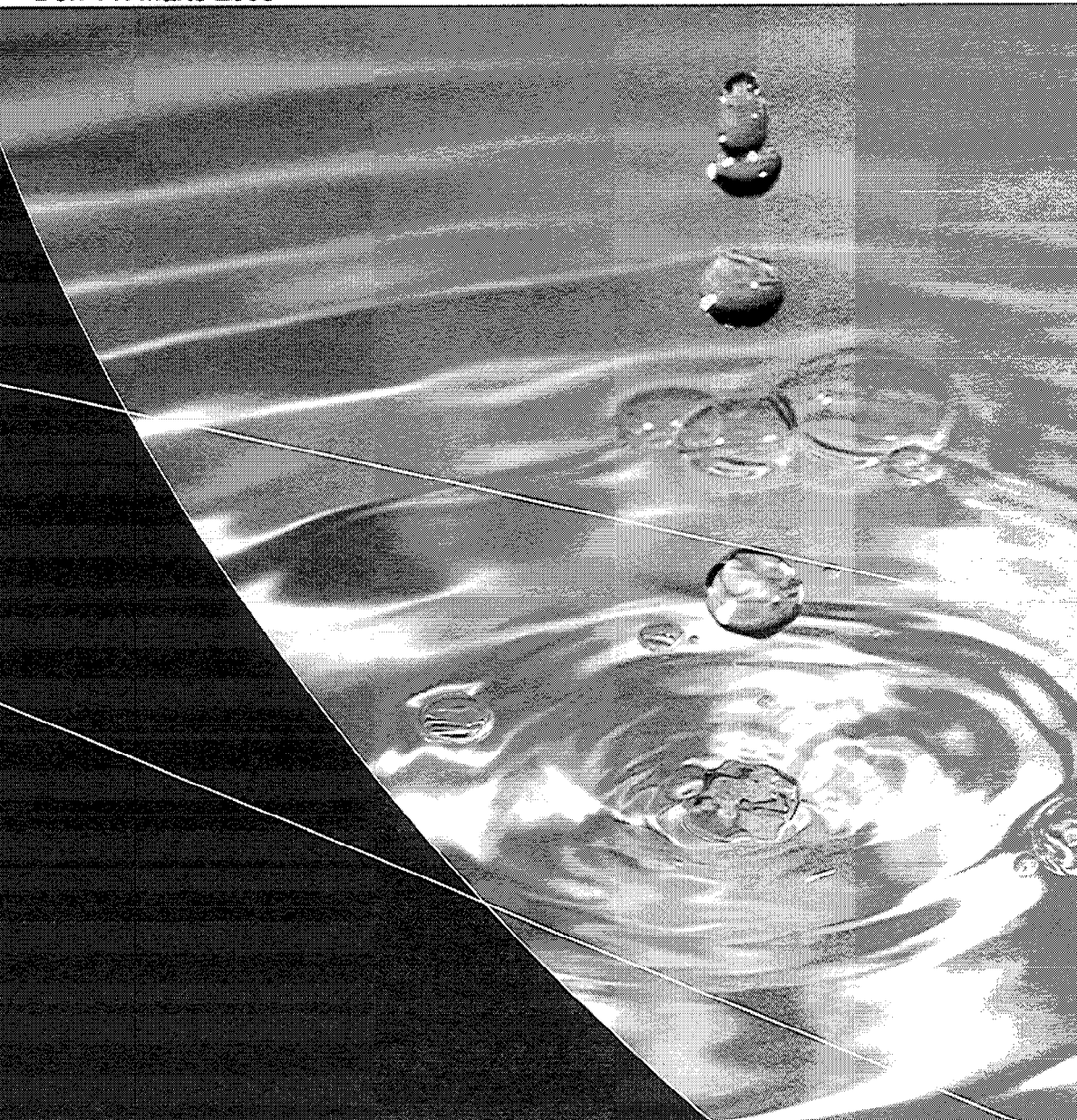


KONSULENTVIRKSOMHED
ØKONOMI OG LEDELSE



Odense Kommune Økonomistyring Rapport

Den 11. marts 2003



Indholdsfortegnelse

1. Forord.....	3
2. Resume og anbefalinger.....	4
3. Baggrund og formål	12
4. Metode.....	15
5. Sektoriseringen og mellemformstyret.....	17
6. Økonomistyring.....	20
7. Budgetlægningen.....	30
8. Bevillingskontrol.....	38
9. Organisering af økonomistyringsfunktioner	43
10. Bilag 1 – budgetmodeller og opdelingen i områder med og uden overførselsadgang	52

1. Forord

Økonomiudvalget i Odense Kommune besluttede den 23. oktober 2002, at der skulle nedsættes en økonomigruppe. Baggrunden herfor var, at kommunens økonomi er påvirket af en række faktorer, som kan betyde, at der på kort sigt er behov for at iværksætte initiativer og træffe beslutninger for at nå de overordnede økonomiske mål, der ligger til grund for budget 2003-2006. Økonomigruppen skal tilvejebringe en status og et overblik over kommunens økonomiske situation (fase 1) og vurdere kommunens økonomiske styring (fase 2).

Økonomigruppen refererer til den konstituerede stadsdirektør. Direktørmødet fungerer som styregruppe. Økonomigruppen består af følgende personer:

- Konstitueret stadsdirektør Leif Hansen
- Budget- og regnskabschef Preben Vangsted
- Konstitueret direktør for Kultur- og Socialforvaltningen Carsten Hyldborg Jensen
- Økonom Anna Lise Kianzad
- Økonom Annette Faurby (koordinator)
- Økonom Ivan Back Laursen
- Chefrådgiver Palle Rasmussen, KL's Konsulentvirksomhed (KLK)
- Chefkonsulent Tomas Therkildsen, KL's Konsulentvirksomhed (KLK)
- Projektchef Tim Jeppesen, Kommunernes Revision (KR)

Økonomigruppen har nedsat en arbejdsgruppe bestående af de tre økonomer fra kommunen og de eksterne konsulenter. Arbejdsgruppen har til opgave at gennemføre analyserne.

Arbejdsgruppen har delt arbejdet imellem sig. Ved udarbejdelsen af den økonomiske status (fase 1) har de interne og eksterne konsulenter i fællesskab bearbejdet, analyseret og vurderet de foreliggende data og skrevet notatet til økonomiudvalget. Det er dog økonomigruppen, der samlet har det overordnede ansvar for projektledelse og afrapportering af fase 1.

Denne rapport er resultatet af analyserne i fase 2. I denne fase har de interne og eksterne konsulenter arbejdet været mere adskilt. De eksterne konsulenter har gennemført alle interview og skrevet rapporten til Økonomiudvalget. De interne konsulenter har ydet bistand i forbindelse med databearbejdning og har givet sparring i forbindelse med de eksterne konsulenter analyser. Alle vurderinger og analyser i denne rapport er derfor KLK og KR's alene og kan således ikke tilskrives økonomigruppen.

2. Resume og anbefalinger

Økonomigruppen har siden oktober 2002 arbejdet med en analyse af den økonomiske styring i Odense Kommune. På baggrund af det arbejde vurderer KLK/KR, at økonomistyringen i Odense Kommune har en række uhensigtsmæssigheder og utilstrækkeligheder, der gør det vanskeligt at praktisere en samlet økonomisk styring af kommunen.

Hvis Odense Kommune ønsker at udvikle mellemformstyrets meget decentral politiske beslutningsstruktur, så forudsætter det, at den overordnede økonomiske styring tilrettelægges med en meget konsekvent økonomisk rammestyring af de enkelte udvalg og forvaltninger

KLK/KR vurderer, at et af de største problemer er, at der i Odense Kommune er en ekstrem grad af sektorisering. Sektoriseringen er forankret i både det politiske som det administrative system. Sektoriseringen rækker helt ind i de politiske partier, således at man primært bakker sin eller sine rådmænd op i Økonomiudvalg og Byråd. Der er stærke alliancer mellem fagdirektører og rådmænd, der antager former, hvor man ikke er loyal over for fælles vedtagne styringsregler.

