god og valid budgetopfølgning.

Økonomichefen spiller i den forbindelse en central rolle – både formelt og uformelt. Uanset organisationsformen er det økonomichefen, der er ansvarlig for hovedparten af den koordinering og dialog, der løbende følger op overfor de budgetansvarlige på alle niveauer.

- **Overvej en direktionsmodel – både af navn og af gavn**
- **Skab eller fasthold en stærk økonomifunktion, der kan holde hele organisationen fast på de fælles mål**
- **Tydeliggør økonomifunktionens formelle og uformelle rolle**
- **Tydeliggør forankringen af det økonomiske ansvar**
- **Sæt fokus på reaktioner og løsninger frem for bagudrettede forklaringer**

## Budgetproces

Budgetprocessens centrale omdrejningspunkt bør være kommunens samlede økonomiske balance og mål. Det kræver en klar ansvarsfordeling mellem administration og politikere og klarhed i processerne. Tidlig inddragelse af politikerne kan tydeliggøre det fælles ansvar, men må ikke bruges til at skyde ansvaret væk fra administrationen. Det er vigtigt, at der er enighed omkring processens forløb, både administrativt og politisk.

Budgetprocessen bør tilrettelægges med udgangspunkt i fælles mål for kommunens samlede økonomi. Det sikrer, at basisbudgettet er lavet på baggrund af de politiske prioriteringer, der allerede er foretaget. Prioriteringerne kan naturligvis ændres, men det er i givet fald en politisk beslutning. Udmøntningen af budgettet bør også være klar – hvem er ansvarlig for hvilke punkter? Dette er især vigtigt, hvis man anvender rammebesparelser, som kan forsvinde fra radaren, hvis ikke ansvaret er tydeligt. En præcis udmøntningsplan for besparelser kan hjælpe med at tydeliggøre budgetansvaret.

"Det er vigtigt at implementere budgettet, altså at følge op på udmøntningen. Vi har en udmøntningsplan der sikrer, at besparelser ikke falder mellem to stole."

**Maj Buch, centerchef, økonomi & it, Greve Kommune**

- **Skab klarhed og enighed om budgetprocessen og ansvarsfordelingen tidligt**
- **Overvej tidligere politisk inddragelse – det giver større ejerskab til budgettet**
- **Vær klar omkring basisbudgettet – hvad er politisk prioriteret tidligere, og hvad er nyt?**
- **Tydeliggør budgetansvaret – også for besparelser!**

## Budgetopfølgningsproces

Budgetopfølgningens kerne er troværdigheden af de informationer, der er til stede, samt det fokus, som økonomiudvalget og direktionen har på koncernens samlede økonomi. Ingen må kunne gemme sig, og det kræver stor loyalitet mod koncerntanken.

"Vores politiske budgetopfølgning er månedlig og har en fælles skabelon for alle områder. Fokus er på den samlede økonomi, og opfølgningen må ikke blive for omfangsrig – så forsvinder overblikket!"

**Dorte Tofte Bertram, chefkonsulent, Rødovre Kommune**

Der bør skelnes mellem løbende administrative opfølgninger og de politiske budgetopfølgninger. Det er dog vigtigt at have mindst én politisk budgetopfølgning tidligt på året. Det skyldes ikke mindst regnskabssanktionen.

Der bør udvikles en fælles standard for det materiale, der anvendes i budgetopfølgningen. Materialet skal være overskueligt og selvforklarende. Det skal kunne forstås og gennemskues af alle kommunalbestyrelsesmedlemmer uanset udvalgsposter.

Samtidig skal fokus i højere grad være på løsningerne frem for problemerne. I modsat fald er det vanskeligt at foretage de politiske prioriteringer, der er nødvendige for at styre kommunens samlede økonomi.

- **Fokusér budgetopfølgningen på kommunens samlede økonomi**
- **Skeln mellem administrative og politiske budgetopfølgninger og lav mindst én politisk opfølgning tidligt på året**
- **Skab og brug en fælles standard eller skabelon for det materiale, der anvendes i budgetopfølgningen**
- **Giv hånd på, at der ikke gives kassefinansierede tillægsbevillinger**
- **Stil krav om realistiske kompenserende tiltag ved budgetskred**

Partnerskab om bedre økonomistyring består af 28 kommuner og KL. Partnerskabet har på en møderække i 2011 drøftet aktuelle emner og udfordringer for kommunernes økonomistyring, samt diskuteret hvordan disse kan håndteres. Partnerskabet er kommet frem til en række overvejelser, som efter partnerskabets opfattelse er centrale i forhold til økonomistyringen. Denne pjece indeholder en opsamling på partnerskabets overvejelser omkring politisk styringskultur, budgetmodeller, modeller for den decentrale økonomi samt koncernfokus.

Udover emnerne i pjecen arbejder partnerskabet fortsat med emner som anvendelsen af dispositionsregnskaber, mulighederne for forbedret periodisering og prognosticering, brugen af økonomiske nøgletal og udformningen af budgetopfølgningen.

Deltagerne i partnerskabet er Ballerup, Billund, Favrskov, Faaborg-Midtfyn, Greve, Gribskov, Herning, Holstebro, Ikast-Brande, Kolding, København, Køge, Mariagerfjord, Norddjurs, Næstved, Randers, Rebild, Ringkøbing-Skjern, Ringsted, Roskilde, Rødovre, Silkeborg, Slagelse, Svendborg, Thisted, Varde, Vejle og Viborg Kommuner samt KL.