



Ny økonomistyringsmodel for Københavns Kommune

12-03-2014

Sagsnr.
2013-0230147

Dokumentnr.
2013-0230147-19

Sagsbehandler
ERP Programmet

Indholdsfortegnelse

1	Indledning.....	2
2	Ledelsesresumé.....	2
2.1	Målbillede for regnskabsvæsenet.....	3
2.2	Målbillede for god økonomistyring.....	3
2.3	Den afledte styringsmodel.....	4
2.3.1	Standardisering og forenkling af systemløsningens opsætning.....	4
2.3.2	Styringshierarki der sammenkobler styringsniveauerne.....	5
2.3.3	Styringsmodellens to ”badekar”.....	7
3	Kortlagte styringsbehov og -krav.....	13
3.1	Interne styringsbehov.....	13
3.1.1	Sammenhængende styringskæde.....	13
3.1.2	Aktivitetsstyring der kræver fordelinger af udgifter.....	14
3.2	Eksterne krav.....	15
3.2.1	Rapportering til Økonomi- og Indenrigsministeriet.....	15
3.2.2	Moms, takstberegninger mv.....	16
3.3	Sammenfatning.....	16
4	Den afledte styringsmodel.....	18
4.1	Behov for standardisering, forenkling og ren finanskerne.....	18
4.2	Behov for styringshierarki og processer der sammenkobler styringsniveauerne.....	21
4.2.1	Byggeklods 1: Ydelses- og aktivitetshierarki der skaber et ”fælles sprog” i styringskæden.....	22
4.2.2	Byggeklods 2: Budgetbadekar.....	23
4.2.3	Byggeklods 3. Opfølgingsbadekar.....	28
4.3	Sammenfatning.....	31
5	Afledt fundamental systemfunktionalitet.....	33
	Bilag.....	38
	Bilag 1: Målbilleder og styringsambitioner.....	38
	Bilag 2: Metode.....	45
	Bilag 3: Interne styringsbehov og eksterne krav.....	47
	Bilag 4: Mulige dimensioner i kontoplanen.....	59
	Bilag 5: Ordliste.....	61

ERP programmet

Borups Allé 177
2400 København NV

E-mail
DE30@sof.kk.dk

EAN nummer
5798009682895

www.kk.dk

1 Indledning

I dette dokument præsenteres konceptet for Københavns Kommunes nye økonomistyringsmodel. Dokumentet skal sammen med de udarbejdede procesbeskrivelser danne grundlag for udarbejdelse af kravspecifikationen til den fremtidige ERP-løsning. Den nye økonomistyringsmodel i kommunen skal skabe grundlaget for, at der kan implementeres en standardløsning, som kan anvendes ens på tværs af forvaltningerne. Dette vil medføre en mere effektiv, meningsfuld og gennemsigtig styring i Københavns Kommune.

Afsnit 2 ”Ledelsesresumé” præsenterer hovedelementerne i styringsmodellen. Beskrivelsen af styringsmodellen i dokumentet er opbygget efter den metode og logik, der har været grundlaget for udviklingen af Københavns Kommunes nye økonomistyringsmodel.

Indholdet af de enkelte afsnit er kort præsenteret nedenfor:

Afsnit 2 – Ledelsesresumé

I dette afsnit præsenteres de målbilleder, for Københavns Kommunes fremadrettede regnskabsvæsen og økonomistyring, som er grundlag for økonomistyringsmodellen. Samtidig beskrives selve elementerne i styringsmodellen.

Afsnit 3 – Kortlagte styringsbehov og -krav

I dette afsnit gennemgås de interne og eksterne økonomistyringsbehov, som kommunen har i relation til budgettering, regnskabsaflægelse mv. med henblik på at kunne udlede en styringsmodel.

Afsnit 4 – Den afledte styringsmodel

I dette afsnit beskrives Københavns Kommunes nye økonomistyringsmodel – herunder hvordan modellen understøtter de behov, kommunen har jf. afsnit 3. I afsnittet udfoldes hovedelementerne, som præsenteres i afsnit 2, og der opstilles en række nødvendige forretningsregler.

Afsnit 5 – Afledt systemfunktionalitet

I dette afsnit beskrives de væsentligste krav, som styringsmodellen stiller til systemfunktionalitet. Dette afsnit har mere teknisk karakter.

2 Ledelsesresumé

Københavns Kommune har udarbejdet to sammenhængende målbilleder på økonomiområdet: Et for regnskabsvæsenet og et for god økonomistyring. Målbillederne skal ses i sammenhæng og danner rammen for økonomistyringsmodellen. De er vedlagt som bilag i deres fulde længde.

2.1 Målbillede for regnskabsvæsenet

Regnskabsvæsenet skal overordnet:

- Bidrage til en sikker og effektiv økonomiforvaltning på alle niveauer i Københavns Kommune
- Tilvejebringe de fornødne oplysninger til brug for den løbende interne regnskabsopfølgning, den periodiske regnskabsaflæggelse samt den årlige udfærdigelse af Københavns Kommunes årsregnskab
- Bidrage med oplysninger til revisionen af regnskaberne, i henhold til gældende lovgivning herom
- I størst muligt omfang foregå digitalt med brug af færrest mulige ressourcer og størst mulig automatisering

Til at understøtte ovenstående krav, er der fastsat fire indsatsområder for regnskabsvæsenet:

1. Væsentlighed i tilrettelæggelsen
2. Sammenhængende tænkning
3. Standardiserede processer og systemer
4. Rette og relevante kompetencer

2.2 Målbillede for god økonomistyring

Økonomistyring er en ledelsesopgave, der varetages i institutioner og andre budgetbærende enheder, på forvaltningsniveau og på koncernniveau i hele Københavns Kommune.

Økonomistyringen skal løbende forbedre udnyttelsen af knappe ressourcer i realiseringen af et fastsat mål eller ønsket resultat. God økonomistyring består i at skabe mest mulig værdi, i forhold til de fastsatte mål, for færrest mulige ressourcer og samtidig sikre, at disponerings- og regnskabsregler bliver overholdt. Derudover er det økonomistyringens opgave løbende at identificere og håndtere risici, knyttet til regnskabsvæsenet. Det betyder, at økonomistyringen skal sikre sammenhæng og gennemsigtighed i:

- Styringen af faglige og økonomiske mål og resultater
- Styringen af aktiviteter og ressourcer, samt
- Styringen af de finansielle midler

Ledelsesinformationen skal understøtte muligheden for rettidige og velfunderede prioriteringer. Økonomistyringen skal derfor sikre, at de enkelte ledelsesniveauer har et informationsniveau, der afspejler deres styringsbehov.

I målbilledet for god økonomistyring er der fastsat fire indsatsområder, der, inden for de overordnede regler og principper for

udgifts- og bevillingsstyring, skal styrke Københavns Kommunes mulighed for at prioritere de aktiviteter, der giver størst mulig værdi og udføre dem på den mest effektive måde.

De fire indsatsområder er:

1. Rettidig planlægning
2. Aktivitetsbaseret budgettering
3. Tæt opfølgning
4. Klart styringsgrundlag

2.3 Den afledte styringsmodel

Målbillederne for regnskabsvæsenet og god økonomistyring danner rammerne for økonomistyringsmodellen. Styringsmodellen er derudover opbygget omkring følgende to forhold, der imødekommer visionerne i målbillederne:

- Standardisering og forenkling af systemløsningens opsætning, der giver mulighed for validt og relevant styringsgrundlag på alle styringsniveauer i kommunen
- Styringshierarkier og processer, der sammenkobler styringsniveauerne i kommunen og sammenkobler økonomistyringen med styringen af aktiviteter og resultater

De to forhold beskrives nedenfor.

2.3.1 Standardisering og forenkling af systemløsningens opsætning

Københavns Kommune vil fremadrettet sikre, at den økonomi de budgetansvarlige (ledere) skal forholde sig til i den daglige styring forenkles. Det sker ved, at opbygningen af finans-modulet, som er kernen i økonomisystemet, gøres så enkel som muligt. Det betyder, at de ting som kun få ledere og budgetansvarlige skal styre på håndteres andre steder i systemløsningen. Herved undgår man at forurene de manges verden, med de fås behov.

Dette sker helt konkret ved at fokusere på tværgående standardisering og forenkling, dvs. at:

1. Der skabes en enkelt fælles struktur for kontoplanen.
2. Kernen i løsningen (finansmodulet) holdes fri for manuel omfordeling af udgifter (omposteringer).
3. Der etableres tværgående governance, som danner grundlaget for en struktur, der understøtter standardisering og forenkling. Den fælles governance omfatter hele løsningen.

Uanset hvilke styringsbehov kommunen har internt, og uanset hvordan kontoplanen i finansmodulet konkret opbygges, skal kommunen kunne rapportere i overensstemmelse med en række

eksterne krav. Det vigtigste forhold er rapporteringen til Økonomi- og Indenrigsministeriet (ØIM) i overensstemmelse med den autoriserede kontoplan.

Den nye løsning er tænkt således, at den med udgangspunkt i registreringen i finansmodulet vil oversætte registreringerne i kommunens kontoplan til ØIMs kontoplan, uden at der sker en egentlig registrering på IM-konto. Herved ”forurenes” kommunens finanskontoplan ikke af IM-kontoplanens sammenblanding af forskelligartede styringsbehov. Dette alene vil forsimple styringen i Københavns Kommune – særligt i dagligdagen for medarbejdere med økonomiopgaver. Det giver sjældent mening for den enkelte budgetansvarlige enhed at styre på IM-konto.

Afrapportering til ØIM, og en række andre styringsbehov, som ikke har relevans for den enkelte budgetansvarlige, fjernes fra den daglige styring, uden at der gives køb på muligheden for at rapportere efter IM kontoplanen og derved får man en økonomistyring, der differentieres efter behov.

2.3.2 Styringshierarki der sammenkobler styringsniveauerne

Når kommunen har forenklet opsætningen af løsningen (særligt finansmodulet), og derved gjort det muligt at differentiere styringsgrundlaget i forhold til de konkrete behov på de forskellige niveauer, skal styringsniveauerne bindes sammen på en hensigtsmæssig måde, så budget- og opfølgingsprocesserne kan systemunderstøttes i stedet for som i dag at foregå manuelt i Excelark og lignende.

Der skal med andre ord etableres en styringskæde, som ikke bare understøtter den ”rene” økonomistyring, men som også skaber en stærkere tilknytning til de faglige aktiviteter og resultater jf. målbilledet for god økonomistyring. Det leder frem til følgende to afgørende udfordringer:

- Der skal skabes en løsning, der på en standardiseret måde understøtter styringsbehovene på tværs af forvaltningerne fra top til bund
- Der skal konstrueres en (aktivitets- og resultatbaseret) budget- og opfølgingsmodel (styringsmodel), der understøtter de forskellige serviceområder i kommunen samtidig med, at den understøtter en fælles tværgående styring

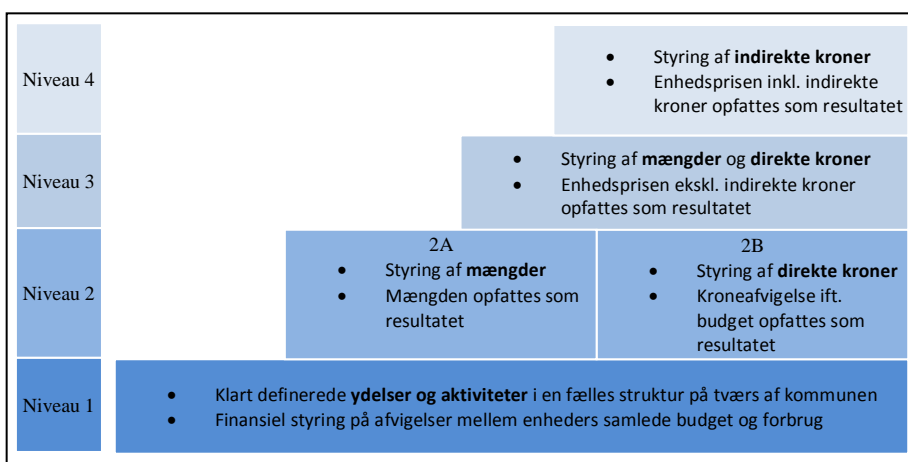
I det følgende præsenteres på konceptniveau en løsning, som håndterer ovenstående udfordring.

Standardiseret differentieret styring

Som nævnt er det væsentligt at kunne differentiere styringen på forskellige niveauer. Det er behovet for at standardisere også, da en samlet systemunderstøttelse ellers ikke lader sig gøre.

Styringsmodellen løser dette umiddelbare modsætningsforhold, ved at introducere nedenstående ”trappetrinsmodel”

Figur 1. Trappetrinsmodellen



I ovenstående model er det bærende for Københavns Kommune, at det kun er niveau 1, der bliver obligatorisk at anvende for alle budgetansvarlige enheder. På niveau 1 skal der defineres et sæt af aktiviteter og ydelser, der er fuldt dækkende, og ikke overlappende. Herved opfyldes det krav om standardisering, som er en forudsætning for en samlet systemunderstøttelse. Det betyder i praksis, at alle enheder på dette niveau har en fælles kontoplan som de registrerer efter, og at der alene følges op på om forbruget holder sig inden for budgettet for enhederne på niveau 1. Niveauerne 2-4 er valgfrie at benytte. Disse niveauer tilføjer flere elementer i styringen som fx styring på mængder og styring på priser.

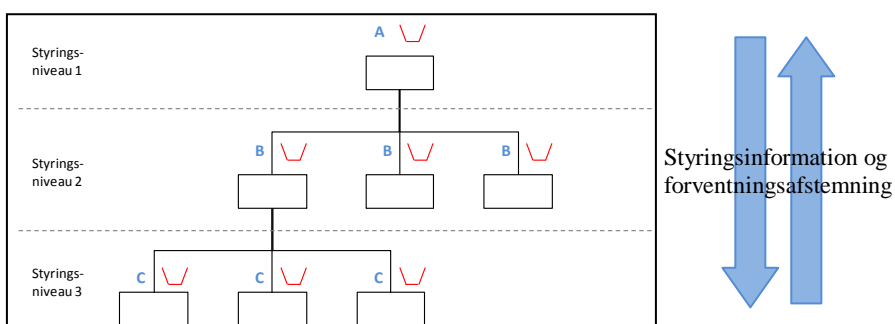
Der skal kunne differentieres mellem hvilket af de overliggende niveauer, der eventuelt bringes i anvendelse i kombination med niveau 1, hvilket afhænger af de konkrete lokale styringsbehov. Hvis mængden er afgørende for styringen, kan niveau 2A anvendes. Niveau 2B kan anvendes såfremt det er afgørende at styre på det konkrete forbrug (direkte kroner) på en ydelse, aktivitet mv. Niveau 3 anvendes såfremt det ønskes at styre på både 2A og 2B, mens niveau 4 anvendes såfremt, der er behov for at tillægge administrativt overhead til de direkte omkostninger.

Det er vigtigt at bemærke, at der inden for de enkelte niveauer på trappen vil være obligatoriske standarder, der muliggør systemunderstøttelse.

2.3.3 Styringsmodellens to ”badekar”

Nedenfor præsenteres, på konceptniveau, de bærende elementer i økonomistyringsmodellen, nemlig to procesmodeller, der i det følgende vil blive defineret som badekar – et budget- og et opfølgingsbadekar. Logikken bag betegnelsen badekar er at de procesmodeller, der understøtter økonomistyringsmodellen grafisk set ligner et badekar, hvor styringsinformationerne vandrer op og ned i organisationen og overføres fra et niveau til et andet. Grundtanken er, at der mellem to givne styringsniveauer altid arbejdes med et ”badekar”. Derved skabes der forventningsafstemning mellem niveauerne i organisationen i forhold til budget og opfølgning på budget. Den samlede model illustreres i figuren nedenfor.

Figur 2. Badekarsmodellen



Badekarret vil i hvert enkelt tilfælde, og ud fra det konkrete styringsbehov, anvende et ”styringstrin” i trappemodellen jf. figur 1. Badekarret er i bund og grund udtryk for, en standardiseret systemunderstøttet dialog om økonomistyringen mellem to styringsniveauer.

Modellen dikterer ikke, hvordan de enkelte forvaltninger og enheder skal økonomistyre. Den sætter rammerne for styringen med det formål, at kommunen kan opnå en så systemunderstøttet styring som muligt – i én og samme systemløsning.

Badekarsmodellen består af tre byggeklodser:

- Byggeklods 1: Ét ydelses- og aktivitetshierarki, der skaber et fælles sprog, som binder de organisatoriske niveauer sammen
- Byggeklods 2: Ét budgetbadekar der definerer en fælles proces for budgetlægning
- Byggeklods 3: Ét opfølgingsbadekar der definerer en fælles proces for budgetopfølgning

De tre byggeklodser beskrives nedenfor.

Byggeklods 1. Ydelses- og aktivitetshierarkiet

For at opnå en effektiv og tværgående aktivitetsbaseret styring skal der etableres et entydigt aktivitets- og ydelseshierarki. Aktivitets- og ydelseshierarkiet skal dække i såvel organisatorisk bredde, som hierarkisk dybde, på tværs af alle forvaltninger i kommunen.

I figur 3 er den nuværende systemunderstøttede styring i Københavns Kommune illustreret med de grønne kasser med *input* (de ressourcer vi forbruger) samt *informationsindgang* (det tildelte budgetansvar). Med den nye styringsmodel tilføjes systemunderstøttelse af de blå kasser, der omfatter *ydelse* (det vi producerer) og *aktivitet* (hvordan vi producerer det).