Når sektoriseringen har så gode betingelser i Odense Kommune skyldes det efter KLK/KR's vurdering primært, at byrådet og økonomiudvalget ikke i tilstrækkelig grad varetager sin centrale opgave som styrende og rammesættende for fagudvalgene og forvaltningerne. Rådmændene har tilsyneladende store vanskeligheder med at træde ud af rådmandsrollen, når de er til møder i økonomiudvalget, og dermed vanskeligheder med at varetager helhedens interesser med udgangspunkt i de partipolitiske tilhørsforhold.

Det er derfor KLK/KR's overordnede vurdering, at det er absolut nødvendigt at iværksætte en række initiativer, der reducerer sektoriseringen til en acceptabel varetagelse af sektorinteresser og samtidigt sikrer, at der i fællesskab fokuseres på den overordnede økonomiske styring og rammesætning.

Hvis det skal lykkes, så kræver det en holdningsændring og en vilje til at prioritere helheden. Men det forudsætter også en række mere konkrete ændringer i tilrettelæggelsen af den økonomiske styring. KLK/KR's forslag til sådanne ændringer er kort beskrevet i dette afsnit.

Økonomistyring

Odense Kommune anvender mål- og rammestyring som overordnet økonomisk styringsprincip. Der er imidlertid så mange afvigelser og undtagelser, at det ikke har nogen reel funktion.

Odense Kommunes udstrakte anvendelse af ikke-styrbare områder har meget vidtrækkende konsekvenser for hele styringsfilosofien i kommunen. Der er en udbredt opfattelse af, at begrebet ikke-styrbart skal tages helt bogstaveligt, således at disse områder slet ikke er påvirkelige. Økonomistyringen kommer dermed til at bestå af at tilpasse budgettet til aktuelt forbrug. 30% af driftsbudgettet er derfor, stort set uden for politisk kontrol.

Opdelingen i styrbare overfor ikke-styrbare budgetrammer har endvidere den konsekvens, at der ikke er noget incitament for udvalgene og forvaltningerne til at øge indsatsen på et styrbart område for dermed at begrænse udgifterne på et ikke-styrbart området (fx vidtgående specialundervisning).

Hertil kommer, at der på en række styrbare områder anvendes budgetmodeller, der antager karakter af normstyring, hvilket indebærer at udgifterne på et givet området i princippet er styret af en pris pr. enhed gange med antallet af den pågældende enhed. Det er KLK/KR's vurdering, at de fastlagte normer næsten betragtes som noget udefra givet, og at Odense Kommune ikke i forbindelse med budgetlægning og budgetkontrol gennemfører politiske diskussioner om normerne og dertil hørende serviceniveauer. Det har som konsekvens, at disse områder i realiteten styres som hvis de var ikke-styrbare og dermed reelt også uden for politisk kontrol. Det har fx været reglen snarere end undtagelsen, at der blev givet tillægsbevillinger til et normstyret område, hvis der havde været en mængdemæssig udvikling på området.

Samlet set betyder anvendelsen af ikke-styrbare områder og normstyring tilsammen, at ca. 40% af kommunens driftsbudget reelt er uden for politisk kontrol. Dette er under alle omstændigheder en meget høj andel, og med Odense Kommunens nuværende økonomiske situation må økonomistyringsreglerne anses for at være meget problematiske.

Udarbejdelsen af det tekniske budgetgrundlag i Odense Kommune sker i udstrakt grad ved anvendelse af forskellige budgetmodeller. Men i Odense Kommune er flere af budgetmodellerne meget detaljerede og tager hensyn til en lang række meget specifikke faktorer. Endvidere bygger en stor del af dem på et fagligt skøn af udviklingen i efterspørgslen og ikke på en demografisk udvikling, hvilket betyder at udgiftsområderne kan vokse markant, uden at der tages aktiv politisk stilling til denne udvikling. De er derfor på

nogle områder problematiske ud fra et overordnet styringsmæssigt synspunkt.

Sammenfattende er det KLK/KR's opfattelse, at reglerne for økonomistyring i Odense Kommune ikke er tilstrækkelige med den nuværende økonomiske situation. Alt for store andele af kommunens budget ændres via automatiske budgetmodeller og på baggrund af faglige skøn uden et overordnet hensyn til kommunens økonomi. KLK/KR anbefaler på den baggrund, at:

- **Der indføres en effektiv rammestyring på udvalgsniveau**, hvilket bl.a. indebærer at der ophøres med enhver form for normstyring af områder med overførselsadgang (tidl. styrbare områder). Bevillingsniveauet hæves til gengæld til udvalgsniveau, med henblik på at sikre udvalgene mulighed for at styre den totale økonomi inden for eget område og inden for den givne økonomiske ramme. Merforbrug på alle områder med overførselsadgang skal imødegås enten gennem kompenserende besparelser, gennem styringsinitiativer som reducerer udgifterne eller om nødvendigt gennem sænkning af normer og serviceniveau. Der budgetlægges fortsat på budgetområdeniveau, men når budgettet vedtages, gives bevilling på udvalgsniveau
- **Opdelingen i styrbare ikke-styrbare områder ophæves**. Med henblik på at sikre, at antallet af ikke-styrbare områder begrænses og på at sikre, at udgiftsområder, der er indbyrdes afhængige placeres i samme budgetramme, skal budgettet i stedet opdeles i 2 budgetrammer:
 - **Områder med overførselsadgang**, hvor der vil være overførselsadgang svarende til overførselsadgangen for de styrbare områder i dag
 - **Områder uden overførselsadgang**, der alene vil omfatte en sammenhængende del af budgetområde 4.5 job og bistand samt tjenestemandspensioner. Indenfor denne budgetramme vil der ikke være overførselsadgang, hverken mellem årene eller i forhold til øvrige budgetrammer
- **De eksisterende budgetmodeller revideres med henblik på at sikre en større enkelthed og en mindre afhængighed af efterspørgselskomponenter**. Konkret vil det betyde, at en del budgetmodeller annulleres og "samles" i budgetmodeller på budgetområdeniveau, der primært er afhængig af demografiske udviklinger. Ansvar for gennemførelsen af budgetmodelberegninger og udviklingen af budgetmodellerne placeres fremover i Borgmesterforvaltningen.

Budgetlægningen

Når Odense Kommune har valgt mål - og rammestyring som det overordnede økonomiske styringsprincip, er det vigtigt, at budgetprocessen understøtter det valgte styringsprincip. KLK/KR vurderer, at budgetlægningen på en række punkter ikke understøtter det valgte styringsprincip:

- **Uklar rammeudmelding.** Der ikke er nogen klar, tidlig og bindende rammeudmelding. Der er meget forskellige opfattelser af hvor bindende den foreløbige rammeudmelding i marts/april er. I begyndelsen af august udmeldes endelige rammer for de budgetoplæg som skal fremsendes fra udvalgene 14 dage senere hvilket i realiteten betyder, at udvalgene ikke har mulighed for at udarbejde deres budgetoplæg på grundlag af de udmeldte rammer
- **Uklart basisbudget.** I Odense Kommune er det meget uklart hvordan basisbudgettet egentligt bliver til. Der er ingen klar styring af processen og de anvendte metoder er uigennemskuelige og uensartede. Konsekvensen er, at der allerede ved dannelsen af det tekniske budgetgrundlag er store muligheder for, at de enkelte områder kan udfolde sektoriseringen. Der er derfor stor fare for, at der sker serviceforbedringer gennem det tekniske budgetgrundlag, som dermed er uden for politisk og administrativ kontrol
- **Styrbart/ikke styrbart har budgetkonsekvenser.** Anvendelsen af begrebet ikke styrbare områder har nogle u hensigtsmæssige konsekvenser i forbindelse med dannelsen af det tekniske budgetgrundlag. Merforbrug eller mindreforbrug på ikke styrbare områder bliver reguleret over kassen. Det betyder, at der ikke er nogen væsentlige økonomiske incitamenter til at udvise den nødvendige omhu ved udarbejdelsen af det tekniske budgetgrundlag på disse områder. Hvis en større omhu ved udarbejdelsen af det tekniske budgetgrundlag havde vist det noget større reelle forbrug, så kunne den manglende finansiering havde indgået i selve budgetprioriteringen. Det reelle merforbrug er derfor først dukket op i budgetkontrollerne, hvilket i de senere år har medført en kraftig reduktion i kassebeholdningen
- **Uhensigtsmæssig arbejdsfordeling.** I Odense Kommune er arbejdsfordelingen mellem Byråd, Økonomiudvalg og fagudvalg i et vist omfang vendt på hovedet i budgetlægningen. Økonomiudvalget varetager ikke den styrende og rammesættende opgave. I stedet er det Fagudvalgene, som har en helt centrale rolle. De foreløbige rammeudmeldinger i marts/april er ikke bindende for udvalgene, og den endelige rammeudmelding i august, kommer så sent, at den ikke har nogen reel styrende funktion for udvalgene. Byrådets rolle er mere formel end reel, og det inddrages reelt ikke i politiske afvejninger og prioriteringer. Dette understøtter sektoriseringen og der er ingen som løbende gennem budgetprocessen varetager helhedens interesser.

KLK/KR vurderer derfor, at der er mange forbedringspotentialer i budgetlægningen i Odense Kommune. Det er dog ikke muligt at ændre alt på en gang. Der bør tilrettelægges et flerårigt forløb, som gradvist fører frem til de ønskede forbedringer.

Hovedproblemerne, som der bør gøres noget ved allerede i forbindelse med budgetlægningen for 2004-2007, er den nuværende budgetlægnings understøttelse af sektoriseringen, økonomiudvalgets manglende styring og rammesætning og den manglende involvering af byrådet.

KLK/KR anbefaler derfor, at

- Byrådet involveres i rammefastlæggelsen før økonomiudvalget behandler og beslutter rammerne
- Økonomiudvalget fastlægger bindende rammer for udvalgene budgetbidrag før sommerferien, omkring 15. maj
- Økonomiudvalget forpligtiger udvalgene til at komme med et budgetbidrag som holder sig inden for de udstukne rammer. Udvalgene må om nødvendigt reducere i serviceniveauerne, hvis uændret serviceniveau ikke kan holdes inden for rammen
- Ønsker som ikke kan rummes i udvalgenes rammer, fremsendes særskilt til byrådet via økonomiudvalget, og indgår i den endelige budgetbehandling i byrådet
- Der udarbejdes en drejebog for budgetprocessen, som detaljeret beskriver
 - De møder og seminarer som afholdes i byråd, økonomiudvalg og fagudvalg
 - Formålet med møderne og de beslutninger som skal træffes
 - Form og indhold af det materiale som skal danne grundlag for møderne
 - Tidsplan for hvornår hvilke materialer skal være tilstede, og form og indhold af materialerne
- Udvikling af det tekniske budgetgrundlag
 - Forenkling af budgetmodellerne
 - Ændring af styringsprincipper jf. efterfølgende afsnit om økonomistyring
 - Styrkelse af flerårsperspektivet
- Udvikling og forenkling af det skriftlige budgetmateriale
- Styrkelse af budgetlægningen på de "vanskeligt styrbare områder"
- Udvikling af samspillet og arbejdsdelingen mellem byråd, økonomiudvalg og fagudvalg.

Det er ikke alle forbedringer, der kan gennemføres i 2004. KLK/KR anbefaler derfor, at der arbejdes videre med at udvikle og forbedre budgetlægningen for de kommende år.

Budgetopfølgning

Det er KLK/KR's overordnede vurdering, at reglerne for budgetopfølgning i Odense Kommune rummer en række uhensigtsmæssigheder.

- **Uklare regler.** Reglerne er uklare på et meget væsentligt punkt, om et behov for tillægsbevilling på de styrbare områder **kan** eller **skal** finansieres ved tilsvarende kompenserende besparelse. Konsekvensen er, at det er svært at styre trækket på kommunens kassebeholdning
- **For meget og for ustruktureret.** Økonomiudvalget bliver præsenteret for alt for meget information, som er ustruktureret og ukoordineret. Konsekvensen er, at Økonomiudvalget ikke får det overblik der skal til for at kunne vurdere den økonomiske status. Ydermere giver det et unødigt ressourcestræk i forvaltningerne
- **Manglende inddragelse af Borgmesterforvaltningen.** Borgmesterforvaltningen bliver ikke inddraget i forvaltningernes arbejde før bevillingskontrollen har været politisk behandlet i udvalgene. Det betyder, at udvalgene ikke har kendskab til kommunens økonomiske situation og at Borgmesterforvaltningen stort set ingen muligheder har for at give forvaltningerne sparring og konstruktive kommentarer.

KLK/KR's overordnede anbefaling er, at Odense Kommune ændrer budgetopfølgningen på en række punkter således, at Borgmesterforvaltningen får en mere koordinerende og bearbejdende rolle. Dette vil give både Økonomiudvalget og Fagudvalg et bedre overblik.

- **Koordinering, reduktion og bearbejdning af materialet.** KLK/KR anbefaler, at der i stedet for 5 gange følges op på budgettet 3 gange om året. Der udarbejdes 2 bevillingskontroller, d. 1/4 og d. 1/11 og en kommenteret forbrugsoversigt d. 1/7. KLK/KR anbefaler også, at Borgmesterforvaltningen udarbejder en bearbejdet, fokuseret og overskuelig sammenskrivning, der trækker hovedtendenserne frem
- **Inddragelse af Borgmesterforvaltningen.** KLK/KR anbefaler, at Borgmesterforvaltningen skal inddrages i fagforvaltningernes arbejde med bevillingskontrol før materialet behandles af udvalgene. Hensigten er at sikre, at det er et fælles ansvar at udarbejde materialet til udvalgene. KLK/KR anbefaler, at bevillingskontroller altid indeholder tre afsnit: Det første afsnit udarbejdes af Borgmesterforvaltningen og skal give udvalget et overblik over kommunens samlede økonomiske status. Det andet afsnit udarbejdes ligeledes af Borgmesterforvaltningen og

indeholder Borgmesterforvaltningens kommentarer til det materiale som fagforvaltningen har udarbejdet. Det tredje afsnit indeholder fagforvaltningens materiale og indstillinger

- **Klarere regler for tillægsbevillinger.** KLK/KR anbefaler, at der ikke gives kassefinansierede tillægsbevillinger, hverken på drift eller anlæg. Et merforbrug skal klares med styring eller omfordeling inden for eget område. Kun på områder uden overførselsadgang *kan* udvalget fremsende indstilling til tillægsbevilling og kun i det omfang det ikke er muligt at finde besparelsen inden for egen ramme, nedbringe forbruget eller sænke serviceniveauet.

Organisering

Det er KLK/KR's overordnede vurdering, at Borgmesterforvaltningen skal styrkes. Det skal ske for at sikre, at der etableres en stærk alliance mellem Økonomiudvalg og Borgmesterforvaltning, der i fællesskab skal varetage den tværgående styring. Under mellemformstyret er det nødvendigt, at der etableres et meget tæt samarbejde mellem Økonomiudvalget og Borgmesterforvaltningen, således at Økonomiudvalget kan varetage den tværgående styring. Det tætte samarbejde skal også sikre, at Borgmesterforvaltningen kan agere på økonomiudvalgets vegne, og med fuld opbakning fra økonomiudvalget. En styrket Borgmesterforvaltning bliver altså midlet til at opnå målet: Stærkere tværgående styring fra Økonomiudvalgets side.