Figur 3: Styringsmodellens dimensioner



Det skal bemærkes, at der med ovenstående ikke er taget stilling til, hvorledes sammenhængen mellem aktiviteter og ydelser skal etableres konkret systemmæssigt og ej heller, om der er behov for at lade aktiviteter og ydelser dække af én eller flere dimensioner i den nye kontoplan. Dette skal fastlægges sammen med en given leverandør i afklaringsfasen efter kontraktindgåelsen. Forinden skal kommunen i løbet af efteråret 2014 komme nærmere egne behov på området, gennem arbejdet med at fastlægge ydelses- og aktivitetshierarkier i kommunen.

Formålet med aktivitets- og ydelseshierarkiet er alene at binde styringselementerne (udtrykt ved aktiviteter og ydelser) entydigt sammen på alle organisatoriske niveauer i kommunen.

Byggeklods 2. Budgetbadekar

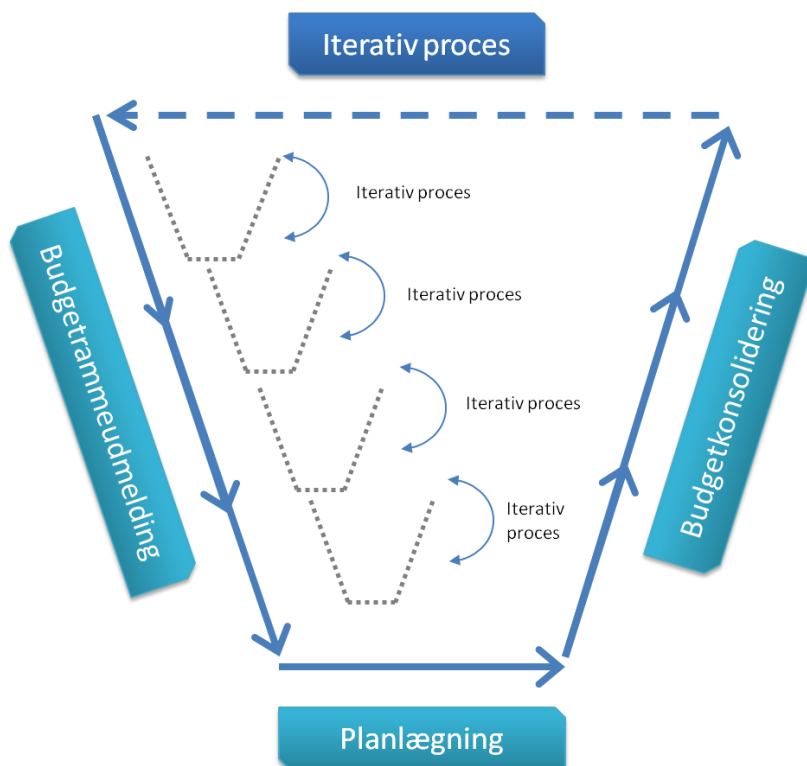
Der skal budgetlægges på dimensionerne i styringsmodellen (input, informationsindgang, aktivitet og ydelse) via budgetbadekarret.

Budgetbadekarret skal muliggøre en sammenhængende systemunderstøttelse af nedenstående delprocesser:

1. Budgetrammeudmelding
2. Planlægning i den budgetansvarlige enhed
3. Konsolidering af budgettet på tværs af styringsniveauerne i kommunen.

Dette illustreres ved figuren nedenfor.

Figur 4. Budgetbadekarret



Den grundlæggende forståelse er, at der altid på et givent tidspunkt vil blive udmeldt en budgetramme ”oppefra”, og at det er inden for den ramme, en budgetansvarlig enhed skal planlægge sine aktiviteter og udarbejde sit detailbudget. Planlægningen i de budgetansvarlige enheder skal kunne konsolideres, så det sikres, at det der er planlagt med samlet set holder sig inden for den samlede budgetramme.

Det er dog afgørende for styringsmodellens virke, at budgetbadekarret fungerer i både en top-down og bottom-up sammenhæng.

Budgetbadekarret er med andre ord ikke afhængigt af, hvor i organisationen budgetprocessen igangsættes. Modellen rummer muligheden for, at der på et lavere niveau i organisationen kan planlægges, *før* der sker (korrigeret) budgetrammeudmelding oppefra.

Budgetbadekarret sikrer med dette, at:

- Budgetrammeudmeldingen fra overliggende niveauer til underliggende niveauer bliver understøttet af og opsamlet i løsningen
- De enkelte styringsniveaers budgettering og planlægning bliver systemunderstøttet, samtidig med at der skabes grundlag

for en sammenhængende opfølgning på tværs af fagområder og styringsniveauer

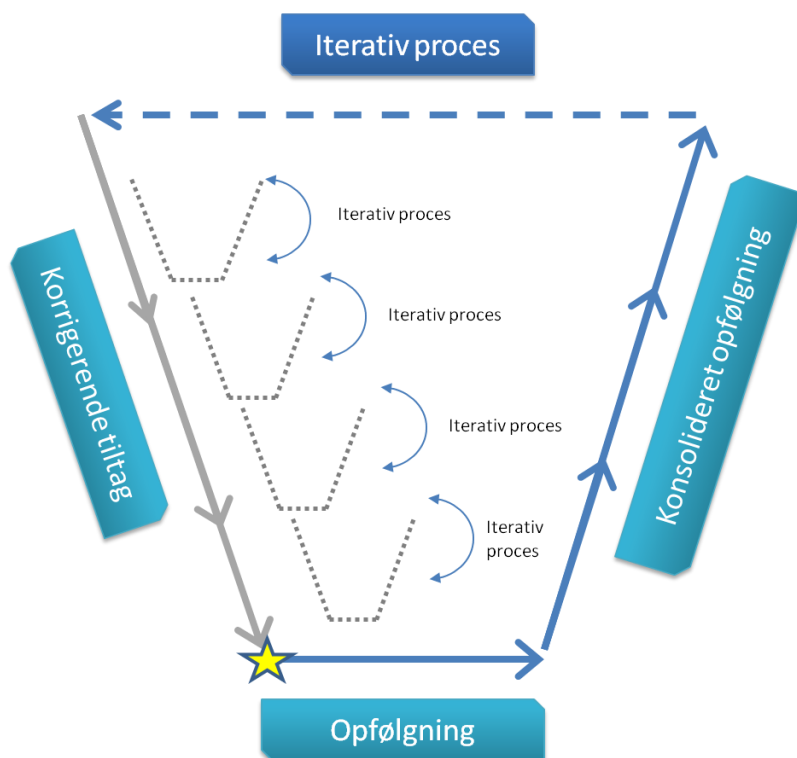
- Konsolidering af masseudmeldte budgettrammer med underliggende detailbudgettering kan ske fuldt systemunderstøttet i en iterativ proces.

Endvidere skal budgetbadekarret og systemunderstøttelsen af denne sikre, at procestrinene kan ske som 'iterative processer', for på den måde at ende med et organisatorisk forankret budget, hvor alle styringsniveauer er enige om de aktivitets- og resultatbaserede budgetforudsætninger.

Byggeklods 3. Opfølgingsbadekar

Budgetbadekarret ovenfor medfører, at der på alle niveauer i organisationen hele tiden vil foreligge et planlægningsbudget, der er afstemt med de overliggende budgettrammer på det niveau, der vedtages af Borgerrepræsentationen. Der vil parallelt hermed ske en reel udvikling i de budgetansvarlige enheders omverden, som kan have afledte økonomiske konsekvenser. Denne viden skal opsamles gennem en parallel opfølgingsproces, som illustreres ved nedenstående figur.

Figur 5. Opfølgingsbadekarret



Det er en grundlæggende tanke, at processen i ovenstående figur oftest udgår fra nederste venstre hjørne – altså begynder med at den

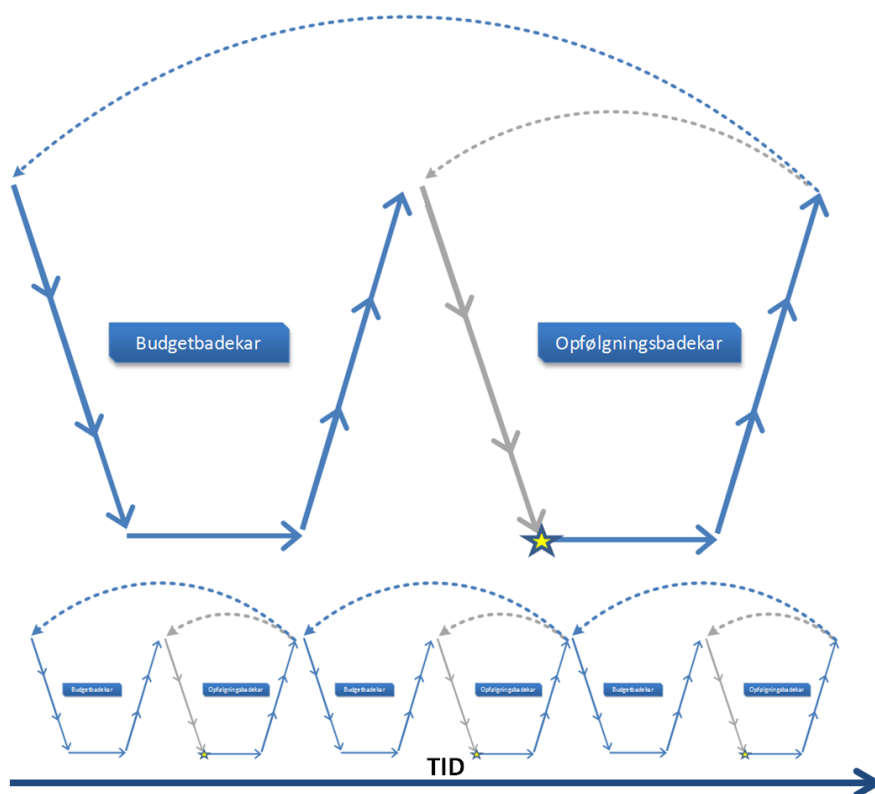
budgetansvarlige enhed følger op på, om den gældende budgetrammeudmelding og planlægning fortsat forventes at holde. Gør den ikke det, vil konsolideringen vise behov for korrigerende handlinger eller ændringer i budgetrammerne. Formålet med opfølgingsbadekarret er, at skabe et ensartet beslutningsgrundlag i opfølgingsprocessen. Opfølgingsbadekarrets opgave er at sikre, at:

- Der sker en sammenkobling af ledelsesinformation i alle ledelses- og styringsniveauer.
- Økonomiprocesserne understøtter koblingen mellem ledelses- og styringsniveauerne.
- Roller og ansvar understøtter dialog med henblik på at igangsætte korrigerende ledelsesmæssige handlinger – alternativt fornyet/korrigeret budgetrammeudmelding jf. figur 4.

Afrunding: Trappetrinsmodellen og budget- og opfølgingsbadekarrene

Samlet giver grundprincipperne i aktivitetstrappen og badekarsmodellerne mulighed for, at der på samtlige styringsniveauer kan træffes et aktivt valg om, hvor på aktivitetstrappen styringen skal befinde sig. Det gør det muligt at vurdere og tage højde for meningsfuldheden i styringen i relation til det enkelte fagområde. Der skal aftales en governance for denne vurdering og beslutning. Samtidigt giver grundprincipperne mulighed for at systemunderstøtte de iterative processer, som beskrives i de to parallelle (budget- og opfølgings-) badekar. Sammenhængen mellem de to badekar illustreres nedenfor.

Figur 6. Den samlede badekarsmodel



Den væsentligste pointe i figuren er, at økonomistyring (når budgettet er kendt) starter med opfølgningen på det budgetansvarlige niveau (den gule stjerne). Det vil systematisk føre til et behov for korrigerende ledelsesmæssige handlinger - alternativt fornyet/korrigerende budgetudmelding.

Det er ikke på forhånd givet, hvor mange niveauer, der er brug for i styringshierarkiet. Det kan dog forventes, at styringsmodellen som minimum vil definere tre niveauer:

- et **strategisk niveau**, hvor de politisk fastsatte ønsker til servicering af borgere og virksomheder kategoriseres i ydelsesgrupper,
- et **forvaltningsniveau**, hvor de politisk fastsatte ønsker nedbrydes på egentlige ydelser,
- et **budgetansvarligt niveau**, hvor de egentlige ydelser nedbrydes til det niveau, der i produktionsmæssig henseende giver mening

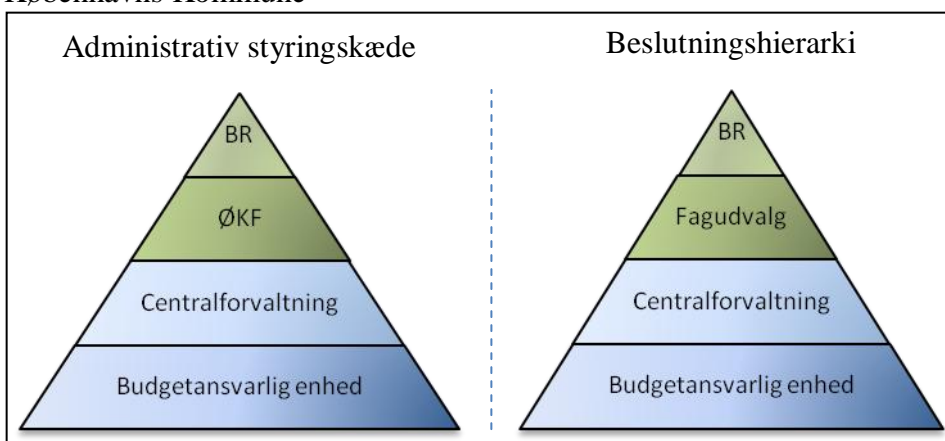
3 Kortlagte styringsbehov og -krav

I afsnit 2 blev hovedelementerne i styringsmodellen præsenteret. I dette afsnit bliver principperne for styringsmodellen uddybet med udgangspunkt i den metode og logik, der har været grundlaget for udviklingen af Københavns Kommunes nye økonomistyringsmodel. Styringsmodellen er udarbejdet på baggrund af en analyse af styringsbehovene i Københavns Kommune. I dette afsnit gennemgås konklusionerne på analysen af først de interne, og dernæst de eksterne, krav til økonomistyringen i Københavns Kommune. Den detaljerede analyse foreligger i bilag 3.

3.1 Interne styringsbehov

De interne styringsbehov er kortlagt i forhold til de generiske niveauer i den administrative styringskæde jf. den venstre pyramide i nedenstående figur 7.

Figur 7. Den administrative styringskæde og beslutningshierarki i Københavns Kommune



Det ekspliciteres, at den administrative styringskæde rent procesmæssigt fungerer uanset hvilke regler, der indføres i beslutningshierarkiet til højre i figuren. Beslutningshierarkiet håndterer økonomiske anliggender løst fra den rene administrative proces f.eks. adgangen til omprioriteringer inden for udvalg, overførselsadgang centralt/decentralt, håndtering af strukturelle mer- og mindre forbrug osv.

3.1.1 Sammenhængende styringskæde

Den sammenhængende administrative styringskæde skal imødekomme det grundlæggende behov for, at kunne budgetmelde og følge op på de midler, som Borgerrepræsentationen bevilger, således at midlerne forvaltes så effektivt som muligt i henhold til de formål, de er givet til.

Det betyder, at der er behov for specifikt at styre på de ydelser, der produceres i forvaltningerne og den dermed tilknyttede økonomi. Der

er derfor behov for, at styringen på ydelser bliver et fælles ”sprog” på tværs af alle forvaltninger i Københavns Kommune.

I forhold til den interne rapportering i kommunen er der brug for at systemunderstøtte opfølgningsprocessen. Dette gælder fra det budgetansvarlige styringsniveau, over konsolidering af enhedernes opfølgning på et højere styringsniveau, hele vejen op til den endelige afrapportering til det øverste politiske styringsniveau.

Der er derfor generelt behov for en effektiv tværgående systemunderstøttelse af alle økonomiprocesser, som muliggør en styrkelse af dialogen mellem de forskellige styringsniveauer - eksempelvis om de budgetforudsætninger, der er knyttet til de udmeldte rammer.

Der skal være gennemsigtighed i hele styringskæden, og i den forbindelse er der behov for, at rapporteringsbehovene i den nye styringsmodel håndteres anderledes end i dag, hvor der bogføres direkte i finansmodulet frem for via de øvrige moduler. Der er i den forbindelse brug for en overskuelig kontoplan, der anvendes ensartet på tværs af kommunen.

Der er desuden behov for at kunne følge op på anvendelse af bevillinger, som politisk afsættes til særlige formål. Opfølgningen skal kunne ske uden, at det sker på bekostning af en ensartet anvendelse af kontoplanen i øvrigt.

3.1.2 Aktivitetsstyring der kræver fordelinger af udgifter

Kortlægningen af de interne styringsbehov har endvidere vist, at der på det budgetansvarlige niveau er behov for at systemunderstøtte den faglige og økonomiske planlægning, som budgetprocessen indebærer. Planlægningen er således det grundlag, der sammenkobler 'budgetteringen' på alle styringsniveauer, og dermed skaber en sammenhængende økonomisk styringskæde.

Med baggrund i de udmeldte budgetrammer og de detailbudgetter, der dannes på det budgetansvarlige styringsniveau, er der behov for en løbende systemunderstøttet konsolidering.

Der er endvidere behov for at kunne foretage aktivitetsstyring, hvilket betyder, at der også er brug for at kunne få kendskab til, hvad det koster at producere ydelserne - herunder beregne enhedspriser. Der er i den forbindelse brug for at kunne fordele indirekte henførbare udgifter.

De interne styringsbehov er sammenfattet i nedenstående tabel 1.

Tabel 1: Sammenfatning af interne styringsbehov

I. Sammenhængende styringskæde
<ul style="list-style-type: none"> • Effektiv tværgående systemunderstøttelse fra politisk til budgetansvarligt niveau i styringskæden
<ul style="list-style-type: none"> • Gennemsigtighed i hele styringskæden
<ul style="list-style-type: none"> • Systemunderstøttet sammenhæng mellem alle økonomiprocesser og styringsniveauer såvel top-down som bottom-up
<ul style="list-style-type: none"> • Styring på ydelser, som er det fælles ”sprog” i hele styringskæden
<ul style="list-style-type: none"> • Kendskab til budgetforudsætninger fra top til bund, og omvendt
<ul style="list-style-type: none"> • Opfølgning på bevillinger givet til særlige formål
II. Aktivitetsstyring, der kræver fordeling af udgifter
<ul style="list-style-type: none"> • Styring på de aktiviteter, som enhederne udfører for at producere ydelser
<ul style="list-style-type: none"> • Ressourcestyring
<ul style="list-style-type: none"> • Kapacitetsstyring
<ul style="list-style-type: none"> • Systemunderstøttet dialog om budgetkonsolidering, hvor budgetter skal kunne ses som entydige budgetelementer, henholdsvis uden fordeling af indirekte henførbare udgifter, og med fordeling af indirekte henførbare udgifter
<ul style="list-style-type: none"> • Kendskab til hvad det koster at producere ydelser

3.2 Eksterne krav

I forbindelse med økonomistyringen er Københavns Kommune også underlagt en række eksterne krav. De væsentligste eksterne krav er, at kommunernes økonomistyring skal finde sted inden for rammer, der er forankret i en række bekendtgørelser og love. Særligt gælder det, at Økonomi- og Indenrigsministeriets "Budget- og Regnskabssystem for kommuner", svarende til "Årsregnskabsloven" for private virksomheder, skal følges.

3.2.1 Rapportering til Økonomi- og Indenrigsministeriet

Kommunens budget og regnskab skal jf. "Budget- og Regnskabssystemet for kommuner" opstilles efter udgiftsbaserede principper. Der er ikke krav til en "én til én" bogføring, blot at udgifterne kan henføres til ØIM's autoriserede kontoplan og at der eksisterer et dokumenterbart transaktionsspor.

Der er derimod krav om, at kunne indmelde budgetter og regnskab i forhold til den kontoplan Økonomi- og Indenrigsministeriet har fastsat. Der er, udover transaktionssporet, derfor kun behov for at kunne skabe en kobling mellem kommunens kontoplan og Økonomi- og Indenrigsministeriet kontoplan, for at kommunen kan opfylde de eksterne krav, der stilles.

3.2.2 Moms, takstberegninger mv.

Ud over kravene i forbindelse med afrapportering til Økonomi- og Indenrigsministeriet, er der også nogle krav i forhold til moms, takster, registrantbogføring mv.

Det er hovedreglen i det kommunale budget- og regnskabssystem, at udgifter og indtægter på såvel drifts- som anlægskonto skal registreres eksklusiv moms i de kommunale budgetter og regnskaber. Fra denne hovedregel findes enkelte specifikke undtagelser, som vedrører registreret moms, købsmoms, fondsmoms og momspositivlisten, hvor der er krav til registrering af disse typer moms med henblik på afregning med relevante myndigheder.

På socialområdet er det fastsat ved lov, at der for en række tilbud skal fastsættes en omkostningsbaseret takst. Hvis en kommune anvender en anden kommunes, eller regions, tilbud er det denne takst, der skal ske afregning på baggrund af.

På social- og beskæftigelsesområdet er der endvidere krav om registrantbogføring, hvor de udgifter der afholdes i forbindelse med en visiteret ydelse til en borger, kan henføres til borgerens personnummer med henblik på opgørelse af statsrefusion.

I alle tilfælde vil det være nødvendigt at fordele indirekte henførbare udgifter på de producerede ydelser, personnumre mv. Dog er der fortsat ikke krav til, at dette sker ved bogføring. Det skal blot være muligt efterfølgende at henføre/dokumentere fordelinger til den oprindelige bogføring.

De eksterne krav er sammenfattet i nedenstående tabel.

Tabel 2: Sammenfatning af eksterne krav

III. Rapportering til Økonomi- og Indenrigsministeriet, der kræver fordeling af udgifter
• Afrapportering på funktioner, grupperinger mv.
IV. Moms, takstberegninger mv.
• Registrering af visse typer moms
• Grundlag for takstberegninger
• Registrantbogføring
• Håndtering af regnskaber fra selvejende institutioner, jf. Styrelsesvedtægt

3.3 Sammenfatning

Der er behov for en effektiv systemunderstøttet styringskæde, der binder hele kæden fra det øverste politiske styringsniveau til det budgetansvarlige styringsniveau sammen.

Der skal være fuld gennemsigtighed i hele styringskæden med klare budgetforudsætninger og budgetter, der både kan vises entydigt fordelt på budgetelementer og med fordeling af indirekte henførbare udgifter.

Der er endvidere behov for at skabe en systemunderstøttet sammenhæng mellem alle økonomiprocesser og styringsniveauer med det mål at skabe et fælles ”sprog” i hele styringskæden. Der skal kunne styres på ydelser, aktiviteter, ressourcer og kapacitet ud fra en fælles forståelse af kontoplan og hierarkier. Det skal endvidere være muligt at se, hvad det koster at producere ydelser.

Eksternt stilles der krav til, at der kan afrapporteres i henhold til Økonomi- og Indenrigsministeriets kontoplan, og at der kan opgøres moms for visse typer udgifter. Kravene omfatter også registreringskrav i forhold til registrantbogføring, beregning af takster til brug for afregning med eksterne parter, og indregning af regnskaber fra selvejende institutioner.

4 Den afledte styringsmodel

Hovedproblemstillingen fra foranalysen til kommunens indkøb af nyt økonomisystem er, at kommunens systemunderstøttelse af økonomiområdet i dag, trods et omfangsrigt systemlandskab, er begrænset og primitivt. Københavns Kommune har i den nuværende løsning forsøgt at understøtte alle de kortlagte interne styringsbehov og eksterne krav, men gennem:

- flere ikke sammenhængende styringskæder og nogle steder overlappende styringskæder
- aktivitets- og resultatstyring gennem fordelinger i bogføringen
- ØIM rapportering via fordelinger i bogføringen
- Takstberegninger mv. via bogføring

Den nuværende løsning er karakteriseret ved en uhensigtsmæssig og ugenomsigtig finanskerne, hvor alle rapporteringsbehov er blevet implementeret, som bogføringsbehov i finanskernelen med udgangspunkt i en uoverskuelig kontoplan, som ikke er anvendt ensartet på tværs af kommunen.

Udfordringen er at sikre, at Københavns Kommunes økonomistyring fremadrettet systemunderstøtter de kortlagte styringsbehov og krav, men uden at genskabe ovenstående løsningsbillede. Dette kan undgås ved at svare samtidigt og sammenhængende på følgende to helt fundamentale udfordringer:

1. Det skal sikres, at Københavns Kommune fremadrettet har en gennemsigtig og effektiv finanskerne
2. Københavns Kommune skal skabe en sammenhængende systemunderstøttet styringskæde, hvor aktiviteter og ydelser er omdrejningspunktet

I det efterfølgende præsenteres konceptløsninger, som besvarer ovenstående spørgsmål. Løsningen præsenteres ved at besvare spørgsmål 1 via afsnit 4.1, og spørgsmål 2 via afsnit 4.2. I de to afsnit præsenteres løsningen og de tilknyttede nødvendige forretningsregler. I afsnit 4.3 sammenfattes styringsmodellen.

4.1 Behov for standardisering, forenkling og ren finanskerne

Københavns Kommune undgår fremadrettet et uhensigtsmæssigt opbygget og ugenomsigtigt finans/controlling-modul ved at fokusere på tværgående standardisering, forenkling og en ren finanskerne, dvs. at:

1. Der skal skabes en ren finanskerne uden manuelle fordelinger.

2. Der skal etableres tværgående governance, som skaber en struktur, der understøtter standardisering.
3. Der skal skabes en enkelt fælles struktur for kontoplanen, som understøtter den rene finanskerne og governance.

Ad 1 – Der skal skabes en ren finanskerne

For bl.a. at sikre at regnskabsprocesserne kan eksekveres hurtigt og effektivt, er der behov for, at finansmodulet holdes rent for fordelinger. I den forbindelse er der opstillet følgende tre forretningsregler:

Regel 1 – Der må ikke foretages bogføring af "fordelinger"

Fordelinger i forbindelse med den aktivitetsbaserede budgettering eller budget/regnskab til Økonomi- og Indenrigsministeriet foretages ikke i finans, men fordeles på baggrund af fordelingsnøgler. Der skal derimod uden for finans/controlling-modulet kunne opstilles flere typer af fordelte regnskaber jf. de kortlagte behov og krav i afsnit 3.

Regel 2 – Omkonteringer skal så vidt muligt begrænses

For i så høj grad som muligt at sikre mulighed for anvendelse af den fremadrettede indbyggede ERP systemlogik, bør omkonteringer i så bredt omfang som muligt begrænses. Omkonteringer anvendes ikke, når der kan identificeres et alternativ.

Regel 3 – Takstberegninger til eksternt brug skal tage udgangspunkt i de fordelte regnskaber

Det eksterne krav til beregningen af takster søges understøttet ud fra de fordelte aktivitetsregnskaber uden for finanskerne.

Takstberegningen er dermed i konsistent forlængelse af den interne styring. Ovenstående er betinget af, at ydelserne bag de eksterne takster er indbygget i styringshierarkiet.

Ad 2 – Der skal etableres tværgående governance, som fastholder standardisering med henblik på fælles systemunderstøttelse

Ud over at finanskerne ikke skal indeholde bogførte fordelinger, er det endvidere en forudsætning for effektive regnskabsprocesser, at der er en fælles standard for struktur og kontering. Dette skaber således fundamentet for at kunne opsætte standardiserede processer eller systemunderstøttelse for hele kommunen. For at opnå denne fælles standardstruktur er der behov for en fælles tværgående governance, som både understøtter og vedligeholder strukturen. Dette stiller tre primære krav til governance.

Regel 1 – At bogføring fremadrettet sker igennem de øvrige moduler, og ikke finansmodulet

For at sikre at data opsamles på en korrekt måde, og at der sikres et transaktionsspor, er det vigtigt, at modulerne i løsningen benyttes, som de er tiltænkt. Dvs. at alle registreringer går igennem de korrekte

moduler, og at der ikke bliver foretaget konteringer direkte i finansmodulet.

Regel 2 – Intern handel baseres på intern fakturering via modulerne, og så vidt muligt ikke ved omkonteringer

Når der foretages handel mellem enheder i kommunen, skal dette ske efter samme proces, som når der foretages handel med eksterne parter. Dvs. at et indkøbsmodul med interne kataloger formodentligt anvendes.

Regel 3 – Opbygning og central vedligeholdelse af en konteringshjælpfunktion for at undgå fejlkonteringer

For at sikre at udgifter og indtægter konteres korrekt, skal løsningen have en konteringshjælpfunktion. Derudover skal løsningen opsættes, så det alene er relevante konteringsmuligheder, som brugeren skal forholde sig til.

Ad 3 – Der skal skabes en enkel kontoplan, som er i overensstemmelse med den rene finanskerne

Hvis regnskabsprocesserne skal understøttes effektivt, er der endvidere behov for et finansmodulet holdes rent, samt at der eksisterer en fast fælles governance for kontoplanen. Kontoplanen skal opbygges så den understøtter styringsbehovene på alle styringsniveauer.

For at dette kan sikres, er der behov for fælles retningslinjer og struktur for kontoplanen. Det stiller krav til, at det er de samme dimensioner, der benyttes på tværs af hele kommunen, og at dimensionerne strukturelt benyttes på den samme måde.

Uanset hvilke styringsbehov kommunen måtte have, skal de afledte behov til dimensionerne fremadrettet kunne opdeles i fire typer af dimensioner: Input, information, aktivitet og ydelse. De fire typer og deres generelle indhold er illustreret i figur 10 nedenunder:

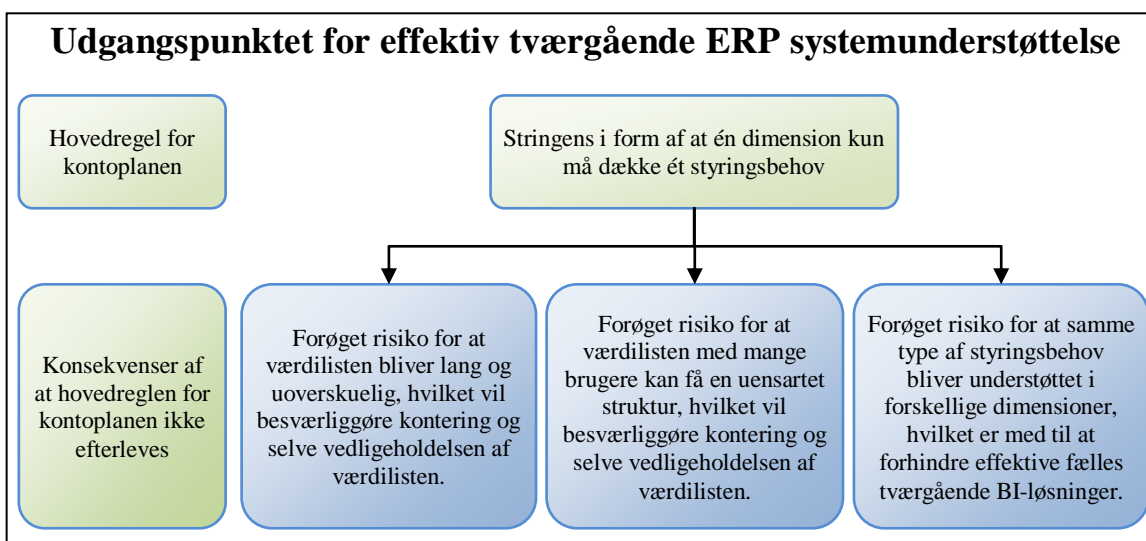
Figur 8: Typer af dimensioner i kontoplanen



At der overordnet er fire typer af dimensioner i kontoplanen betyder ikke, at der er en egentlig begrænsning på antallet af dimensioner i kontoplanen. Formålet med opdelingen er at understrege, at én dimension understøtter ét styringsbehov, og at det kun er styringsbehovene, som skal udmøntes i dimensioner. For på sigt at

bevare en enkelt og overskuelig kontoplan er det erfaringsmæssigt vigtigt, at de enkelte dimensioner alene dækker ét styringsbehov. I nedenstående figur 11 er der gengivet de erfaringsmæssige konsekvenser, hvis en dimension i kontoplanen understøtter flere styringsbehov.

Figur 9: Hovedregel for kontoplanen og konsekvenserne ved ikke at følge den



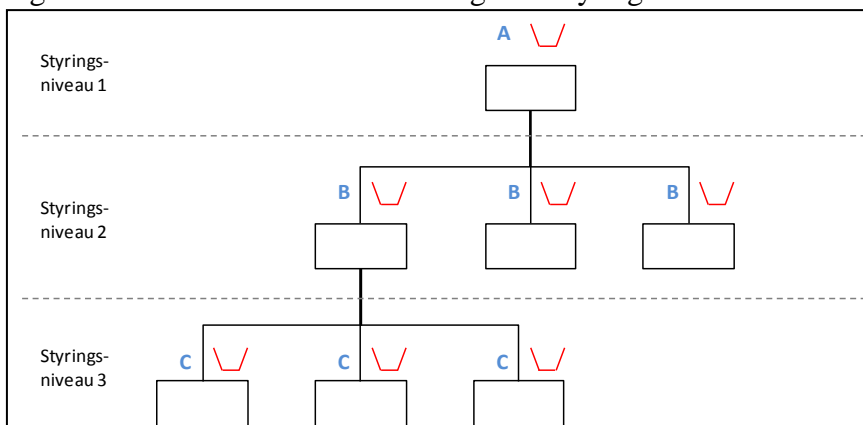
Den endelige dimensionsoversigt kan ikke fastlægges på nuværende tidspunkt, da det afhænger af selve systemopsætningen. Ud fra konceptløsningen for den fremadrettede styringsmodel er der følgende fem styringsbehov: Art, sted, ydelse, aktivitet og projekt. Dette er dog ikke ensbetydende med, at der vil være fem dimensioner i kontoplanen, da der kan være behov for flere bl.a., hvis et eller flere af styringsbehovene bedst understøttes af flere dimensioner. I øvrigt henvises til bilag 4 'Mulige dimensioner i kontoplanen'.

4.2 Behov for styringshierarki og processer der sammenkobler styringsniveauerne

Københavns Kommune skal fremadrettet skabe en sammenhængende systemunderstøttet styringskæde ved at etablere ét sæt af forretningsregler. Forretningsreglerne skal definere inden for hvilke rammer budgettering, opfølgning og rapportering skal ske på de enkelte styringsniveauer, med det formål at kunne binde de enkelte styringsniveauer sammen. Forretningsreglerne muliggør en ensartet systemunderstøttelse og et fælles sprog, som dermed lægger fundamentet for, at der både på, og mellem, de enkelte styringsniveauer fremadrettet kan ske en meget tættere løbende iterativ koordinering af styringen. Denne sammenhæng og koordinering er illustreret i nedenstående figur, hvor A, B og C udtrykker sammenhæng og koordinering inden for et styringsniveau,

mens 1, 2 og 3 illustrerer sammenhæng og koordinering mellem styringsniveauer. Endvidere illustrerer de røde badekar, at der skabes sammenhæng både inden for og mellem styringsniveauer i alle dele af organisationen.