KLK/KR anbefaler, at Borgmesterforvaltningen styrkes på 2 måder:

- At der oprettes en stilling som økonomidirektør, med reference til stadsdirektøren. Økonomidirektøren skal være øverste ansvarlig for alle økonomistyringsfunktioner, skal deltage i direktørmødet og skal være formand for Budget- og Regnskabsudvalget
- Økonomidirektøren skal være chef for et økonomikontor i Borgmesterforvaltningen, der samler alle økonomistyrings-, budgets og regnskabsfunktioner i Borgmesterforvaltningen. I Økonomikontoret oprettes en ny enhed, analysefunktionen, der har ansvaret for økonomikontorets udadvendte aktiviteter, som f.eks. budgetlægning, budgetanalyser, controlleropgaver, projekter på tværs af forvaltningerne etc. Medarbejderne i analysefunktionen skal i høj grad arbejde projektor organiseret, på tværs af forvaltninger og på tværs af administrative niveauer.

KLK/KR anbefaler også, at Budget- og Regnskabsudvalget får en helt central betydning for koordination af økonomistyringsopgaverne i Odense Kommune. Budget- og Regnskabsudvalget skal være det organ Økonomidirektøren bruger til at koordinere, udvikle og igangsætte økonomistyrings- og budgetopgaver. Økonomidirektøren skal sikre, at der er én entydig og samlende koordinator mellem Budget- og Regnskabsudvalget og Borgme-

sterforvaltningen, og mellem Budget- og Regnskabsudvalget og direktørmødet. Økonomidirektøren skal bruge Budget- og Regnskabsudvalget som sparringspartner og arbejdsgruppe, men er i sidste ende ansvarlig overfor Stadsdirektøren, og dermed Økonomiudvalget, ift. Økonomistyring.

KLK/KR anbefaler, at direktørmødets rolle i forhold til økonomistyring præciseres. Direktørmødet og Budget- og Regnskabsudvalget skal supplere hinanden, således at Budget- og Regnskabsudvalget har det primære faglige ansvar for økonomistyring, mens direktørmødet har det primære forvaltningsmæssige ansvar. Det betyder, at direktørmødet primært er formidler af samarbejde imellem forvaltningerne i økonomistyrings spørgsmål, men vigtigst, er ansvarlig for at direktørmødets drøftelser bliver videreført og praktiseret i egen forvaltning. I økonomistyrings spørgsmål skal Økonomiudvalget dermed via stadsdirektør og økonomidirektør kommunikere med Budget- og Regnskabsudvalget. Stadsdirektøren og økonomidirektøren har ansvaret for, at koordinere information mellem Økonomiudvalget, direktørmødet og Budget- og Regnskabsudvalget. Denne præcisering er nødvendig for at sikre, at der etableres en stærk alliance mellem Økonomiudvalg og Borgmesterforvaltning. Kun igennem en sådan tæt alliance er det muligt for Økonomiudvalget at varetage den tværgående styring. For Borgmesterforvaltningen vil den tætte alliance være en nødvendig forudsætning for at kunne varetage tværgående styringsopgaver.

KLK/KR anbefaler endelig, at Økonomiudvalget holder møde hver 14. dag i stedet for hver uge. Dette vil specielt i Borgmesterforvaltningen frigøre ressourcer. Endvidere vil det nødvendiggøre, at Økonomiudvalget i højere grad end i dag benytter sig af sammenskrevne sagsfremstillinger, hvor hovedvægten vil være på overskuelighed frem for detaljer og på pædagogisk fremstilling frem for fuldstændighed.

3. Baggrund og formål

Odense Kommunes økonomi står over for en række store udfordringer. I forbindelse med budget 2002 blev det besluttet at gennemføre en budgetgennemgang med det formål, at:

- Skabe balance mellem indtægter og udgifter
- Skabe mulighed for at gennemføre store anlægsprojekter
- Sikre en fortsat gældsafvikling.

Der blev derfor i forbindelse med budget 2003 bl.a. gennemført reduktioner på driftsbudgettet på 252 mio. kr. Hertil kommer, at kommunens økonomi p.t. er påvirket af flere faktorer, som kan betyde, at der på kort sigt er behov for at iværksætte yderligere foranstaltninger for at nå de økonomiske mål, der ligger til grund for budget 2003-2006. I forbindelse med disse udfordringer har Odense Kommune ønsket at få vurderet om kommunens økonomistyring er hensigtsmæssig.

Det overordnede formål med analysen er på den baggrund, at vurdere om kommunens budgetlægning, budgetopfølgning og økonomistyring kan tilrettelægges og organiseres på en mere hensigtsmæssig måde og i givet fald komme med forslag til ændringer. Analysen vil fokusere på både de anvendte spilleregler og økonomistyringsredskaber, samt roller og ansvar for de relevante parter i økonomistyringen – herunder Økonomiudvalget, direktørmødet, Borgmesterforvaltningen, økonomikontorerne i fagforvaltningerne, økonomifunktionerne i afdelingerne og kommunens tværgående Budget- og Regnskabsudvalg.

Den samlede analyse af Odense Kommunes budgetlægning, budgetopfølgning og økonomistyring er overordnet opdelt i 2 faser:

1. fase, kommunens økonomiske situation. Indeholder en status over kommunens aktuelle økonomiske situation

2. fase, tilrettelæggelsen af kommunens økonomiske styring

- Økonomistyring
- Budgetlægning
- Budgetopfølgning
- Organisation

Resultatet af analysen i første fase er d. 12.2.2003 afrapporteret til Økonomiudvalget i Odense Kommune i notatet "Vurdering af den økonomiske situation i Odense Kommune". Resultatet af analysen indgår i fase 2.

Kommunens økonomiske situation, et kort resumé af analysen i fase 1

Analysen viser, at Odense Kommunes økonomiske situation er præget af manglende balance mellem på den ene side det råderum, driftsoverskuddet giver mulighed for, og på den anden side de ønsker, der er til anlægsprogram og gældsafvikling.

Samlet vurderer KLK/KR, at der er behov for at øge driftsoverskuddet med ca. 150 mio. kr. årligt for at opnå en balance, der sikrer, at de økonomiske mål i budget 2003-2006 kan realiseres.

Der er derfor behov for, at der træffes politiske beslutninger, der kan skabe balance i økonomien både på kort og langt sigt.

På kort sigt, dvs. i 2003, kan der skabes et råderum, som giver mulighed for, at der kan gennemføres en langsigtet planlægning og tværgående politisk prioritering. Råderummet kan skabes ved:

- at reducere kommunens gældsafvikling, så den maksimalt udgør 50 mio. kr. årligt (svarende til minimum i kommunens finansielle målsætning fra 1999)
- at udskyde omdannelse af Odense Fjernvarmeforsyning til 2004, hvilket betyder, at Odense Kommune ikke som forudsat skal afvikle en gæld på 97 mio. kr. til fjernvarmeforsyningen i 2003.

Disse to handlemuligheder vil medføre, at det forventede underskud i det samlede resultat kan dækkes af kassebeholdningen. Odense Kommune vil dermed undgå at skulle finde yderligere besparelser i budget 2003.

De to handlemuligheder betyder, at der skabes ro til at starte en proces hvor der gennemføres en langsigtet planlægning og prioritering. KLK/KR anbefaler, at denne proces startes i 2003.

En forudsætning for at der kan gennemføres en langsigtet planlægning og prioritering er, at kommune har en hensigtsmæssig budgetlægning, budgetopfølgning og økonomistyring. Dette notat indeholder KLK/KR's forslag til, hvordan budgetlægning, budgetopfølgning og økonomistyring kan tilrettelægges og organiseres på en mere hensigtsmæssig måde.

Kommunens budgetlægning, budgetopfølgning, økonomistyring og organisering, en kort beskrivelse af indholdet i fase 2

Fase 2 omfatter en analyse og vurdering af:

Økonomistyring. Gennemgang og vurdering af princippet om rammestyrelse, samt den nuværende inddeling i styrbare og ikke-styrbare områder.