Figur 10: Illustration af sammenhængende styring



De fremtidige forretningsregler er udledt ud fra sammenhængen illustreret via badekar.

Sammenkoblingen af styringsniveauerne består af tre byggeklodser:

- Byggeklods 1: Ydelses- og aktivitetshierarki, der skaber et fælles sprog fra top til bund
- Byggeklods 2: Ét budgetbadekar, der definerer en fælles proces for budgetlægning med entydige koblingspunkter
- Byggeklods 3: Ét opfølgingsbadekar, der definerer en fælles model for budgetopfølgning (ved brug af samme struktur og koblingspunkter som budgetbadekaret)

4.2.1 Byggeklods 1: Ydelses- og aktivitetshierarki der skaber et "fælles sprog" i styringskæden

For at opnå en effektiv og tværgående aktivitetsbaseret styring skal der etableres et entydigt aktivitets- og ydeshierarki, benævnt "styringshierarki". Styringshierarkiet skal dække i såvel organisatorisk bredde, som hierarkisk dybde, på tværs af alle forvaltninger i kommunen.

I figur 11 er den nuværende løsning er den systemunderstøttede styring i Københavns Kommune illustreret med de grønne kasser med *input* (de ressourcer vi forbruger) samt *informationsindgang* (det tildelte budgetansvar). Med den nye løsning tilføjes systemunderstøttelse af de blå kasser, der illustrerer de dimensioner i styringen af Københavns Kommunes økonomi, der omfatter *ydelse* (det vi producerer) og *aktivitet* (hvordan vi producerer det).

Figur 11: Typer af dimensioner i kontoplanen



Det skal bemærkes, at der med ovenstående ikke er taget stilling til, hvorledes sammenhængen mellem aktiviteter og ydelser skal etableres systemmæssigt - og ej heller om der er behov for at lade aktiviteter og ydelser dække af en eller flere dimensioner i den nye kontoplan.

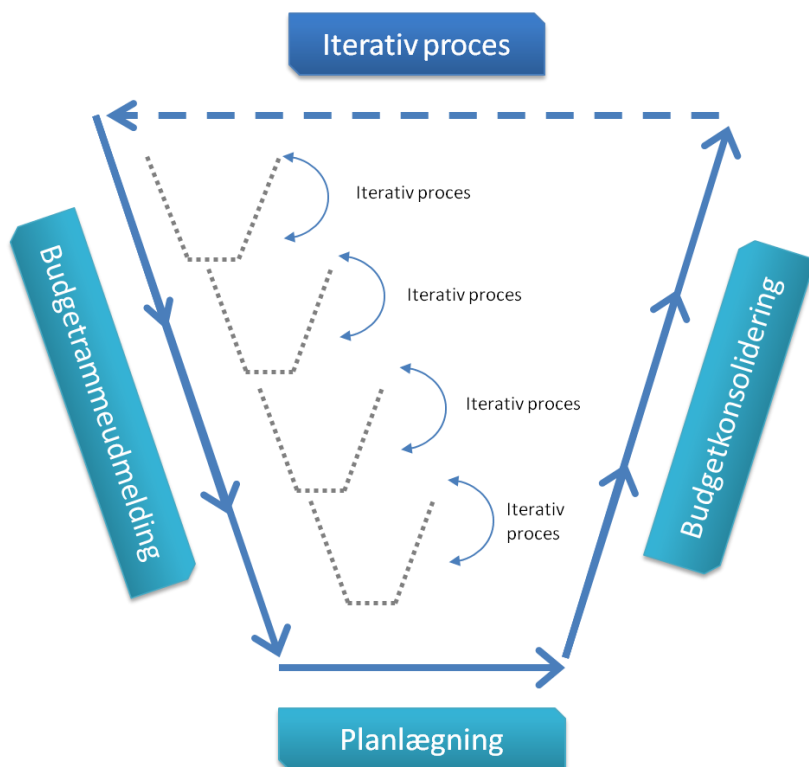
Formålet med styringshierarkiet er alene at binde styringselementerne (udtrykt ved aktiviteter og ydelser) entydigt sammen på alle niveauer i kommunen.

4.2.2 Byggeklods 2: Budgetbadekar

I afsnit 4 blev det kortlagt, at der er behov for en model der sikrer, at der er sammenhæng i styringskæden.

Først og fremmest skabes denne sammenhæng ved, at Københavns Kommunes budgetproces i form af rammeudmelding, planlægning og konsolidering fremadrettet sker i et sammenhængende systemunderstøttet procesforløb benævnt 'Budgetbadekarret', se nedenstående figur.

Figur 12: Budgetbadekaret



Hensigten med badekarret er, at der med udgangspunkt i et fælles sprog sættes rammerne for, hvordan der, gennem alle niveauer af styringskæden, skabes en systemunderstøttet sammenhæng imellem de enkelte procestrin:

- 1) Budgetrammeudmelding
- 2) Planlægning
- 3) Budgetkonsolidering

Endvidere skal badekarret og systemunderstøttelsen medvirke til, at de enkelte styringsniveaues procestrin kan køre som iterative processer, med henblik på at skabe et dybt organisatorisk forankret budget, hvor alle styringsniveauer er enige om at sikre sammenhæng mellem de aktivitets- og resultatbaserede budgetforudsætninger.

For at sikre sammenhæng mellem de tre procestrin, er det nødvendigt med obligatoriske forretningsregler.

Ad 1 – Budgetrammeudmelding som muliggør en tværgående systemunderstøttet budgetrammenedbrydning

For at kunne sikre sammenhængende systemunderstøttet budgetrammenedbrydning er der behov for at opstille to regler:

Regel 1 - Udmeldingen af budgetrammer skal ske efter en standardstruktur

Udmelding af budgetrammer, uanset hvilket organisatorisk styringsniveau der foretager udmeldingen, skal foretages obligatorisk på dimensioner, der peger på:

- Typen af omkostninger (Løn, øvrige udgifter og indtægter)
- Organisatorisk sted defineret som en enhed, eller en klynge af enheder, der har budgetansvar
- Formål, defineret via ydelseshierarkiet

Der vil derudover formodentligt være behov/mulighed for at budgettere på yderligere fælles dimensioner knyttet til alternative formålshierarkier, der f.eks. understøtter strategier og planer som ”Københavnertællingen”. Dette fastlægges først op til, og under, de første faser i implementeringen i samarbejde med systemleverandøren. Det er under alle omstændigheder en forretningsregel, at der ikke arbejdes med dimensioner, hvis styringsværdi kan udledes af (kombinationer af) allerede eksisterende dimensioner, og at alle dimensioner anvendes ens i hele kommunen efter en fælles governance.

Udmeldingen skal desuden i udgangspunktet ske brutto – undtaget er nettobevillinger, hvor der ikke er et bevillingsloft. De nævnte elementer opfylder de krav, som de interne behov stiller til informationer i udmeldingen.

Det skal anføres, at ovenstående ikke stiller krav om, hvilke organisatoriske niveauer, der skal udmelde på hvilke budgetelementer, men blot at en udmelding uanset organisatorisk niveau ikke må ske på andre end de ovenfor nævnte budgetelementer.

I tilfælde hvor der er behov for at fordele en bevilling på flere organisatoriske steder, flere ydelser og/eller aktiviteter og/eller krav om særskilt opfølgning på en bevilling er der endvidere følgende krav:

- Den pågældende bevilling *skal* tilknyttes en specifik opfølgningsdimension – formentligt projektdimensionen (den konkrete opfølgningsdimension kan først specificeres, når ERP-løsningen er valgt).

Regel 2 – Gennemsigtighed i budgetrammeudmeldinger og de bagvedliggende forudsætninger

Til enhver budgetrammeudmelding gælder, at alle budgetrammeændringer skal være suppleret med de bagvedliggende forudsætninger:

- Alle budgetrammekorrektioner skal entydigt kunne følges tilbage til de enkelte beslutninger, der har ført til korrektionen

samt dokumentationen for beslutningerne. Dette gælder uanset, om det er politiske eller administrative beslutninger. Dette er for at sikre, at det er nemt og simpelt for de budgetansvarlige enheder at kontrollere deres udmeldte rammer, samt forstå forudsætningerne bag. Såfremt størrelsen af en budgetramme er baseret på forudsætninger omkring mængde, skal budgetforudsætningen suppleres med denne information.

Ad 2 – Planlægning som understøtter en tværgående, systemunderstøttet, sammenhængende opfølgning mellem alle styringsniveauer

For at sikre en budgettering, som understøtter en ”ren” finanskerne og sammenhæng til budgetrammeudmeldingerne er, der opstillet følgende forretningsregler:

Regel 1 – Planlægning skal ske efter en standardstruktur

Enhver budgettering skal ske på følgende entydige budgetelementer:

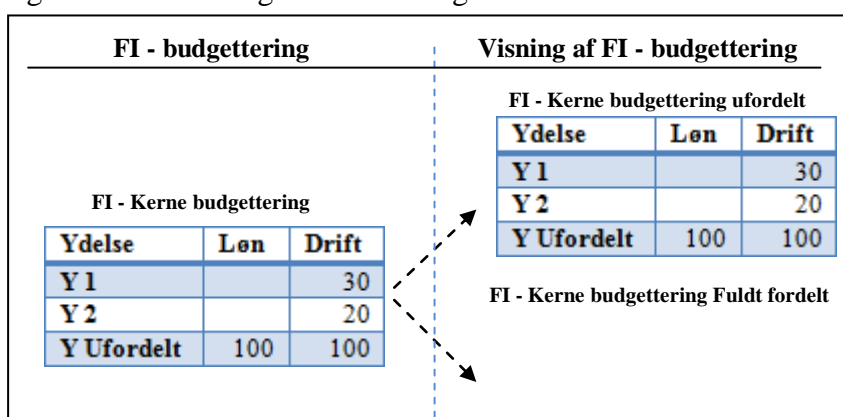
- Organisatorisk sted defineret som en enhed, eller en klynge af enheder, der har budgetansvar
- Ydelser og/eller aktiviteter på et givent niveau i de respektive hierarkier, hvor både ydelser og aktiviteter er ensartet defineret
- Typen af omkostninger (hovedarter og arter)

Planlægningen skal ske brutto, også i forhold til nettobevillinger, hvor der ikke er et bevillingsloft.

Regel 2 – Budgettering der sikrer en ”ren” finanskerne

For at understøtte at budgetteringen i sidste ende understøtter en ”ren” finanskerne er det jf. nedenstående figur essentielt, at planlægningen i systemløsningen registreres uden fordelinger. Dvs. for de udgifter, der entydigt kan placeres på en given aktivitet og/eller ydelse, skal budgetteringen af udgifterne placeres på aktiviteter og ydelser. Budgettering af de udgifter der ikke entydigt kan henføres til en ydelse og/eller aktivitet skal derimod, jf. nedenstående figur, placeres som ikke-fordelte udgifter. Der er dermed tale om en ufravigelig sammenhæng mellem metode og niveau for budgettering og kontering. Det betyder, at skelnen mellem ikke-fordelte udgifter skal være den samme uanset, om der er tale om budget eller regnskab.

Figur 13: Fordelte og ufordelte budgetter



Ydelse	Løn	Drift
Y 1	75	50
Y 2	25	100
Y Ufordelt		

Regel 3: Budgettering der sikrer et sammenhængende styringshierarki

For at sikre det fælles sprog i styringskæden er der følgende krav til planlægningen:

- Detailbudgettering af ydelser og aktiviteter skal som minimum ske med samme detaljeringsgrad som i budgetrammeudmeldingen, eller efter et detaljeringsniveau aftalt med det overliggende niveau.
- Der må dog gerne budgetteres på et lavere niveau end det aftalte, men det er et krav, at de lavere niveauer er indpasset i kommunens fælles styringshierarki ud fra fastsatte regler herfor.

Det er endvidere et væsentligt krav til den underlæggende budgettering, at der skal budgetteres med indtægtsdækket virksomhed. Med dette forstås, at budgetteringen af indtægter (og udgifter) skal være udtryk for 'bedste bud' på de forventede indtægter, så der skabes gennemsigtighed i finansieringen af de udførte aktiviteter. Dette er bl.a. væsentligt, når der foretages benchmarking af sammenlignelige enheder ud fra budget, da en enhed der ikke synliggør indtægter vil kunne budgettere med at kunne håndtere en større mængde, end en anden sammenlignelig enhed.

Derudover er det et krav, at budgetteringen skal være periodiseret på måneder. Såfremt vedtages, at styringen af en given enhed sker på niveau 2A, eller et højere niveau i trappetrinsmodellen, indbefatter periodiseringen også mængder. Periodiseringen medfører, at det i løbet af budgetåret bliver muligt at følge op på, om de udførte aktiviteter følger de planlagte aktiviteter.

Ad 3 – En systemunderstøttet løbende konsolidering af udmeldte budgetrammer og planlægning, der muliggør badekarsmodellens iterative processer

Der er behov for at skabe grundlag for en systemunderstøttet konsolidering, der sikrer en løbende dialog mellem de enkelte styringsniveauer, herunder i forhold til afstemning af såvel rammeudmelding og planlægning. Processen skal endvidere understøtte, at den "ufordelte planlægning" med udgangspunkt i tværgående systemunderstøttelse på baggrund af fordelingsnøgler kan omsættes til et fordelt budget med udgangspunkt i ydelser og

aktiviteter. Udarbejdelsen af nøgler til budgetfordeling kan eksempelvis tage udgangspunkt i erfaringer fra tidligere perioder/år.

Der skal principielt set kunne foretages konsolidering på ethvert tidspunkt på året, men konsolidering vil i udgangspunktet ske i henhold til de tidsplaner, der udarbejdes for ordinære prognoser, regnskabsaflæggelse mv. På disse tidspunkter skal de budgetansvarlige enheders budgetter stemme overens med de udmeldte budgetrammer. Imellem konsolideringstidspunkterne må de budgetansvarliges budgetter godt afvige fra rammerne, hvis der er en faglig begrundelse herfor, og der foreligger aftale omkring dette med overliggende styringsniveau. Dette skal styringsmæssigt understøttes via budgetversioner.

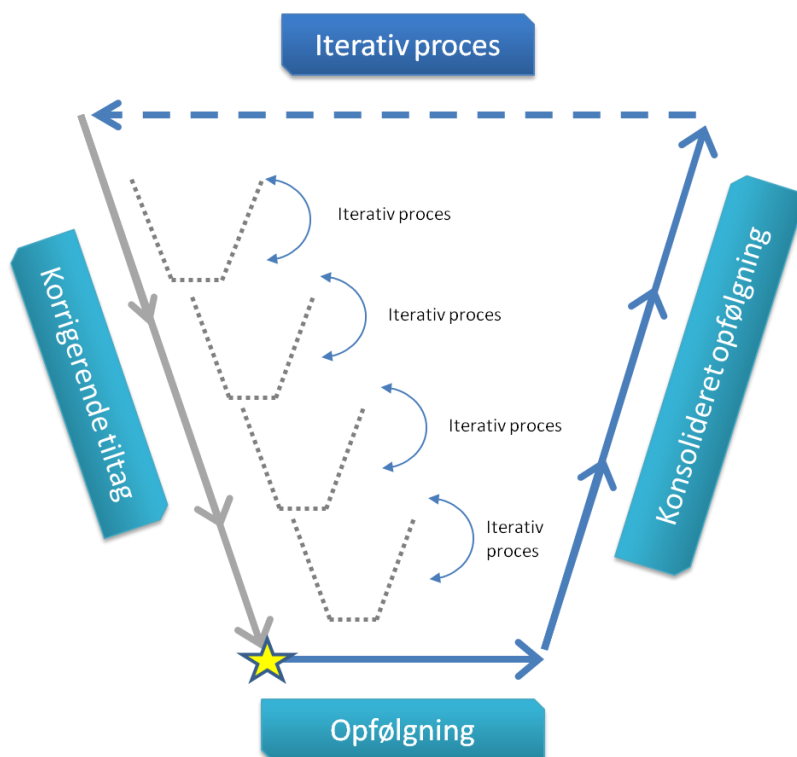
Et eksempel på dette kunne være, at en børnehave forventer flere børn end oprindeligt planlagt og derfor kan forvente mere i tildelt budget. Børnehaven kan herved tilrette sit budget med det samme og styre efter det nye budget. På denne måde sikres det, at der løbende kan arbejdes med bottom-up budgetter.

4.2.3 Byggeklods 3. Opfølgingsbadekar

For at skabe en sammenhængende opfølgning, der underbygger en tillidsbaseret ledelsesform og muliggør relevante korrigerende handlinger, har alle styringsniveauer brug for én sammenhængende rapportering.

Den sammenhængende rapportering skal sikre et ensartet informationsgrundlag i opfølgningsprocessen på tværs af alle styringsniveauer i styringskæden. Dette vil som illustreret i figur 14 nedenfor muliggøre en iterativ proces, hvor der er en klar styringsmæssig sammenhæng imellem de korrigerende tiltag på tværs af forvaltninger og styringsniveauer.

Figur 14: Opfølgningsbadekarret



Opfølgningsbadekarret bygger på en række fælles governance regler:

1. Standardiseret ledelsesinformation, der sammenkobler alle styringsniveauer, og som bygger på de samme grundlæggende data.
2. Processer der sikrer en entydig kobling mellem alle styringsniveauer.
3. Roller og ansvar, som sammenknytter og understøtter relevant styringsmæssig dialog, med henblik på at igangsætte effektive korrigerende handlinger.

Ad 1 – Standardiseret ledelsesinformation der sammenkobler alle styringsniveauer og som bygger på de samme grundlæggende data

For at sammenkoble alle styringsniveauer skal de relevante informationer for alle lag i organisationen opsamles i én integreret fælles ledelsesinformation. Dette svarer i princippet til, at alle data er i én stor pivot tabel, hvorfra medarbejderne på de enkelte niveauer kan få fremvist data på det konsolideringsniveau, som de måtte have brug for.

For at sikre denne sammenhæng, er det nødvendigt med fire obligatoriske governance-regler.

Regel 1 – Ledelsesinformationen for økonomi skal opsamles ét sted og indeholde ensartede og sammenlignelige definitioner i både bredden og dybden

Ledelsesinformationen skal kunne vise økonomidata på alle niveauer i styringskæden. Det skal være muligt på de enkelte niveauer at opgøre udgifter efter: Ydelse, aktivitet, budgetansvarlig enhed og type af omkostning. De enkelte niveauer af ydelse og aktivitet skal i opfølgningen være identisk med niveauerne for budgettering.

Regel 2 – Ledelsesinformationen skal indeholde økonomi- og mængde data, der understøtter aktivitets- og resultatstyring

Hvis det er besluttet at en given enhed styres på niveau 2A eller højere i trappetrinsmodellen, skal ledelsesinformationen, med udgangspunkt i ydelser og aktiviteter, udover at indeholde økonomidata også indeholde budgetterede og realiserede mængder. Givet styring på niveau 3 eller 4 i trappetrinsmodellen skal det endvidere være muligt at sammenholde mængderne med økonomidata, så der eksempelvis kan beregnes enhedspriser. Mængder for ydelser og aktiviteter skal, med udgangspunkt i styringshierarkiet, kunne konsolideres til det niveau, hvor det giver mening.

Regel 3 – Ledelsesinformationen skal for ydelser og aktiviteter kunne vise økonomidata på baggrund af både finansposter og fordelingsnøgler

Ledelsesinformationen skal understøtte budgetterede og realiserede økonomidata for aktiviteter og ydelser, der i tråd med afsnit 4.2.2 skal kunne vises uden fordelinger, og som fuldt ud fordelte regnskaber, inklusive de indirekte udgifter. Hvis det fuldt fordelte regnskab skal systemunderstøttes og håndteres af de centrale forvaltninger, kræver det, at strukturen bag fordelingsmotoren grundlæggende er ensartet på tværs af hele kommunen.

Det fuldt fordelte regnskab kan i udgangspunktet bygge på fordelingsnøglerne fra budgettet jf. afsnit 4.2.2. Det skal dog være muligt, at fordelingen af lønnen tager udgangspunkt i en faktisk tidsregistrering.

Regel 4 – Enhedspriser bør være konsistente med ledelsesinformationens mængde og økonomidata

Eventuelle enhedsprisberegninger skal tage udgangspunkt i økonomi- og mængdedata fra ledelsesinformationen. Dvs., at enhedspriserne bør beregnes ud fra mængderne på aktiviteterne og ydelserne samt de fuldt fordelte regnskaber. Dette skal sikre konsistens i data.

Tilsvarende skal det være muligt at beregne enhedspriser, hvor overheadomkostningerne indgår i beregningerne. Beregningerne skal desuden bygge på data fra ledelsesrapporteringen. For at skabe sammenlignelighed på tværs af forvaltningerne, er det nødvendigt, at

der opsættes fælles regler for fordeling af overhead på de enkelte niveauer i styringskæden.

Ad 2 – Processer der sikrer en entydig kobling mellem alle styringsniveauer

For at muliggøre opfølgingsprocesser der understøtter dialogen mellem de enkelte styringsniveauer, herunder korrigerende tiltag, er der udover en fælles forståelse for økonomi og mængdedata følgende fælles governance-regler:

Regel 1 – Budgetter skal være periodiseret, og der skal foretages periodemæssige budgetopfølgninger

Hvis der skal kunne foretages en løbende opfølgning på økonomien, særligt med henblik på rettidig identificering af eventuelle mer- og mindreforbrug, er det et krav, at der foretages månedlige opfølgninger på forbrug og budget. I den forbindelse er det nødvendigt, at der er foretaget en periodisering af budgettet - herunder periodisering af mængder på ydelser og aktiviteter hvis det valgte styringsniveau i trappetrinsmodel tilsiger det.

Regel 2 – Der skal udarbejdes kvartalsvise prognoser for årsresultatet

I forhold til det de to niveauer i den administrative styringskæde, der udgøres af Økonomiforvaltningen og de enkelte Centralforvaltninger, er det vigtigt, at der løbende kan udarbejdes prognoser for årsregnskabet, så mer- og mindreforbrug kan identificeres tidligt og håndteres.

Ad 3 – Roller og ansvar, som sammenknytter og understøtter relevant styringsmæssig dialog, med henblik på at igangsætte effektive korrigerende handlinger

For at understøtte muligheden for at foretage korrigerende handlinger på baggrund af opfølgningen, og dens standardiserede ledelsesinformation, er der grundlæggende brug for at sikre:

Regel 1 – Budgetansvar, budgetansvarlig og ledelsesansvar er entydigt

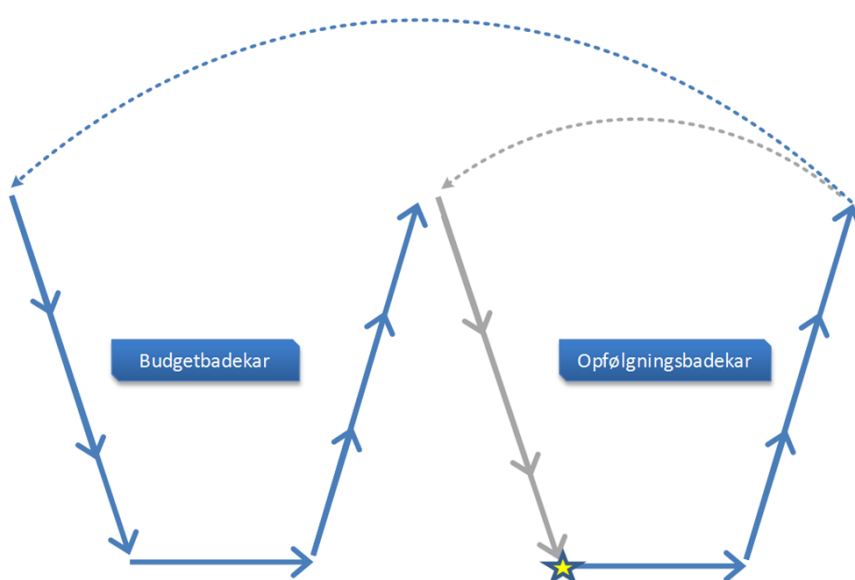
Der skal være en entydig sammenhæng mellem ledelsesansvar, budgetansvar og afgrænsningen heraf i økonomisystemet (organisatorisk sted). Endvidere skal den budgetansvarlige kunne disponere, herunder foretage korrigerende handlinger, i forhold til driften i enheden, da det er en forudsætning for kapacitets- og ressourcestyling i praksis.

4.3 Sammenfatning

Den nye økonomistyringsmodel for Københavns Kommune lægger med en simpel og tværgående kontoplan samt en kontering "uden fordelinger" fundamentet for et rent finansmodul. Dette er med til at skabe muligheden for at tilvejebringe effektive systemunderstøttede finansprocesser.

Endvidere muliggør den nye styringsmodel en systemunderstøttelse af sammenhængende iterative økonomiprocesser, som er beskrevet gennem de to (budget- og opfølgings-) badekar, hvilket er med til at forankre budgetlægningen og opfølgningen, så dybt som muligt. Den nye styringsmodel skaber, med dens fælles sprog fra top til bund, grundlaget for en systematisk opfølgning som jf. nedenstående figur 15 starter på det budgetansvarlige niveau (den gule stjerne) og leder til korrigerende ledelsesmæssige handlinger - alternativt fornyet/korrigerende budgetudmeldinger.

Figur 15: Den samlede badekarsmodel



Den nye styringsmodel skaber dermed grundlaget for en samlet løsning på de to helt fundamentale udfordringer, som blev rejst i indledningen af dette afsnit:

1. Det skal sikres, at Københavns Kommune fremadrettet har en gennemsigtig og effektiv finanskerne
2. Københavns Kommune skal skabe en sammenhængende systemunderstøttet styringskæde, hvor aktiviteter og ydelser er omdrejningspunktet

5 Afledt fundamental systemfunktionalitet

I nedenstående skemaer præsenteres de krav, som den afledte styringsmodel ovenfor stiller til systemfunktionaliteten. Der er ikke tale om en udtømmende beskrivelse af den ønskede systemfunktionalitet (kravspecifikation), men en overordnet redegørelse for de væsentligste krav til systemfunktionalitet. I det følgende er skemaerne opdelt på en sådan måde, at der forefindes et skema for hvert hovedelement i styringsmodellen. Skemaerne beskriver kolonnevis: Styringsmodelement, Systemfunktionalitet og Væsentlighed. Væsentligheden er inddelt i følgende 3-trinsskala: Meget kritisk, kritisk og mindre kritisk.

For at indfri behovet for standardisering, forenkling og en ren finanskerne skal systemløsningen som minimum understøtte følgende funktionalitet.

Behov for standardisering, forenkling og ren finanskerne		
<i>Styringsmodelement</i>	<i>Systemfunktionalitet</i>	<i>Væsentlighed</i>
Begrænse direkte kontering i finans-/controllingmodulet	Systemløsningen skal kunne sikre, at konteringer sker igennem relevante standardmoduler og ikke direkte i finans-/controllingmodulet.	Kritisk
	For at sikre fuld udnyttelse af gængs indbygget ERP logik er der bl.a. behov for, at løsningen kan sikre et fuldt integreret dataflow mellem ERP systemet og fagsystemerne. Hvis det således ikke bliver muligt, at etablere en integration mellem fagsystemerne og ERP-løsningen vil business casens indbyggede effektiviseringer af bl.a. regnskabsprocesser formentlig ikke kunne imødekommes.	Meget kritisk i forhold til business casen
Tværgående kontoplan og stamdata	Kontoplanen, kunder og andre stamdata i ERP er i forhold til øvrige systemer autoritativt. Det er en essentiel del af styringsmodellen, at der ikke må eksistere tvivl om	Meget kritisk

	hvilke "værdilister", der repræsenterer sandheden.	
--	--	--

For at sikre at der er sammenhæng mellem niveauerne i styringshierarkiet og dets kobling til processerne, skal systemløsningen som minimum understøtte følgende funktionalitet.

Behov for styringshierarki og processer, der kobler styringsniveauerne		
<i>Styringsmodelement</i>	<i>Systemfunktionalitet</i>	<i>Væsentlighed</i>
Løsningen skal gøre det muligt at styre på ydelser, aktiviteter og projekter	Løsningen skal understøtte en multidimensionel kontoplan. En enstrengt kontoplan som kommunen har i dag, vil ikke hensigtsmæssigt kunne understøtte de styringsbehov, som er kortlagt for Københavns Kommune.	Meget kritisk
	Der skal være en kobling mellem systemunderstøttelsen af projektstyringen og selve økonomistyringen på projektet. Dette er hensigtsmæssigt i forhold til datastruktur på stamdata og i forhold til selve koordineringssamarbejdet.	Kritisk

For at sikre en sammenhængende budgetproces både i forhold til budgetrammeudmelding, planlægning og konsolidering skal systemløsningen som minimum understøtte følgende funktionalitet.

Budgetbadekar		
<i>Styringsmodelement</i>	<i>Systemfunktionalitet</i>	<i>Væsentlighed</i>
Budgetrammeudmelding	Systemunderstøttelse af rammedbrydning, som samtidig muliggør en konsolidering. Omfatter beløb, mængder (hvor det anvendes i styringen), enhedspriser og målopfyldelse med mulighed for at vedhæfte dokumenter indeholdende eksempelvis budgetrammeforudsætning	Kritisk (at der kan vedhæftes dokumenter – alternativt beskrives kort i fritekst og henvises til sagsnr. eller lignende)

	ger. Det vil være en fordel hvis det ikke alene er muligt at vedhæfte dokumenter, som redegør for budget og for budgetrammer, men at der også er mulighed for integration til Edoc (kommunens journaliseringssystem).	Mindre kritisk (at der er integration direkte til Edoc)
Historiske data om mængder og økonomi med udgangspunkt i ydelser/aktiviteter skal være tilgængelig for budgetlægningen	Systemunderstøttet sammenstilling af mængder fra fagsystemer med økonomi.	Kritisk
Produktion af budget og budgetforudsætninger	Det er ud fra en helhedsbetragtning hensigtsmæssigt at få systemunderstøttet selve ”produktionen” af ny version af budget mv. ud fra tidligere versioner mv.	Mindre kritisk
Planlægning af fordelte og ufordelte udgifter og mængder, hvor styringshierarkiet er omdrejningspunktet	Systemunderstøttelse af budgetter som er periodiseret, og omfatter udgifter, mængder, enhedspriser og målopfyldelse (ex nøgletal).	Kritisk
	Dataindlæsning skal systemunderstøttes, og krav er samme som for udmeldingen.	Kritisk
Omdanne planlægning som er ufordelt til fordelte ydelse/aktivitetsbudgetter	Løsningen skal på baggrund af indtastede fordelingsnøgler omsætte den indlæste ufordelte planlægning på ydelser/aktiviteter til et fordelt budget.	Kritisk
Konsolidering af nedbrudte rammer og planlægning	Der er løbende behov for at kunne konsolidere såvel budgetrammenedbrydning som planlægning, samt kunne foretage afstemninger heraf.	Kritisk

For at sikre en sammenhængende opfølgningsproces, både i forhold til opfølgning og korrigerende tiltag, skal systemløsningen som minimum understøtte følgende funktionalitet.

Opfølgningsbadekar		
<i>Styringsmodelement</i>	<i>Systemfunktionalitet</i>	<i>Væsentlighed</i>
Integration af budget- og ledelsesansvar	Der skal være en entydig sammenhæng mellem ledelsesansvar, budgetansvar og afgrænsningen heraf i økonomisystemet (organisatorisk sted).	Meget kritisk
Sammenstilling af budget og realiserede data	Systemløsningen skal understøtte at sammenstille budget med realiserede data, som omfatter udgifter, mængder (hvor der styres på det), enhedspriser og målopfyldelse. Udgifterne skal kunne vises som både fordelte og ufordelte budgetter og regnskaber. Data skal entydigt, jf. ovenstående, kunne vises for alle budgetansvarlige niveauer og enheder.	Meget kritisk
Omdanne ufordelte regnskaber til fordelte ydelses/aktivitetsregnskaber via fordelingsnøgler	Systemløsningen skal jf. budgetsiden kunne omsætte de ufordelte regnskaber fra finans-controllingmodul til fuldt fordelte ydelses/aktivitetsregnskaber på baggrund af indtastede fordelingsnøgler.	Meget kritisk
Afledning af budget og regnskab til Økonomi- og indenrigsministeriet	Systemløsningen skal entydigt kunne understøtte en oversættelse af det fordelte ydelses/aktivitetsfordelte budgetter og regnskaber til den autoriserede ØIM-kontoplan.	Meget kritisk

Bilag

Bilag 1: Målbilleder og styringsambitioner

Indledning

Der eksisterer en række paradigmer for god offentlig og kommunal økonomistyring samt for regnskabsvæsen og økonomistyring generelt. Dette udgør sammen med de ambitioner, som styregruppen har for den fremtidige økonomistyring i Københavns Kommune de helt grundlæggende designkriterier for valg og implementering af nyt økonomisystem i Københavns Kommune. Nedenfor beskrives derfor målbillederne for hhv. regnskabsvæsenet og økonomistyringen i kommunen, som udbygges med styregruppens konkrete styringsambitioner.

Målbillede for regnskabsvæsenet i Københavns Kommune

Regnskabsvæsenet skal overordnet:

- Bidrage til en sikker og effektiv økonomiforvaltning på alle niveauer i Københavns Kommune
- Tilvejebringe de fornødne oplysninger via regnskabsmæssige registreringer til brug for den løbende interne disponering, styring og regnskabsopfølgning, den periodiske regnskabsaflæggelse samt den årlige udfærdigelse af Københavns Kommunes årsregnskab.
- Bidrage med oplysninger til revisionen af regnskaberne i henhold til gældende lovgivning herom.
- I størst muligt omfang foregå digitalt med brug af færrest mulige ressourcer og størst mulig automatisering.

Til at understøtte ovenstående krav er der fastsat 4 indsatsområder for regnskabsvæsenet:

1. Væsentlighedskriteriet skal være princip for tilrettelæggelsen
2. Sammenhængende tænkning
3. Standardiserede processer og systemer
4. Rette og relevante kompetencer

Visionen for væsentlighed er, at regnskabsvæsenet er tilrettelagt på en sådan måde at væsentlige styringsbehov, væsentlige udgiftsområder og væsentlige kontrolbehov gives et særligt fokus. Dette betyder blandt andet at lønstyring, styring af indkøbsområdet og registreringer til opfyldelse af servicelovens krav indtænkes i regnskabsvæsenets tilrettelæggelse.

Visionen for sammenhængende tænkning er, at regnskabsvæsenet ikke betragtes og behandles som en isoleret størrelse, men derimod betragtes og behandles som en integreret del af de handlinger og økonomiske dispositioner som regnskabet skal gengive.