Budgetlægning. Gennemgang og vurdering af budgetprocedurer, budgetmetoder og budgetmodeller. Gennemgang og vurdering af den information, der er på både det politiske niveau og på forvaltningsniveau.

Bevillingskontrol. Gennemgang og vurdering af procedurer omkring bevillingskontroller, samt den information, der er på både det politiske niveau og på forvaltningsniveau.

Organiseringen af budgetlægning, bevillingskontrol og økonomistyring. Gennemgang og analyse af hvorvidt organiseringen sikrer, at der er hensigtsmæssige samarbejdsflader mellem de aktører, der skal sikre et helhedssyn og de aktører, der skal sikre at detailinformationen udnyttes.

4. Metode

Analysens vurderinger og anbefalinger vil blive baseret på to datakilder

Den første datakilde er en gennemgang og analyse af en række skriftligt materiale, som kan belyse de relevante problemstillinger. Eksempler på materiale er målsætninger, organisationsplaner, funktionsbeskrivelser, forretningsgangsbeskrivelser, kompetenceplaner m.m. samt budget-, regnskabs- og økonomimateriale. Indsamlingen af disse data vil primært blive foretaget af de tre medlemmer af arbejdsgruppen fra Odense Kommune.

En anden datakilde vil være gennemførelsen af interview med en række centrale aktører:

Økonomiudvalget:

- Borgmester Anker Boye
- Rådmand Ruth Larsen
- Byrådsmedlem Søren Thorsager
- Rådmand Søren Møller
- Byrådsmedlem Merete Østerbye
- Rådmand Villy Larsen
- Rådmand Jørgen Lund

Direktørgruppen:

- Konstitueret stadsdirektør Leif Hansen
- Administrerende direktør Niels Arne Gadegaard, Miljø- og Teknikforvaltningen
- Administrerende direktør Aage Juhl Nielsen, Ældre- og Handicapforvaltningen
- Administrerende direktør Peter Steen Jensen, Børn- og Ungeforvaltningen.
- Konstitueret administrerende direktør i Kultur- og Socialforvaltningen Carsten Hyldborg Jensen

Vicedirektørgruppen:

- Vicedirektør Finn Andersen, Ældre- og Handicapforvaltningen.
- Vicedirektør Ib Frank Jensen, Kultur- og Socialforvaltningen.
- Vicedirektør Jørgen Bundsgaard, Børn- og Ungeforvaltningen

Budget- og Regnskabscheferne:

- Budget- og regnskabschef Preben Vangsted, Borgmesterforvaltningen
- Regnskabschef Søren Bendtsen, Miljø- og Teknikforvaltningen
- Regnskabschef Kirsten Pilely, Ældre- og Handicapforvaltningen
- Regnskabschef Poul Brønserud, Kultur- og Socialforvaltningen
- Regnskabschef Bente Mønsen, Børn- og Ungeforvaltningen

Afdelingernes økonomifunktioner:

- Gruppeinterview i hver af de 4 fagforvaltninger med relevante aktører fra afdelingernes økonomifunktioner

Borgmesterforvaltningen

- Økonomi- og planlægningschef Mogens Hansen
- Gruppeinterview med centrale aktører i Budget- og Regnskabskontoret

Der var således planlagt 26 interview. Det kunne imidlertid ikke lade sig gøre at aftale et interview med rådmand Søren Møller, så der blev gennemført 25 interview.

Interviewene er gennemført med udgangspunkt i en semistruktureret spørgeguide, der indeholder en række overordnede temaer, som med forskellig vægt har indgået i de respektive interview.

De enkelte temaer fra interviewguiden er i overskrifter:

Budgetudarbejdelse, eksempelvis, vurdering af egen rolle, styrker/svagheder

Budgetopfølgning, eksempelvis vurdering af proces, frekvens, styrker/svagheder

Økonomistyring, Eksempelvis vurdering af styrbare/ikke styrbare områder, mål- og rammestyring, styrker/svagheder

Organisering, eksempelvis vurdering af egen rolle, sammenhæng mellem ansvar og kompetence, styrker svagheder

Styringsinformation, eksempelvis vurdering af anvendelighed, forståelighed, relevans, styrker/svagheder.

KLK og KR har i rapporten sammenfattet de individuelle syn på ovenstående temaer. Det har været et krav at afdækkede temaer, vurderinger og problemstillinger i interviewrunden er fremført af mere end én person for at kunne indgå i vurderingen. Rapporten skal således ses som udtryk for eksisterende holdninger og vurderinger blandt de interviewede, som efterfølgende er blevet vægtet af KLK og KR i forhold til en vurdering af, hvor meget det enkelte tema fylder og konsekvenserne deraf.

5. Sektoriseringen og mellemformstyret

Som indledning til analysen af den økonomiske styring i Odense Kommune, indeholder dette afsnit en kort beskrivelse og analyse af konsekvenser af mellemformstyret i relation til den økonomiske styring.

Odense Kommune valgte pr. 1. januar 1998 at ændre styreform fra magistratsstyre til det såkaldte mellemformstyre. Begge styreformer har indbyggede potentielle konflikter mellem helhedssyn og sektorchensyn, som det er helt afgørende at forholde sig til, hvis kommunen skal kunne fungere som en enhed med en effektiv økonomisk styring.

I mellemformstyret er der ikke enhedsforvaltning, således at fagdirektørerne refererer til kommunaldirektøren, men de enkelte fagdirektører refererer til sin rådmand. Stadsdirektøren er sideordnet fagdirektørerne med ansvar for Borgmesterforvaltningen, som har ansvaret for blandt andet at servicere Økonomiudvalget og Byrådet.

Når der således ikke i mellemformstyret findes en overordnet administrativ struktur, som kan varetage den tværgående koordinering og prioritering, stiller det store krav til Byråd og ikke mindst Økonomiudvalget om at varetage den tværgående styring og sikring af helhedssynet, hvis ikke den indbyggede risiko for sektorisering skal få frit spil.

Hvis Økonomiudvalget varetager sin opgave, så giver mellemformstyret gode muligheder for en samlet styring af kommunen, med en høj grad af faglig og politisk decentralisering til fagudvalg og forvaltninger, men inden for centralt fastsatte rammer.

Mellemformstyret har således i realiteten et indbygget krav om et Økonomiudvalg som er

- Stærkt
- Handlekraftigt
- Prioriterende
- Styrende
- Retningssættende

Det er vigtigt at understrege, at der ikke behøver at være nogen modsætning mellem et stærkt rammesættende Økonomiudvalg, og mellemformstyrets udstrakte delegering af politisk og administrativ kompetence til fagudvalg og forvaltninger. Kun gennem Økonomiudvalgets klare rammesætning, kan der skabes kendte og forudsigelige rammer for udvalgenes og forvaltningernes arbejde.

Analyse

Analysen af den økonomiske styring i Odense Kommune viser, at ovenstående forudsætninger ikke er til stede. Odense Kommune er karakteriseret ved en ekstrem grad af sektorisering. Sektoriseringen er forankret i såvel det politiske som det administrative system, og der er stærke alliancer mellem fagdirektører og rådmænd, om at kæmpe for eget område og håndhæve suveræniteten. At rådmænd og fagdirektører har deres primære loyalitet i egen forvaltning, er for så vidt en del af mellemformstyrets konsekvenser, men når det antager former, hvor man ikke bakker op om fælles vedtagne styringsregler, så bliver det umuligt at praktisere en samlet økonomisk styring af kommunen. En af de forudsigelige konsekvenser af sektoriseringen og den manglende overordnede økonomiske styring er et konstant angreb på kommunens kassebeholdning, med mindre, at der er så megen vækst i kommunens økonomi, at den kan finansiere væksten i alle sektorerne.