Dette sker bl.a. ved at sikre, at drifts- og støtteprocesser i en regnskabsmæssig sammenhæng udføres identisk med samme kontrolniveau og med samme resultatmål.

Visionen for standardiserede processer og systemer er delt i et internt og et eksternt perspektiv. Visionen for det interne perspektiv tilsiger at forskelle på tværs af forvaltninger og institutioner kun i yderste konsekvens skal føre til afvigelser fra vedtagne standarder. Standard er udgangspunktet - afvigelser er undtagelsen. Visionen for det eksterne perspektiv tilsiger, at Københavns Kommune ved at vælge standardiserede processer og systemer som grundlag for regnskabsvæsenets tilrettelæggelse ønsker at øge sin mulighed for at kunne sammenligne sig med andre store offentlige institutioner og private virksomheder..

Visionen for rette og relevante kompetencer er at ledere og medarbejdere både i og uden for regnskabsfunktionen skal rekrutteres, trænes og instrueres på en sådan måde, at deres opgaveudførelse bygger på kendte og tilgængelige systematikker og ikke på enkeltpersoners særindsigt, deltagelse og organisatoriske placering.

De overordnede krav og de fire indsatsområder i målbilledet skal tilsammen sikre, at Københavns Kommunes regnskabsvæsen efterlever den til enhver tid gældende lovgivning, producerer valide finansielle data og effektivt understøtter ledelsen i den økonomiske styring af den enkelte institution/budgetbærende enhed, i den enkelte forvaltning og dennes forvaltningsområder og endelig i kommunen som helhed.

Målbillede for god økonomistyring i Københavns Kommune

Økonomistyring er en ledelsesopgave, der varetages i institutioner og andre budgetbærende enheder, på forvaltningsniveau og endelig på koncernniveau i hele Københavns Kommune.

Styringen skal løbende forbedre udnyttelsen af knappe ressourcer i realiseringen af et fastsat mål eller ønsket resultat. God økonomistyring består derfor i at skabe mest mulig værdi i forhold til de fastsatte mål for færrest mulige ressourcer og samtidig sikre, at disponerings- og regnskabsregler bliver overholdt.

I praksis betyder det, at økonomistyringsparametre skal sikre sammenhæng og gennemsigtighed i:

- Faglige og økonomiske mål og resultater
- Aktiviteter og ressourcer
- Finansielle midler

Økonomistyringen skal sikre, at kommunen på de enkelte ledelsesniveauer (politikker, centralforvaltning, centre, institutioner og koncernfællesskaber) har et informationsniveau, der afspejler deres styringsbehov. Ledelsesinformationen skal understøtte muligheden for rettidige og velfunderede prioriteringer.

I målbilledet for god økonomistyring er der fastsat 4 indsatsområder, der inden for de overordnede regler og principper for udgifts- og bevillingsstyring skal styrke Københavns Kommunes mulighed for at prioritere de aktiviteter, der giver størst mulig værdi og udføre dem på den mest effektive måde. De fire indsatsområder er:

1. Rettidig planlægning
2. Aktivitetsbaseret budgettering
3. Tæt opfølgning
4. Klart styringsgrundlag

Visionen for den rettidige planlægning er, at institutioner og øvrige budgetbærende enheder – inden for rammestyringen - først definerer deres opgaver og dernæst lægger budgettet. Der skal sikres en sammenhængende mål-, og budgetproces, der danner rammen om institutioners og øvrige budgetbærende enheders planlægning.

Visionen er, at dynamikken ved top-down rammebudgettering og bottom-up aktivitetsbudgettering systemunderstøttes og dokumenteres.

Visionen for aktivitetsbaseret budgettering er, at institutioner og øvrige budgetbærende enheder ved, hvad deres aktiviteter koster, hvor den enkelte forvaltningsdirektion finder at det giver mening. Der skal på baggrund af veldokumenterede budgetteringsforudsætninger udarbejdes retvisende, periodiserede, budgetter knyttet op på aktiviteter, der sikrer enighed om talgrundlag og muliggør dialog og gennemsigtighed.

Visionen for den tætte opfølgning er, at institutioner og øvrige budgetbærende enheder ved, hvor mange penge de bruger, og hvad de får for dem. Tæt opfølgning betyder ikke øgede administrative byrder (opfølgningsprocessen vil være fuldt systemunderstøttet), men derimod at opfølgningen på forbruget relateres til fremdriften i den faglige opgavevaretagelse og realiseringen af faglige mål. Det skal ske ved hjælp af tæt opfølgning i institutioner og øvrige budgetbærende enheder, og sikre at udviklingen i kommunens og den enkelte

forvaltnings forbrug følges og at der skabes mulighed for effektivisering og omprioritering

Visionen for det klare styringsgrundlag er, at den politiske styring og prioritering i Københavns Kommune skal ske på et oplyst grundlag. Økonomistyringen skal understøtte den politiske prioritering og overholdelse af udgiftslofter på service og anlæg. Økonomistyringen skal understøtte god ledelse, samt styrket koncernstyring med fokus på tværfaglige prioriteringer.

De fire indsatsområder i målbilledet skal tilsammen sikre, at det økonomiske råderum identificeres til mulig brug for omprioritering i den enkelte institution/budgetbærende enhed i den enkelte forvaltning og dennes forvaltningsområder og endelig i kommunen som helhed.

Styringsambitioner

Styregruppen har formuleret fire mere konkrete ambitioner for den fremadrettede økonomistyring, som ligger inden for rammerne – og i forlængelse – af de to ovenstående målbilleder. Der er tale om fire parametre i økonomistyringen, som styregruppen ønsker skal være i fokus i udøvelsen af den daglige økonomistyring og i de beslutninger der tages i relation til nyt økonomisystem. De fire ambitioner skal ikke ses som værende udtømmende for, hvad man kan have af relevante styringsmæssige ambitioner, men blot ses som fire ambitioner, der lægges særlig vægt på.

De fire styringsambitioner er følgende:

1. Maksimal enkelthed på alle styringsniveauer
2. Bedre styring på aktivitet og effekter
3. Gennemsigtighed i løn/tidsanvendelse
4. Proportionalitet i ressourceanvendelse

Ad 1. Maksimal enkelthed på alle styringsniveauer

Den fremtidige økonomistyring skal være mere enkel i forhold til brugernes regnskabsmæssige registreringer. Formålet med at skabe maksimal enkelthed er at minimere forbruget af tid på administration, samt valg- og fejlmuligheder gennem automatisering og gode værktøjer. Dette vil tillige sikre et bedre beslutningsgrundlag for politikerne, topledelsen, decentrale chefer osv. For at mindske den administrative byrde i forbindelse med driften skal der i fremtiden være automatiseret fangst af data, så brugerne i mindst muligt omfang skal forholde sig til forskellige dimensioner i kontoplaner mv. Derudover skal løsningen være mere intuitivt for brugerne. Det skal være så let og simpelt som muligt f.eks. at kontere korrekt. Der skal være mere kontinuitet i de behov/krav der stilles til de enkelte brugerniveauer, så brugerne ikke løbende skal forholde sig til ændringer af praksis. Hensynet til kontinuitet skal naturligvis afvejes i

forhold til ændringens karakter, således at ændringer der medfører en gevinst ikke udskydes, eller droppes blot for princippet skyld.

Der skal sikres et bedre beslutningsgrundlag gennem en øget gennemsigtighed i både systemer, samt konteringspraksis. Data skal, hvor det er hensigtsmæssigt i forhold til svartider mv., være tilgængelige med det samme (realtid). Når en budgetansvarlig enhed eksempelvis har udarbejdet en rekvisition på en vare eller en tjenesteydelse skal det umiddelbart herefter kunne ses hvor mange midler der fortsat er til rådighed. Den øgede gennemsigtighed kombineret med data i realtid, vil i højere grad understøtte hurtig rapportering til topledelsen og det politiske niveau.

Ad 2. Bedre styring på aktivitet og effekter

I den nuværende styring er der generelt set et for ensidigt fokus på de økonomiske rammebevillinger; De overordnede opgaver tildeles nogle bevillinger og de enkelte forvaltninger skal overholde disse bevillinger uden, at der er en eksplicit anknytning til (mængden af) den afledte aktivitet. Fremadrettet bør der arbejdes mere med at beslutte og levere den rette/aftalte service/aktivitet. Økonomisystemet skal understøtte bedre styring på aktivitet.

En øget løbende indsigt i de leverede aktiviteter på de enkelte områder og den heraf afledte økonomi, skal endvidere være med til at understøtte, at der i højere grad foretages tværgående prioriteringer. Både mellem områder inden for forvaltningerne, men også på tværs af forvaltninger. En større gennemsigtighed gennem bedre styring på aktiviteter giver således bedre grundlag for sammenligning og bedre forståelse for hinandens udfordringer, hvilket skaber bedre forudsætninger for at kunne prioritere på tværs.

Øget tværgående prioritering vil sikre en bedre ressourceudnyttelse i Københavns Kommune. En væsentlig forudsætning for, at tværgående prioriteringer reelt vil ske i praksis, er at rammerne og forudsætningerne for omprioriteringer kendes, samt at der er gennemsigtighed og konsistens i de beslutninger der tages. Tværgående prioritering kræver endvidere at politikerne understøttes i at tænke og agere på tværs af udvalg og prioritere med langsigtede mål og strategier for øje. En bedre styring på aktivitet skal samtidigt understøtte effektstyring ved at data ”løftes ud” af systemet og beriges af andre (fag-) data. De effekter der skal styres efter kan fx være borgertilfredshed – set i relation til aktiviteten og ikke kun bevillingen. Formålet med den afledte effektstyring er at sikre, at der arbejdes med de rette aktiviteter på den rette måde, så de ønskede effekter og mål for Københavns Kommune nås. I første omgang er det interessant, hvilken service kommunen leverer til borgerne og dernæst lige så interessant, hvad der er de afledte effekter af kommunens service.

Ad 3. Gennemsigthed i tids- og lønanvendelsen

Da lønudgifter udgør i omegnen af 70 % af de samlede driftsomkostninger, er det en ambition at få et overblik over, hvilke opgaver arbejdstiden bliver forbrugt på. I den nuværende styring følges der meget op på hvad de øvrige udgifter (varekøb og tjenesteydelser) anvendes til, men da det er en mindre del af de samlede udgifter for de fleste budgetansvarlige enheder (særligt; enheder med borgerrettede ydelser), giver det god mening at fokusere mere på lønudgifterne.

I fremtiden skal det være muligt at skabe et overblik over hvad arbejdstiden bruges på (evt. via tidsregistrering eller vagtplan). Altså hvordan det anvendte ressourceforbrug fordeler sig på de udførte aktiviteter. Formålet er at sikre, at det er de ønskede opgaver, der bliver prioriteret, samt skabe et overblik over ressourcefordelingen i forbindelse med afrapportering.

Gevinsten af en forøget gennemsigthed i løn- og tidsanvendelsen vil være, at det giver topledelsen et bedre beslutningsgrundlag, samt at det styrker de budgetansvarlige enheders mulighed for at prioritere effektivt i dagligdagen. Derudover vil det være et godt værktøj til understøttelse af personaleledelsen.

Det bemærkes at tidsregistrering er uden for ERP-programmets scope, men at anknytningen af løn og dermed tidsforbrug heller ikke nødvendigvis forudsætter anvendelse af tidsregistrering. Det skal kun ske, hvor det i øvrigt giver mening.

Ad 4. Proportionalitet i ressourceanvendelse

Proportionalitet i ressourceanvendelsen handler om at afveje om nytteværdien af en indsats står mål med ressourceforbruget og den styringsmæssige værdi. Det handler således om, løbende at afveje om det er væsentligt at opnå 100 procent præcision, eller om det er ok at opnå f.eks. 95 procent præcision ved en væsentligt mindre indsats. I yderste konsekvens handler det også om, hvorvidt et (styrings-) initiativ overhovedet skal igangsættes, eller om nytteværdien af ressourceforbruget er for lav.

Det handler endvidere om, hvilket detaljeringsniveau det politiske niveau skal tage stilling til. Økonomistyringen skal understøtte, at politikerne i højere grad kan rette deres fokus imod retninger, mål, strategier mv. frem for eksempelvis at godkende sager om bevillingsmæssige ændringer. Det kræver at administrationen understøtter politikerne i at vælge den administrative detalje fra.

Fokus skal være på i videst muligt omfang at bruge ressourcerne på at yde kernerdrift frem for administration og bureaukratisk

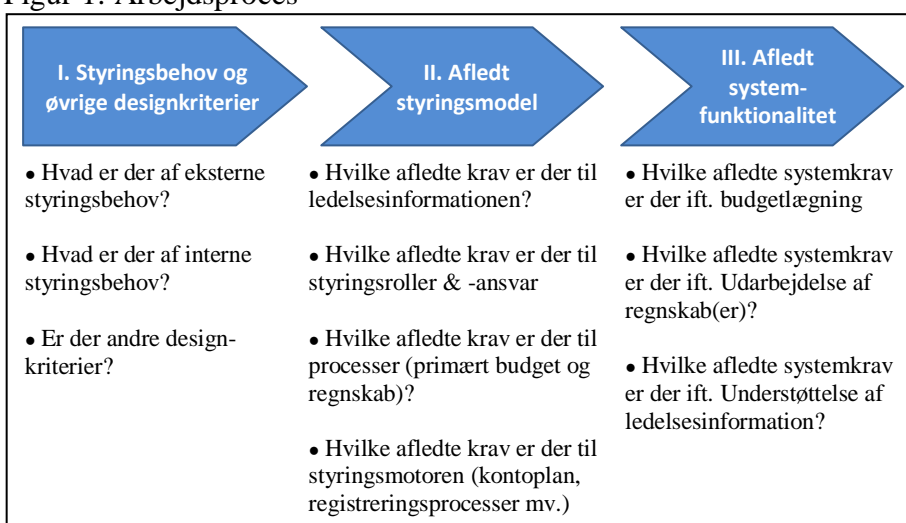
detaljeorientering. Der skal produceres nok information til at kunne foretage den nødvendige styring, og leve op til de krav Københavns Kommune er underlagt, men heller ikke mere end det uden foregående refleksion om behov vs. indsats.

Bilag 2: Metode

I dette afsnit beskrives den metode som ERP-programmet har anvendt for at nå frem til konceptløsningen for den nye styringsmodel for Københavns Kommune, samt ikke mindst den afledte fundamentale systemfunktionalitet.

Arbejdet har metodisk taget udgangspunkt i en arbejdsproces, jf. nedenstående figur 1, som bygger på 3 gensidigt afhængige procestrin.

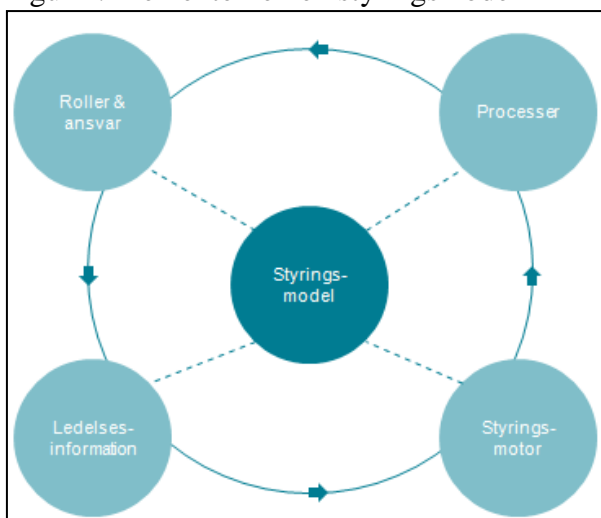
Figur 1: Arbejdsproces



I første procestrin har arbejdsgruppen i samarbejde med processporene på forretningsområderne (budget, regnskab, indkøb, projekt og tværgående teknik) objektivt kortlagt de interne styringsbehov og de eksterne krav til styringsmodellen. Kortlægningen er jf. nedenstående figur 2 struktureret efter de gensidigt afhængige elementer i en styringsmodel.

For at optimere arbejdsprocessen har arbejdsgruppen for styringsmodel-elementet "Processer" taget udgangspunkt i økonomistyringens hovedprocesser i form af budget, samt rapportering og opfølgning. Med udgangspunkt i disse hovedprocesser er de interne styringsbehov og eksterne krav kortlagt i forhold til overordnede 'rammesættende behov/krav' og specifikke behov/krav til 'ledelsesinformation', 'roller & ansvar' samt 'styringsmotor', som omfatter teknikken i form af kontoplan, regler for bogføring, systemer mv.

Figur 2: Elementerne i en styringsmodel



Med udgangspunkt i en sammenstilling af den nuværende økonomistyring, de kortlagte interne styringsbehov og eksterne krav med styringsambitionerne samt business casen har arbejdsgruppen opstillet 2 kritiske og essentielle hovedspørgsmål, som er rammesættende for selve konceptløsningen. Konceptet for den nye styringsmodel på Københavns Kommune skal med andre ord tage udgangspunkt i de rammesættende spørgsmål.

Konceptløsningen, som er udviklet som en logisk deduktiv proces udledt af de objektivt kortlagte styringsbehov og -krav, danner udgangspunkt for at kunne identificere de fundamentale systemfunktionalitetskrav til den fremadrettede systemunderstøttelse. Der er således ikke tale om en fyldestgørende identifikation af krav, men en præcisering af de kritiske elementer i den fremadrettede systemunderstøttelse.

Bilag 3: Interne styringsbehov og eksterne krav

Interne styringsbehov

Kortlægningen er foretaget på baggrund af interviews og workshops med forvaltningernes eksperter inden for budget og regnskab.