Når sektoriseringen har så gode betingelser i Odense Kommunen, skyldes det efter KLK/KR's vurdering primært, at Byrådet og Økonomiudvalget ikke i tilstrækkelig grad varetager sine centrale opgaver som styrende og rammesættende for fagudvalgene og forvaltningerne. Økonomiudvalget består af rådmændene, borgmesteren og to "menige" udvalgsmedlemmer. Der er således en klar overvægt af rådmænd i Økonomiudvalget, som tilsyneladende har store vanskeligheder med at træde ud af rådmandsrollen når de er til møder i Økonomiudvalget. I Økonomiudvalget skal medlemmerne varetage helhedens interesser, med udgangspunkt i de partipolitiske tilhørsforhold. Det er imidlertid KLK/KR's vurdering, at sektoriseringen trækkes helt ind i de politiske partier, således at man primært bakker sin eller sine rådmænd op i Økonomiudvalg og Byråd.

Forslag og anbefalinger

Odense Kommune og ikke mindst det politiske system står over for en meget betydelig udfordring, hvis man ønsker at udvikle og forbedre den overordnede økonomiske styring. Sektoriseringen må reduceres til en acceptabel varetagelse af sektorinteresser, samtidig med at der i fællesskab fokuseres på den overordnede økonomiske styring og rammesætning.

Ud over den politiske vilje til at ændre fokus, så er det også nødvendigt at styrke det centrale administrative niveau, Borgmesterforvaltningen. Der må skabes en stærk alliance mellem Økonomiudvalg og Borgmesterforvaltning, om i fællesskab at varetage den tværgående styring. Borgmesterforvaltning eller stadsdirektøren har som nævnt ikke nogen formel overordnet/underordnetforhold til fagforvaltningerne, og det er derfor nødvendigt, at Økonomiudvalget i styringssammenhæng varetager denne opgave i tæt samarbejde med borgmesterforvaltningen, således at Borgmesterforvalt-

ningen kan agere på Økonomiudvalgets vegne, og med fuld opbakning fra Økonomiudvalget.

Det kan eventuelt overvejes at udvide antallet af medlemmer i Økonomiudvalget, for derigennem at få en bredere repræsentation, og en bredere forankring i de politiske partier.

Hvis det skal lykkes at styrke den overordnede økonomiske styring, så kræver det som beskrevet en holdningsændring og vilje til at prioritere helheden, men det forudsætter også en række mere konkrete ændringer i tilrettelæggelsen af den økonomiske styring. De følgende 4 afsnit indeholder en nærmere analyse af elementerne i den økonomiske styring, og konkrete forslag til ændringer, som kan styrke den økonomiske styring.

6. Økonomistyring

I dette afsnit analyseres de overordnede økonomiske styringsprincipper som Odense Kommune anvender:

- Mål- og rammestyring
- Styrbare/ikke styrbare områder – overførselsadgang og regler for tillægsbevillinger
- Budgetmodeller – hvoraf nogle er udtryk for normstyring
- Bevillingsniveauer
- Selvstyre, selvforvaltning og overførsler.

Odense Kommune anvender som overordnet økonomisk styringsprincip mål- og rammestyring, men der er på en lang række punkter væsentlige afvigelser fra det generelle princip.

Den væsentligste afvigelse er opdeling af aktivitetsområderne i styrbare/ikke styrbare områder. Ud af det samlede nettodriftsbudget i 2003 på knap 6 mia. kr. udgør de ikke styrbare områder godt 2 mia. kr. svarende til godt 1/3 af det samlede nettodriftsbudget. De ikke styrbare områder er ikke omfattet af princippet om rammestyring.

På nogle af de styrbare områder er det overordnede princip om rammestyring endvidere suppleret med normstyring, hvilket vil sige at budgettet efterreguleres ved ændringer i antalsforudsætningerne. Det største område med normstyring er hele dagspasningsområdet med et nettodriftsbudget på godt ½ mia. kr.

De to nævnte udtagelser fra princippet om mål- og rammestyring betyder, at ca. 40 % af Odense Kommunes nettodriftsbudget er undtaget fra den egentlige økonomiske rammestyring.

Bidragene fra de enkelte forvaltninger til det tekniske budgetgrundlag, udarbejdes i vidt omfang på grundlag af en lang række budgetmodeller. Budgetmodellerne varierer fra demografisk baserede modeller der tager udgangspunkt i et normbeløb gange et antal til modeller, der tager udgangspunkt i regnskabserfaringer fra forrige år. Budgetmodellerne er principielt godkendt af Økonomiudvalget og Byrådet, men de administreres og vedligeholdes i de enkelte forvaltninger, og nogle af budgetmodellerne er så komplekse og detaljerede, at det i praksis er vanskeligt for Økonomiudvalget at have fuld indsigt i modellernes konsekvenser.

Odense Kommune har opdelte hele det kommunale aktivitetsområde i 25 budgetområder, som fungerer som den grundlæggende styringsenhed.

Budgettet udarbejdes på budgetområder, og budgetområderne anvendes som bevillingsniveau. Udvalgte har generelt adgang til at overføre midler indenfor budgetområderne og indenfor de tre kategorier som budgetområderne er opdelt i:

1. selvstyrende/selvforvaltende områder
2. styrbare områder
3. ikke styrbare områder.

Nedenfor er defineret de væsentligste økonomistyringsregler for de tre kategorier:

Tabel 1 - Aktuelle økonomistyringsregler

	Selvstyrende/ selvforvaltende områder	Styrbare områder	Ikke styrbare områder
Tillægsbevillinger	Der skal anvises kompenserende besparelser	Der skal anvises kompenserende besparelser	Der anvises ikke nødvendigvis kompenserende besparelser
Overførsel af mindreforbrug	Ingen begrænsninger	Ingen begrænsninger	Ingen overførselsadgang
Overførsel af merforbrug	Maks. 2% af nettobevilling	Maks. 2% af nettobevilling	Ingen overførselsadgang

Note. Undtaget herfra er Odense Bytrafik, hvor mindreforbrug på maksimalt 5% kan overføres til efterfølgende år, og merforbrug ikke må overstige 5% af nettodriftstillægsbevillingen.

Analyse

Som udgangspunkt for analysen af Odense Kommunes overordnede økonomiske styringsprincipper, kan det være nyttigt, kort at beskrive nogle enkelte principper og dilemmaer i forbindelse med den økonomiske styring og budgetlægning.

Ethvert budget vil indeholde et element af usikkerhed, idet et budget altid vil være en prognose eller et skøn om fremtiden. Det er derfor vigtigt at budgettet indeholder det bedst mulige og kvalificerede skøn over fremtiden, således at der kan foretages en samlet prioritering på grundlag af et samlet overblik over de økonomiske ressourcer som er til rådighed. Men selv når budgettet er udarbejdet på det bedst mulige grundlag, vil der være usikkerheder.

Et af de centrale spørgsmål i den økonomiske styring er hvem der skal "bære" denne usikkerhed. Usikkerheden kan principielt placeres på to ni-

veauer, enten er det kassen, som skal finansiere et eventuelt merforbrug, eller også er det fagudvalgene som skal håndtere et eventuelt merforbrug enten gennem kompenserende besparelser, eller gennem styringsinitiativer som kan reducere forbruget, om nødvendigt ved at reducere i serviceniveauet.

I Odense Kommune er det som udgangspunkt kassen, som skal finansiere den usikkerhed, der er på de ikke styrbare områder og på de normstyrede områder. Det er således kassen, som bærer usikkerheden for ca. 40% af kommunens nettodriftsbudget, og det har gennem de senere år indebåret et ganske betydeligt fald i kommunens kassebeholdning. På baggrund af kommunens aktuelle økonomiske situation må det imidlertid konstateres at denne form for økonomisk styring vil være meget problematisk at fortsætte med.

Mål- og rammestyring

Der er så mange afvigelser og undtagelser fra det overordnede princip om mål- og rammestyring, at princippet mere har karakter af formel art, end at det har reel funktion som egentligt styringsprincip. De mange undtagelser indebærer også at der opstår uklarhed og usikkerhed om, hvilket princip der gælder på de enkelte områder. Det indebærer blandt andet en tendens til, at man decentral bruger megen energi på at argumentere for, at ens eget område skal behandles specielt. Et eksempel på denne tendens er daginstitutionsområdet hvor der har været tvivl om, hvorvidt området faktisk var normstyret – og dermed skulle have budgettet efterreguleret - eller om det var rammestyret.

Styrbare/ikke styrbare områder – overførselsadgang og regler for tillægsbevillinger

Der er store forskelle på, hvor let det er præcist at styre udgifterne inden for forskellige områder, men Odense Kommunes udstrakte anvendelse af ikke styrbare områder, har vidtrækkende konsekvenser for hele styringsfilosofien i kommunen.

Der er i Odense Kommune en udbredt opfattelse af, at begrebet ikke styrbart skal tages helt bogstaveligt, således at disse områder slet ikke er påvirkelige. Den væsentligste økonomiske styring består dermed i, gennem budgetkontrollerne, at tilpasse budgettet til aktuelt forbrug. Odense Kommune har desuden en meget bred afgrænsning af de ikke styrbare områder, som eksempel kan nævnes udgifterne til den vidtgående specialundervisning, § 20.2.

Odense Kommune har oprindeligt udvalgt de områder der i dag betegnes ikke styrbare områder ud fra følgende definition:

- områder, der er fuldt lovbundne eller på lignende måde er bundet af eksterne forhold, hvilket indebærer at beslutninger i Byrådet ikke kan føre til nedprioriteringer på området
- områder der er udgiftstunge, dvs. af en vis økonomisk størrelsesorden og
- områder der kan afgrænses fra ikke-lovbundne områder.

Denne definition er fuldt ud i overensstemmelse med den måde andre kommuner definerer tilsvarende budgetrammer. Odense Kommune adskiller sig imidlertid fra de fleste andre kommuner ved, at kommunen inkluderer et overordentligt bredt område under denne definition. På baggrund af kommunens økonomiske situation og udsigterne for den kommunale økonomi i de kommende år vurderes dette imidlertid, at være en utilstrækkelig tilgang til økonomistyringen i Odense Kommune. Det er med andre ord nødvendigt, at omfanget af og antallet af ikke styrbare områder reduceres for at opnå en højere grad af samlet budgetsikkerhed i kommunen.

Et andet problem ved afgrænsningen mellem styrbare og ikke styrbare områder er, at det aktuelt ikke kan "betale sig" at søge at begrænse en udgiftsvækst på et ikke styrbart område (fx vidtgående specialundervisning) ved at gøre en ekstra indsats på et styrbart. Der er dermed indbygget et incitament for fagudvalgene og –forvaltningerne til ikke at søge at begrænse udgifterne på de ikke styrbare områder mest muligt.

Budgetmodeller

Udarbejdelsen af det tekniske budgetgrundlag i Odense Kommune sker i udstrakt grad ved anvendelse af forskellige budgetmodeller. Det er grundlæggende en god ide, at basere sin budgetlægning på anvendelsen af budgetmodeller, men det er i den forbindelse vigtigt at budgetmodeller er velegnede til løsning af budgetopgaven, og at modellerne er forståelige og gennemskuelige for det centrale styrende politiske organ, Økonomiudvalget.

I Odense Kommune er anvendelsen af budgetmodellerne på nogle områder dybt problematiske ud fra et overordnet styringsmæssigt synspunkt. Modellerne er meget komplekse, og mere indrettet således at de kan anvendes i de enkelte forvaltninger til at fordele ressourcer ud til de enkelte institutioner, end de er indrettet med henblik på at støtte den overordnede styring. Et eksempel på sådanne budgetmodeller er budgetmodellerne på skoleområdet. De er meget detaljerede og tager hensyn til en lang række meget specifikke faktorer, og det bliver dermed meget uigennemskueligt for Økonomiudvalget at drøfte og fastlægge det overordnede serviceniveau.

For en lang række af de områder der i dag betegnes ikke styrbare (og enkelte af de styrbare) er budgetmodellerne – eller budgetteringsmetoderne – endvidere bygget op omkring erfaringer fra sidste års regnskab. Dermed får budgetlægningen karakter af at tilpasse budgettet efter det aktuelle forbrug, mens der ikke foretages nogen politisk diskussion eller prioritering af om en stigende efterspørgsel efter en ydelse faktisk skal imødekommes.

Hvis budgetmodellerne skal anvendes i den overordnede økonomiske styring og ved den overordnede prioritering i forbindelse med budgetlægningen, må der arbejdes med meget enkle budgetmodeller, som grundlæggende kun indeholder en enkelt eller nogle få normer eller efterspørgselskomponenter. Kun på den måde bliver det muligt for Byråd og Økonomiudvalg, reelt at drøfte og fastlægge normerne og dermed serviceniveauerne inden for de enkelte sektorområder.

Den udstrakte anvendelse af budgetmodeller giver endvidere anledning til diskussion af om budgettet bør tilrettes i løbet af året ved mængdemæssige udviklinger – altså om der er tale om en egentlig normstyring. Normstyring indebærer at udgifterne på et givet område er styret af princippet en pris pr. enhed gange med antallet af den pågældende enhed, eksempelvis en pris pr. passet barn ganget med antallet af passede børn. Anvendelse af normstyring indebærer, at udgiften til området stiger og falder i takt med efterspørgslen. Denne diskussion har særligt været oppe på dagpasningsområdet.

Princippet om normstyring er på sin vis et enkelt og forståeligt princip, som er velegnet til at sikre et konstant serviceniveau pr. enhed, eksempelvis pr. barn. Det er imidlertid vigtigt, at man løbende drøfter og beslutter politisk, om normen eller serviceniveauet er det rigtige, set i lyset af den til enhver tid aktuelle økonomiske situation. Det er KLK/KR's vurdering, at de en gang fastlagte normer næsten betragtes som noget ude fra givet, og at der i Odense Kommune ikke i forbindelse med budgetlægning og budgetkontrol gennemføres politiske diskussioner om normerne og dertil hørende serviceniveauer. Det har som konsekvens, at de normstyrede områder i realiteten også bliver ikke styrbare, hvilket vurderes at være meget problematisk i forhold til den økonomiske styring.

Budgetområder og bevillingsniveauer

Odense Kommune arbejder med 25 budgetområder, som også fungerer som bevillingsniveau. De fleste budgetområder er så store, at det giver god mening at lægge bevillingsniveauet på budgetområdeniveau. I forbindelse med afgrænsningen af arbejdsdelingen mellem de forskellige politiske niveauer, Byråd, Økonomiudvalg og fagudvalg, kan det i en kommune af Odenses størrelse være relevant at drøfte, om bevillingsniveauet bør hæ-

ves til udvalgsniveau. Fagudvalgene og forvaltningerne har i mellemformstyret reelt en betydelig kompetence, og det kunne som konsekvens overvejes at give en bevilling pr. fagudvalg, og dermed gøre fagudvalget ansvarlig for den samlede styring og prioritering inden for udvalgets kompetenceområde.

Selvstyre, selvforvaltning og overførsler

Det er KLK/KR's opfattelse, at opdelingen i selvstyrede og selvforvaltede områder med dertil hørende overførselsadgang, fungerer efter hensigten. Overførselsadgangen giver mulighed for en smidig tilrettelæggelse og forvaltning.

Forslag og anbefalinger

Det er KLK/KR's vurdering, at der er behov for en meget betydelig opstramning af de overordnede økonomiske styringsprincipper. Det er ikke acceptabelt ud fra et styringsmæssigt synspunkt, når ca. 40% af Odense Kommunes nettodrift i det store hele betragtes som helt ustyrbart. Dette understreges af Odense Kommunes aktuelle økonomiske situation, og af det faktum, at kassebeholdningen i kommunen de sidste 4 år er reduceret markant.