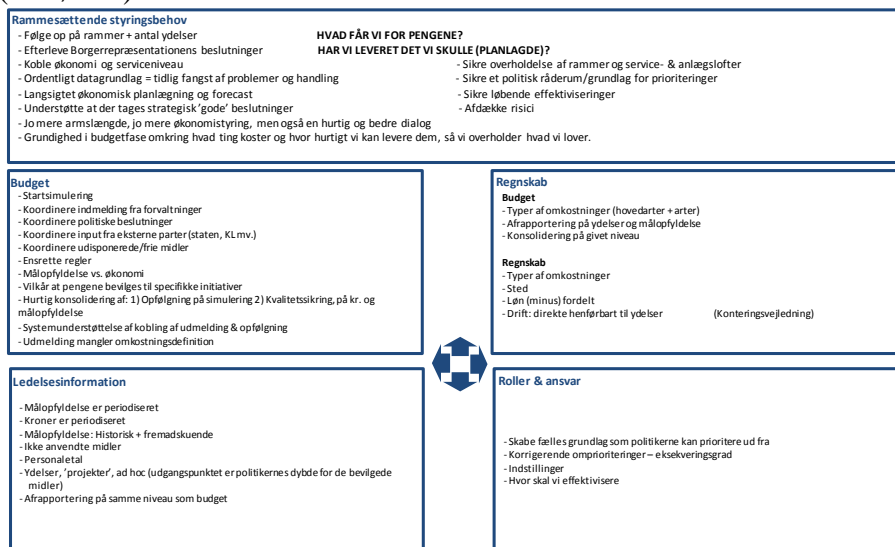
Kortlægningen har rettet sig mod tre niveauer i den økonomiske styringskæde:

1. Det politiske og koordinerende budgetansvar
2. Det overordnede budgetansvar i fagforvaltningerne
3. Den budgetansvarlige enhed (dagligt budgetansvar i budgetbærende enhed)

Kortlægningsmetoden har været i oversigtsform at udarbejde en samlet beskrivelse af styringsbehovet med fire vinkler: Budget, Ledelsesinformation, Regnskab og Roller & Ansvar. I dokumentationen nedenfor er de tre oversigts-niveauer præsenteret, og i de efterfølgende tekster er stikordene forklaret.

1. Styringsbehov for det politiske og koordinerende budgetansvarlige niveau

Figur 1: Politisk budgetansvar og koordinerende budgetansvar (BR/ØKF)



Rammesættende styringsbehov

Økonomiforvaltningens styringsbehov er at kunne servicere BR, og dermed at kunne levere et oplyst beslutningsgrundlag. Det kræver gennemsigtighed i organisationen, sammensat med vidensdeling og indsigt.

Økonomiforvaltningen skal understøtte, at BR træffer retningsgivende, operationaliserbare strategiske beslutninger.

Økonomiforvaltningen skal skabe kobling mellem økonomi og serviceniveau, og understøtte en langsigtet økonomisk planlægning og forecasts.

Det tillidsbaserede samarbejde mellem økonomiforvaltningen og fagforvaltninger omhandler, at kunne samle og koordinere informationer til BR og videreudmelde, beslutninger fra samme niveau. Det kræver tæt samarbejde og dialog mellem forvaltningerne.

Budget

Økonomiforvaltningen har behov for at koordinere politiske beslutninger og det forberedende arbejde frem mod et vedtaget budget. Der er brug for at kunne foretage simuleringer og udarbejde flere versioner af budgettet. Desuden består arbejdet i at konsolidere budget nedefra. Processen frem mod et budget for hele kommunen består i at samle og koordinere indmelding fra underliggende niveauer.

Styringsbehovet gør sig gældende i arbejdet med at samle og koordinere input fra eksterne parter, såsom KL og Staten. Det politiske niveau har også brug for at kende til udisponerede/frie midler, og her har økonomiforvaltningen behov for at kunne styre og koordinere indsamlingen her af. Økonomiforvaltningens arbejde består blandt andet i at kunne konkretisere sammenhængen mellem målopfyldelse og økonomi. Dette kræver en dybtgående indsigt, samt mulighed for informationsindsamling.

Der er behov for at styre krav til opfølgning, når midler bevilges til specifikke initiativer. Nogle midler bevilges til specifikke tiltag og der er ønske fra politisk hold om, at få rapporteret hvad midlerne konkret er anvendt til.

Ledelsesinformation

Der er behov for at kunne periodisere både hvad angår planlægning og opfølgning. Ved formulering af mål skal målemetode og periodisering fastlægges, så det kan fremgås, hvornår målene forventes at være nået, og hvornår det er muligt at måle dette. Dette er en forudsætning for at kunne vurdere graden af målopfyldelse gennem året.

Behovet for ledelsesinformationen drejer sig i høj grad også om muligheden for at kunne følge op på ydelser og den dermed forbundne økonomi. Der er i den forbindelse behov for afrapportering på minimum samme niveau, som der er budgetteret. Udgangspunktet for niveauet er politikernes ønsker om at kunne følge resultater og forbrug.

I forbindelse med afrapporteringen er der behov for at kunne få et overblik over ikke-anvendte midler. Det drejer sig især om midler til

specifikke formål, der på et givent tidspunkt ikke er udmeldt til de enheder, som skal anvende dem.

HR rapporter er centrale i opfølgningen. Der er behov for nøgletal omkring sygefravær, afgangsfrekvens og lignende måltal. Disse tal er med til at indikere organisations sundhed og eventuelle indsatsområder.

Regnskab

Økonomiforvaltningen har behov for, at der i nogle tilfælde registreres på fælles typer af omkostninger, besluttet på tværs af forvaltningerne.

Derfor skal der foretages registrering på ydelser, da dette er afrapporteringsgrundlag til BR. Målopfyldelse er også en del af afrapporteringsgrundlaget, da disse ofte indgår som en del af beslutningsgrundlaget.

Prognose og regnskabet skal konsolideres nedefra, fra de underliggende styringsniveauer på ydelser. Økonomiforvaltningen modtager bidraget fra fagforvaltningen og viderearbejder regnskabet. Dette formidles til BR, så der kan følges op på enkelte tiltag og på de store linjer.

Roller og ansvar

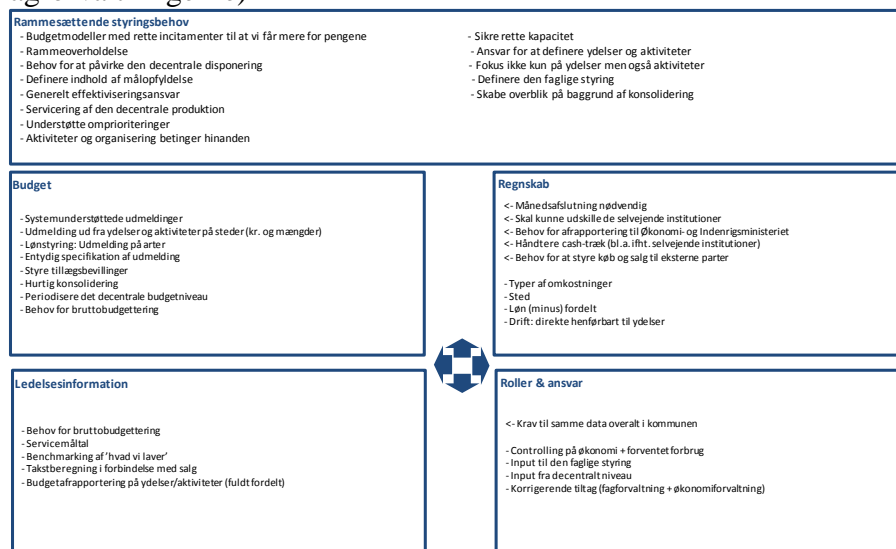
Da økonomiforvaltningen har det øverste økonomiske ansvar, er det dette styringsniveau, der tager ansvar for at skabe et fælles beslutningsgrundlag, som politikerne kan prioritere ud fra.

Økonomiforvaltningens indsigt og viden om fagforvaltningerne gør det muligt at koordinere og eksekvere. Økonomiforvaltningen udarbejder indstillinger til politikerne med udgangspunkt i vidensdelingen med fagforvaltningerne, og bl.a. effektiviseringsforslag er udarbejdet på baggrund af økonomiforvaltningens indsigt.

2. Styringsbehov for det overordnede budgetansvarlige niveau

Dette niveau repræsenterer de styringsbehov, der er på forvaltningsniveau, som en central økonomienhed (i samarbejde med direktion) varetager. Det overordnede økonomiansvar er både i forhold til servicering af det politiske fagudvalg og i forhold til at kunne opdele og udmelde budgetter og foretage opfølgning og controlling vedrørende de samlede budgetter på forvaltningens område.

Figur 2: Overordnet budgetansvar (central økonomifunktion i fagforvaltningerne)



Rammesættende styringsbehov

Styringsbehovet for det overordnede økonomiansvarlige niveau er at sikre sammenhæng fra Økonomiforvaltningen og det politiske niveau til den enkelte budgetansvarlige enhed og omvendt.

De overordnede økonomiansvarlige i fagforvaltningerne skal kunne efterleve Økonomiforvaltningen og politikernes behov, for at prioritere mellem ydelser og kunne følge op på output fra disse ydelser. Samtidig skal de overordnede økonomiansvarlige økonomistyre i samarbejde med de decentrale enheder, som ikke nødvendigvis har ydelserne - i den politiske definition - som omkostningsdrivere for at levere enhedernes output og derigennem kunne påvirke den decentrale disponering. Ved at koble ydelser og aktiviteter skal der defineres indhold af målopfyldelse, og der herigennem kan følges op på den faglige styring.

Økonomistyringsbehovet fra de overordnede økonomiansvarlige er, at finde ud af hvilke aktiviteter som de decentrale enheder definerer som omkostningsdrivere. Herefter skal aktiviteterne kobles op mod de ydelser, som de enkelte forvaltninger bliver budgetreguleret i forhold til og fastsætter mål ud fra.

For at kunne opdele og udmelde budgetter fra overordnet niveau til de budgetansvarlige enheder, er det nødvendigt at udvikle budgetfordelingsmodeller med de rette indbyggede incitamenter til effektivitet.

Det overordnede budgetansvarlige niveau har behov for at kunne aggregere økonomien fra de decentrale enheder for at kunne kontrollere på den samlede ramme.

På overordnet niveau har man ansvar for at sikre tilstrækkelig kapacitet til opgaveløsningen.

Budget

Det overordnede budgetansvarlige niveau har behov for systemunderstøttede udmeldinger for, at styringskæden hænger sammen. Det betyder, at der skal kunne tales samme sprog på de forskellige niveauer af organisationen, samt på tværs af de enkelte forvaltninger. Der er behov for en entydig specifikation af udmeldingsanvendelsen i henhold til en fælles kontoplan, hvilket skal gøre det muligt at lave systemunderstøttet opgørelse af økonomidata på tværs af Københavns Kommune.

Det overordnede økonomiansvarlige niveau har også behov for udmelding af budgetter, ydelser og aktiviteter på stedniveau i både kroner og mængder. Man skal kunne konsolidere hurtigt mellem alle niveauer og sikre gennemsigtighed. Denne gennemsigtighed sikrer, at beslutningsgrundlaget er tilstede for at træffe strategiske beslutninger. For at opnå en opfølgning på overholdelse af budgetterne skal der periodiseres ud på det decentrale budgetniveau.

Der er behov for bruttobudgettering, hvormed det bliver tydeligt, hvor mange udgifter og indtægter kommunen har. Regnskab og budget skal opgøres på samme niveau. Bruttobudgettering vil understøtte en ensartet styring på tværs af alle forvaltninger, og skal følge samme regler og disse skal udvikles i fællesskab, men koordineres/udarbejdes centralt.

Ledelsesinformation

Helt overordnet skal der følges op på servicemåltal, som så kan kobles på tværs af hele kommunen.

Budgetafrapportering skal være på ydelser/aktiviteter (fuldt fordelt). Det overordnede økonomiansvarlige niveau har behov for at følge op på bruttobudgettering i forhold til realiserede regnskabstal.

Der er behov for at vise budgetteringen og regnskabssiden med en direkte kobling til aktiviteter og ydelser. Dette kan understøtte om ressourcerne bliver brugt optimalt. Derfor skal budgetter og regnskabstal også leveres på aktiviteter og ydelser. Der er også behov for en opfølgning på målopfyldelse og benchmarking af 'hvad vi laver' for, at det overordnede økonomiansvarlige niveau kan spejle output ud fra flere faktorer end de økonomiske og mængderne.

Der skal være opfølgning på de budgetterede takstberegninger i forbindelse med salg og realiserede omkostninger, da dette er en vigtig økonomisk parameter.

Regnskab

Der er behov for et automatisk månedsafslutning, og her skal man kunne udskille de selvejende institutioner. For at leve op til eksterne krav skal Københavns Kommune kunne afrapportere til Indenrigsministeriet ud fra deres krav til rapportering. Der skal kunne laves automatiske udtræk fra regnskabssystemet, som viser, om Københavns Kommune kan håndtere store træk på "Kassen" (bl.a. i forhold til selvejende institutioner).

Regnskabet skal understøtte det overordnede økonomiansvarlige niveau's behov for at styre køb og salg til eksterne ud fra:

- Typer af omkostninger (detail)
- Sted
- Løn (minus) fordelt
- Drift: direkte henførbart til ydelser

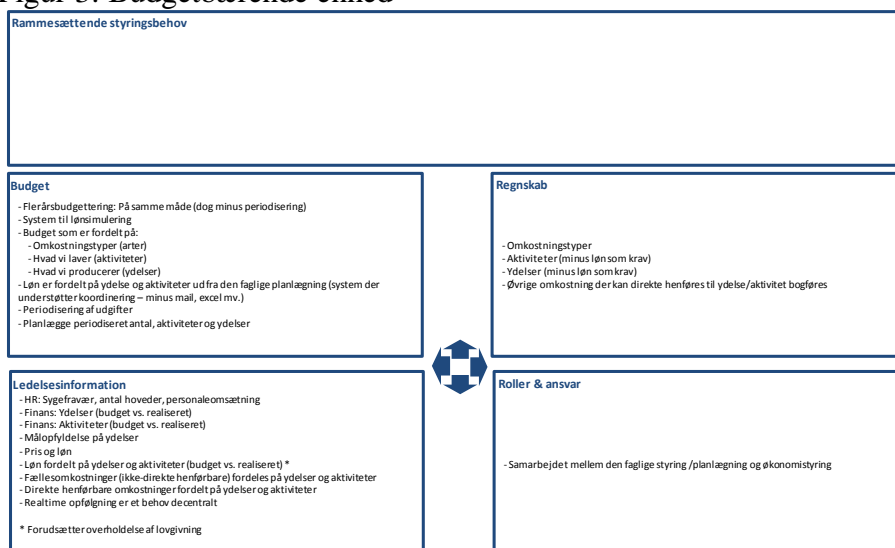
Roller og ansvar

Der er behov for, at roller og ansvar er defineret, så de understøtter dialogen med udgangspunkt i den fælles ledelsesinformation.

Der er behov for at få defineret roller for 1) Budgetansvar, 2) Ledelsesansvar og 3) Sted. Disse definitioner skal sikre en sammenhæng mellem ansvar og muligheden for at skabe løsninger ud fra det tildelte ansvarsområde. Budgetansvaret skal på et givent niveau have frihed til at disponere under regler, der tager stilling til ressourcestyling og kapacitetsstyring for at skabe løsninger, der svarer til det tildelte ansvarsområde.

3. Styringsbehov for den budgetansvarlige enhed

Figur 3: Budgetbærende enhed



Styringsbehovet for den budgetansvarlige enhed er meget bredt. Der er behov for at kunne arbejde i detaljen samtidigt med at kunne trække de store linjer sammen med fagligheden.

Det er i disse enheder midlerne bliver omsat, til de ydelser kommunen leverer. Dette gør at enhederne i meget høj grad har behov for at styre økonomien meget tæt, og være sikker på at alle ressourcer bliver brugt effektivt.

Det detaljerede økonomistyringsbehov gør at enheden kan regulere aktiviteterne og arbejde med eventuelle økonomiske udfordringer samtidigt med, at fagligheden er i centrum.

Den budgetansvarlige enhed har tillige behov for at kunne løfte økonomien på et overordnet plan. Dette gøres oftest i forbindelse med enhedens arbejde med strategier og videre formidling af enhedens ydelser.

Budget

Der er behov for at kunne opdele budgettet på omkostningstyper, aktiviteter og ydelser. Og der er behov for at koble økonomi og aktiviteter for at synliggøre det arbejde, der udføres på det budgetansvarlige niveau med det givne budget. Derved bindes lønsom forvaltning af budgettet sammen med fagligheden. Koblingen giver også bedre mulighed for benchmarking på tværs af enheder.

Lønstyring fylder meget på det budgetansvarlige niveau. Opgaven er meget kompleks, og kræver stort kendskab til forskellige lønelementer, der er relateret til overenskomster, tillæg, refusioner m.v. Manglende indsigt på lønområdet kan få økonomiske svære konsekvenser for enhederne, fx hvis man ikke er opmærksom på at hjemtage refusioner.

Hvis lønnen i budgettet fordeles på aktiviteter ud fra den faglige planlægning, vil det give mere indsigt i, hvordan midlerne på budgetansvarligt niveau anvendes. Dette kunne f.eks. klyngerne bruge til at følge op på hvor mange midler, der bliver anvendt på møder, skriftligt arbejde ved siden af kerneopgaven osv.

Koblingen mellem økonomi og aktiviteter vil med flerårsbudgettering understøtte, at mange enheders disponeringer rækker længere frem end blot et budgetår ad gangen. Flerårsbudgettering vil derfor være et vigtigt element mht. at kunne træffe styringsmæssige beslutninger, der rækker frem i tiden.

Med periodisering vil det blive lettere for budgetansvarlige enheder at følge op på budgetter, aktiviteter og ydelser, og give et bedre grundlag for at kunne forklare afvigelser i forhold til, hvad der er budgetteret.

Ledelsesinformation

Der er behov for, at ledelsesinformationen på budgetansvarligt niveau ud over økonomi også indeholder aktiviteter og ydelser. Det samme gælder mht. forskellige personaleoplysninger, der er nødvendige i forhold til at kunne ressourcestyre. På nogle områder vil det være relevant at styre på vagtplanlægningen, da lønomkostningsniveauet afhænger af en hensigtsmæssig planlægning af vagter.

Muligheden for at kunne koble økonomi og data styrker muligheden for, at ledelsens prioriteringer er velfunderede. Og ud fra en aktualitetsbetragtning er det vigtigt, at ledelsesinformationen afspejler så "friske" data som muligt, hvilket gør, at data i realtid er ønskværdigt.

Regnskab

Opfølgningen på budgetansvarligt niveau er i dag generelt indskrænket til økonomi og eventuel timer. Fremover vil der være behov for også at følge op på aktiviteter og ydelser. I forbindelse med opfølgningen er det centralt at kunne opgøre det forventede forbrug for året både mht. økonomi, aktiviteter og ydelser. I forbindelse med opgørelsen af det forventede forbrug har de budgetansvarlige enheder blandt andet fokus på de aktiviteter og ydelser, de ønsker at prioritere og de midler, der allerede er disponeret, fortrinsvis løn.

I den forbindelse foretages blandt andet simuleringer af løn på baggrund af den information, der fremgår af lønsystemet. Forventet forbrug omfatter også disponeret indkøb, som er foretaget via indkøbsmodulet, samt resten af enhedens forventninger fordelt på aktiviteter.

De budgetansvarlige enheder skal kunne følge op på aktiviteter, ydelser og de omkostninger, der forbinder sig til dette. Ledelsen har brug for at følge op på, om midlerne anvendes som forudsat. I budgetteringen anvender enhederne planlægningsprogrammer, og på regnskabssiden er det ligeledes aktuelt at kunne følge op på forbruget.

Der kan fx være behov for at vide, hvad undervisning på en given skole koster, eller hvad det koster at tilbyde klaver undervisning på musikskolen.

I forbindelse med opfølgningen har de budgetansvarlige enheder en tillidsbaseret dialog med fagforvaltningen. Omdrejningspunktet for dialogen er kommenterede data for realiseret forbrug, budgetafvigelser, forventet forbrug og risikopunkter.

Dialogen om risici er vigtig. Den del af dialogen skal være tillidsbaseret, og omhandle muligheder for at agere og lave planer for håndtering af risici. Med dialog og håndtering af risici vil opfølgningens kvalitet højnes og vidensdeling mellem budgetansvarligt niveau og forvaltningsniveau styrkes.

Roller og ansvar

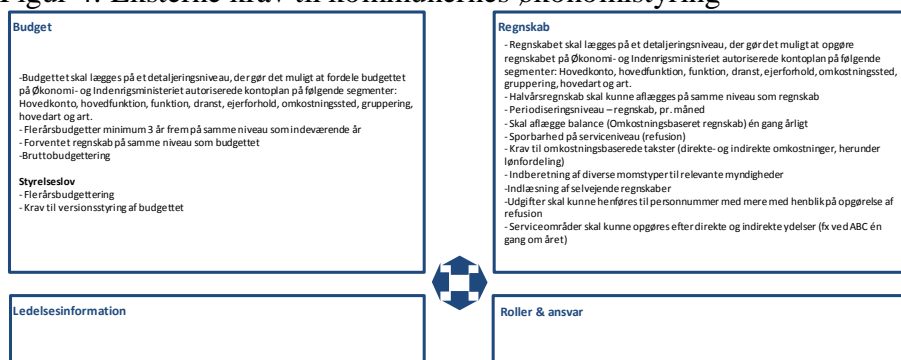
I bund og grund vil rollen på budgetansvarligt niveau skulle have mere vægt og fokus på aktiviteter og ydelser frem for på fakturaer. Dette vil skabe mere bevidsthed om koblingen mellem på den ene side ressourceindsats, og på den anden side aktiviteter der udføres, og de ydelser der produceres.

Balancen mellem kontrol og selvforvaltning er svær, og derfor vil dialog være vejen frem. Muligheden for dialog mellem fagforvaltning og budgetansvarlig enhed skal som tidligere beskrevet være baseret på tillid. Fagforvaltningens rolle bør gå fra at være ”kontrollant” til at være mere ”samarbejdspartner”.

Eksterne krav

Kommunernes økonomistyring skal finde sted inden for rammerne af en række eksterne krav, der primært er fæstet i en række bekendtgørelser og love. Særligt gælder det, at Økonomi- og Indenrigsministeriets Budget- og Regnskabssystem for kommuner erstatter Årsregnskabsloven, som private virksomheder følger. Nedenfor opsummeres de mest overordnede krav fra bl.a. Budget- og Regnskabssystemet for kommuner, samt en række øvrige love og bekendtgørelser.

Figur 4: Eksterne krav til kommunernes økonomistyring



Budget

Budget- og regnskabssystemet for kommuner sætter de overordnede rammer for kommunernes budgettering, samt for en række oversigter, der skal udarbejdes i overensstemmelse med en række faste formkrav og indberettes til henholdsvis Danmarks Statistik og Økonomi- og Indenrigsministeriets.

Det gælder jf. Budget- og regnskabssystemet, at budgettet skal opstilles efter bruttoposteringsprincippet, uanfægtet af om der gives indtægts- eller udgiftsbevillinger i kommunen. Det betyder, at *udgifter og indtægter skal opgøres og specificeres hver for sig i budgettet.*

Yderligere stilles der krav om flerårsbudgettering, idet der udover budgettet for det kommende år skal *udarbejdes og vedtages en flerårsoversigt for de tre på budgettet følgende år.* Flerårsoversigten skal omfatte samtlige indtægter og udgifter, der skal være balance for hvert af årene, og oversigterne skal opstilles efter bruttoposteringsprincippet. Yderligere gælder, at det kommende budgetår angives i årets forventede pris- og lønniveau, mens overslagsårene angives i faste priser med undtagelse af renter, tilskud, udligning, skatter samt balanceforskydninger, der angives i løbende priser. Der er desuden krav om, at den forventede pris- og lønstigning i forhold til budgetåret for hvert af overslagsårene opstilles som en særskilt post for drift, anlæg og refusion.

Der stilles yderligere krav til, at der udarbejdes og indberettes et forventet årsregnskab til Økonomi- og Indenrigsministeriet. Dette skal sammenholde det forventede forbrug for hele året, med det forventede korrigerede budget. Sammen med kravene til halvårsregnskabet (se nedenfor), stiller dette krav til versionsstyring af budgetterne.

Endeligt gælder, at specifikationsgraden på budgettet følger Økonomi- og Indenrigsministeriets autoriserede kontoplan, hvilket vil sige, at budgettet skal lægges på et niveau, der gør det muligt at rapportere og indberettet budgettet til Danmarks Statistik og ministeriet, på hovedkonto, hovedfunktion, funktion, dranst, ejerforhold, autoriserede grupperinger for drift, hovedart samt art for så vidt angår hovedart 4, 5, 7 og 8, jf. definitionen i ministeriets kontoplan. I forlængelse heraf gælder det også, at såvel budget som regnskab skal kunne fordeles på service- og anlægsudgifter jf. de årlige aftaler om kommunernes økonomi, hvori der fastlægges loft over kommunernes serviceudgifter, og eventuelt også anlægsudgifterne. Service- og anlægsudgifterne jf. disse aftaler udledes af fordelingen af budget og udgifter på Økonomi- og Indenrigsministeriets kontoplan vha. funktion og dranst.

Regnskab

Kommunens indtægter og udgifter skal, jf. budget- og regnskabssystemet for kommuner, opstilles efter udgiftsbaserede principper. Minimum, i forbindelse med årsregnskabet, stilles der desuden krav til, at der skal udarbejdes en omkostningsbaseret balance, ligesom kommunens aktiver med en kostpris på over 100.000 kr. skal registreres i et anlægskartotek og medregnes i balancen.

Yderligere stiller Budget- og regnskabssystemet for kommuner, ligesom for budgettet, krav om indberetning af forbruget.

Indberetningen skal ske månedligt og modsvarer detaljeringsgraden for budgettet, dog med enkelte områder, hvor detaljeringsgraden er større ved regnskabet. Det skyldes, at ministeriets kontoplan for regnskabet indeholder en række artsspecifikationer, der ikke er autoriseret for budgettet, men er det for regnskabet, ligesom anlægsgrupperingerne alene er autoriserede i regnskabet og ikke i budgettet. Ligesom for budgettet stilles der således krav til, at regnskabet kan fordeles og rapporteres på samtlige niveauer af ministeriets kontoplan.

Yderligere skal årsregnskabet indeholde en oversigt over overførte uforbrugte driftsbevillinger, hvilket stiller krav til, at midler og forbrug kan henføres til de ydelser, som midlerne er afsat til ved budgettet. Dette behov underbygges yderligere af, at der for anlægsarbejder, der overstiger 2 mio. kr. i bruttoudgifter skal aflægges et særskilt anlægsregnskab, ligesom eksterne tilskudsgivere til projekter forventeligt vil kræve dokumentation for, at midlerne er anvendt til det bevilligede formål.

Der stilles udover årsregnskabet, også krav til udarbejdelse af et halvårsregnskab baseret på årets første 6 måneder, der skal indberettes til Danmarks Statistik. Specifikationsgraden svarer til ministeriets autoriserede kontoplan. Halvårsregnskabet skal desuden indberettes til Økonomi- og Indenrigsministeriet, idet det realiserede forbrug for årets første 6 måneder sammenholdes med det vedtagne budget.

På særlige områder gælder det, at udgifter jf. Bekendtgørelse om statsrefusion og tilskud samt regnskabsaflæggelse og revision skal kunne henføres til den borger udgiften vedrører. Det betyder, at der er behov for at kunne registrere eller henføre udgiften på CPR.nr.-niveau.

Det gælder desuden, at der på visse områder er krav om udarbejdelse af omkostningsbaserede takster, eksempelvis til afregning for anbringelser kommunerne imellem. Disse takster skal indeholde såvel direkte som indirekte omkostninger, hvilket bl.a. betyder, at der skal kunne foretages fordeling af overheadudgifter, ligesom det i anlægskartoteket skal være muligt at angive anvendelsesområdet for et aktiv, og ikke kun ejerforholdet, idet ejer og bruger for kommunens bygninger eksempelvis ikke stemmer overens.

Det gælder, at selvejende institutioner med driftsoverenskomst med kommunen, skal medregnes i kommunens regnskab. Det betyder, at de selvejende institutioner enten skal have adgang til kommunens regnskabsystem, og eksempelvis tildeles en særskilt regnskabskreds, eller alternativt skal indlæses i kommunens økonomisystem via masseposter eller lignende. Specifikationskravet til de

selvejendes institutioners fordeling af budget og forbrug på ministeriets autoriserede kontoplan er de samme som for kommunen.

Endeligt gælder det, at kommunerne arbejder med to momssystemer, henholdsvis kommunemoms, hvor der rapporteres til Økonomi- og Indenrigsministeriet og afløftes moms, samt registreret moms, der indberettes og afregnes med SKAT. Dette skaber et behov for at opsætte systemet til to forskellige momsregnskaber og håndtering af særlige områder såsom splitmoms og fondsmoms.

Roller og ansvar

Københavns Kommune har mellemformstyre med delt administrativ ledelse, jf. styrelsesvedtægten. Det betyder, at kommunen har en række stående fagudvalg med dertilhørende forvaltninger. De stående udvalg er ansvarlige for at tilse, at bevillinger og rådighedsbeløb tildelt udvalget ikke overskrides. Det betyder, at det enkelte udvalg tildeles bevillinger i forbindelse med budgetvedtagelsen og skal aflægge et regnskab, der sammen med de øvrige udvalgsregnskaber efterfølgende konsolideres til et samlet regnskab for hele Københavns Kommune.

Bilag 4: Mulige dimensioner i kontoplanen

Ydelse

Der er i de enkelte forvaltninger et behov for, at koble den politiske beslutning sammen med de udførte opgaver. Denne sammenkobling er vigtig for, at gøre det muligt at sammenholde de politiske beslutninger med forbruget i forbindelse med opgaveløsningen. Det vil være en fordel hvis dette kan forenkles til, at der alene skal konteres på én dimension. Til at håndtere dette behov benyttes ydelsen, som er en hierarkisk opbygget dimension.

Ydelsen beskriver, hvad der leveres til omverdenen, og det er dette hierarki som er omdrejningspunktet for alt planlægning og opfølgning. Det er ligeledes på baggrund af dette hierarki, at der kan rapporteres enhedspriser og andre nøgletal til ØKF og det politiske niveau.

Aktivitet

Hvor ydelsen beskriver hvad der leveres til omverdenen, beskriver aktiviteten de processer der udføres for at ydelsen kan leveres. Det er på aktiviteten at de budgetansvarlige enheder kan udarbejde deres detailbudget, og lave deres interne opfølgning.

Det bør holdes in mente, at aktivitetsdimensionen kan bruges til at udlede rapportering til ØIM, hvis der er behov for dette i den enkelte forvaltning, stiller det nogle mindste krav til detaljeringsgraden.

Art

Arten beskriver hvilken type af udgift eller indtægt der er tale om. Formålet med en artskontoplan er, at muliggøre opgørelsen af udgifter på specifikke typer på tværs af en organisation. Det er et mål at artskontoplanen fremover er kort og alene indeholder styringsrelevante informationer.

Projekt

Det vurderes at projekt bør være en selvstændig dimension, da det skal være muligt at aflægge regnskab på de enkelte projekter, samt opgøre udgifter til grupper af projekter. Københavns Kommune har mange større projekter, som favner over mange ydelser og organisatoriske enheder. Det skal være muligt at opgøre udgifter til de enkelte projekter, samtidigt med at det skal være muligt at opgøre udgifter på ydelser. Det vil derfor ikke være muligt have ydelse og projekt i den samme dimension.

Sted (Budgetansvarlig enhed)

Stedet referer til det budgetansvarlige sted i en organisation. Stedet er struktureret ved, at de enkelte budgetansvarlige enheder placeres i et hierarki, som afspejler den organisatoriske struktur. I forbindelse med

bl.a. regnskabsaflæggelse er det via organisationshierarkiet, at de enkelte enheders regnskaber opgøres.

Bilag 5: Ordliste

Nedenfor følger en kort definition af udvalgte begreber, der anvendes i notatet.

ABC (Activity Based Costing)

ABC er grundlæggende en metode til regnskabsmæssig fordeling af indirekte omkostninger på aktiviteter og ydelser, ud fra beregnede antagelser om, hvordan aktiviteter og ydelser trækker på de indirekte omkostninger.

Aktivitet

Begrebet ”aktivitet” er i notatet anvendt om de aktiviteter, der udføres i de budgetansvarlige enheder med henblik på at producere de ydelser, som Københavns Kommune har besluttet at stille til rådighed for borgere og virksomheder.

Enhedspriser

Kommunen udarbejder enhedspriser for de kommunale tilbud, og enhedspriserne indgår som budgetforudsætninger ved budgetudmeldingen til de budgetansvarlige enheder.

Fordelingsmodel

I en budgetmodel for fx et forvaltningsområde indgår principielt altid en eller flere fordelingsmodeller, der anvendes med henblik på at fordele et udmeldt budget. Fordelingsmodeller er bygget op af fordelingslogikker, der kan være knyttet til mængder, aktivitetsdata og priser. Logikken kan også være simpel fremskrivning af tidligere budgetter eller forbrug.

Konsolidering

Begrebet ”konsolidering” er i notatet benyttet i forbindelse med den afstemning, der vedrører budget- og opfølgingsprocesser mellem forskellige styringsniveauer. Budgetter og rapportering fra underliggende enheder skal samlet set aggregeres og stemmes af i forhold til et overliggende niveau.

Målopfyldelse

Begrebet ”målopfyldelse” er i notatet knyttet til de ydelser, der produceres i kommunen. Målopfyldelse kan både være relateret til kvalitative parametre som fx kvalitet og effekt, og til kvantitative parametre, som fx sagsbehandlingstider..

Styringskæde

En kommunes funktionsmåde som et politisk system kan illustreres som en styringskæde. Styringskædens udgangspunkt er de politisk formulerede mål, der via forvaltningen omsættes til ydelser på det udførende niveau. I styringskædens tilbageløb får politikerne tilbagemeldinger på resultaterne af de kommunale aktiviteter.

Tilbage meldingen danner udgangspunkt for formuleringen af nye politiske mål. Der arbejdes jf. afsnittet om interne styringsbehov i nærværende sammenhæng udelukkende med den administrative styringskæde, og ikke det parallelle, mere (organisations-) politiske beslutningshierarki.

Takster

Indtægter fra borgere og virksomheder omfatter blandt andet brugerbetaling for forskellige typer af ydelser. Afregning sker på baggrund af politisk godkendte takster. Når taksten er beregnet, kan budgetter beregnes ud fra forventet aktivitetsniveau og taksten.

Ydelse

Begrebet ”ydelse” er i notatet anvendt som benævnelse af det output, som definerer de ydelser, som Københavns Kommune har besluttet skal stilles til rådighed for borgere og virksomheder.