Det er derfor KLK/KR's overordnede anbefaling, at der etableres en effektiv rammestyring på udvalgsniveau. Dette indebærer bl.a. at der sker en markant reduktion i antallet og omfanget af områder uden overførselsadgang (hidtil kaldet ikke styrbare områder) og at bevillingsniveauet hæves til udvalgsniveau. Med det udgangspunkt kan Odense Kommune i lighed med en række andre kommuner håndhæve en effektiv rammestyring, hvor fagudvalgene har ansvaret og kompetencen til at sikre en overholdelse af udvalgets samlede ramme. Denne anbefaling uddybes i det følgende i forhold til de styringsprincipper der blev behandlet i analysen ovenfor.

Styrbare/ikke styrbare områder – overførselsadgang og regler for tillægsbevillinger

Det er KLK/KR's vurdering, at den meget brede definition af ikke styrbare udgifter i Odense Kommune har været en medvirkende årsag til faldet i kassebeholdningen og den aktuelle økonomiske situation. Det er derfor afgørende at Odense Kommune fremover ændrer opdelingen af budgetområder i styrbare/ikke styrbare. KLK/KR anbefaler konkret, at:

- opdelingen i styrbare/ikke styrbare udgifter bortfalder og erstattes af en opdeling i "områder med overførselsadgang" og "områder uden overførselsadgang"

- antallet af "områder uden overførselsadgang", skal omfatte de absolut vanskeligst styrbare områder, der er præget af væsentlige økonomiske udsving, samt områder der er indbyrdes forbundne med disse.

Anbefalingen betyder, at områder uden overførselsadgang fremover bør omfatte: Kontanthjælp (både aktiverende og forsørgelse), boligstøtte, førtidspension, introduktionsydelse, introduktionsprogram, sygedagpenge, enkeltydelse, særlige sikringsydelser, erhvervsmodnende kurser, fleks- og skånejob samt beskæftigelsesordninger fra Kultur- og Socialforvaltningens område og tjenestemandspensioner fra Borgmesterforvaltningens område. Dermed reduceres omfanget af områder uden overførselsadgang (tidl. ikke styrbare områder) fra 2.091 mio. kr. til 1.275 mio. kr. for budget 2003.

De førstnævnte områderne fra kultur- og socialforvaltningens område er udvalgt fordi disse vurderes at være de områder på de kommunale budgetter, der er vanskeligst styrbare, mens områderne erhvervsmodnende kurser, fleks- og skånejob samt beskæftigelsesordninger (der hidtil har været medregnet som styrbare områder – med overførselsadgang) er medtaget for at sikre, at indbyrdes afhængige områder placeres i samme budgetramme. Tjenestemandspensioner er medtaget, da de er tilsvarende vanskeligt styrbare og udgør en meget stor udgift i forhold til Borgmesterforvaltningens samlede budget.

Alle øvrige områder defineres som områder med overførselsadgang. Det omfatter bl.a. alle budgetområder for Ældre- og Handicapforvaltningen, Teknik- og Miljøforvaltningen og Børn- og Ungeforvaltningen. Årsagen til at til disse defineres som områder med overførselsadgang er dels, at størstedelen af områderne faktisk kan påvirkes af politiske beslutninger og dels, at usikkerheden ved nogle af de områder, der ikke kan påvirkes, vurderes at kunne rummes indenfor udvalgenes område som følge af begrænsede økonomiske udsving på området. For en nærmere beskrivelse af den fremtidige opdeling se bilag 1.

De væsentligste økonomistyringsregler vil med denne anbefaling kunne opsummeres i nedenstående tabel:

Tabel 2 – forslag til nye økonomistyringsregler

	Selvstyrende/ selvforvaltende områder	Områder med overførselsadgang	Områder uden overførselsadgang
Tillægsbevillinger	Gives som udgangspunkt ikke. Der skal i alle tilfælde anvises kompenserende besparelser inden for udvalgsområdet	Gives som udgangspunkt ikke. Der skal i alle tilfælde anvises kompenserende besparelser inden for udvalgsområdet	Der skal om muligt anvises kompenserende besparelser indenfor området uden overførselsadgang ¹
Overførsel af mindreforbrug	Ingen begrænsninger	Ingen begrænsninger	Ingen overførselsadgang
Overførsel af merforbrug	Maks. 2% af nettobevilling	Maks. 2% af nettobevilling	Ingen overførselsadgang
Overførsler i mellem budgetrammer²	Fri overførselsadgang indenfor den enkelte institution/forvaltningsområde, jf. de aktuelle regler	Fri overførselsadgang inden for områder med overførselsadgang på udvalgsniveau	Fri overførselsadgang inden for områder uden overførselsadgang på udvalgsniveau

¹Der gives i udgangspunktet ikke tillægsbevillinger til områderne erhvervsmodnede kurser, fleks- og skånejob samt beskæftigelsesordninger uden anvisning af kompenserende besparelser indenfor budgetrammen.

²Der vil ikke være overførselsadgang mellem budgetrammerne (selvstyrende/selvforvaltende områder, områder med overførselsadgang og områder uden overførselsadgang), ligesom der ikke vil være overførselsadgang mellem drifts- og anlægsudgifter.

Som det fremgår anbefales det at fastholde fri overførselsadgang af mindreforbrug for områder med overførselsadgang. Denne adgang kan eventuelt begrænses – enten af en procentramme eller af et krav om, at fx kun overførsler til planlagte aktiviteter accepteres. Under alle omstændigheder er det afgørende, at overførselsadgangen efter vedtagelsen respekteres politisk.

Det fremgår endvidere af tabellen, at **KLK/KR anbefaler at hæve bevillingen fra det nuværende budgetområdeniveau til udvalgsniveau**. Den primære årsag til denne anbefaling er, at det vurderes at understøtte rambestyringen at give udvalgene større frihedsgrader til at flytte ressourcer mellem de enkelte budgetområder. Udvalgene får dermed til opgave at styre den totale økonomi inden for eget område og inden for den givne økonomiske ramme. Merforbrug skal imødegås enten gennem kompenserende besparelser, gennem styringsinitiativer som reducerer udgifterne eller om nødvendigt gennem sænkning af normer og serviceniveau.

Anbefalingen af at hæve bevillingen til udvalgsniveau vil give udvalgene betydeligt større kompetencer til at ændre på økonomi og serviceniveau. Ved at hæve bevillingsniveauet til udvalgsniveau, bliver det også udvalgenes opgave at håndtere de budgetmæssige usikkerheder der kan opstå i forbindelse med indførelsen af frit valgs ordninger. Denne kompetence kan også udnyttes på en måde som det samlede Byråd efterfølgende ikke er tilfreds med. Byrådet vil imidlertid i det tilfælde have mulighed for at genoverveje udvalgsrammerne i forbindelse med budgetlægningsproceduren i foråret – jf. afsnittet om budgetlægning.

Budgetmodeller

Det er KKK/KR's vurdering, at antallet af områder der er omfattet af automatiske budgetmodeller bør begrænses samt at de budgetmodeller der fremover skal anvendes, skal være enkle og i al væsentlighed baseret på demografisk udvikling snarere end regnskaberfaringer og efterspørgsel.

Som en følge af anbefalingerne vedrørende de tidligere styrbare/ikke styrbare udgifter vil der fremover ikke skulle anvendes budgetlægningsmetoder baseret på regnskaberfaringer på Ældre- og Handicapudvalgets, Teknik- og Miljøudvalgets og Børn- og Ungeudvalgets områder. I stedet anbefaler KKK/KR, at der anvendes én budgetmodel pr. budgetområde baseret på demografisk udvikling i den relevante alderskategori. Der kan dog godt arbejdes med forskellige normbeløb til forskellige aldersgrupper – som fx forskellige beløb for 65-79-årige og 80+årige på ældreområdet.

Der vil således fremover være én demografisk baseret budgetmodel på hver af følgende budgetområder: 1.2 Fællesudgifter, 2.3 Kommunale bygninger, 3.2 Pleje og omsorg, 3.3 Handicap og psykiatri, 4.5 Job og Bistand, 5.2 Skoler, 5.3 Dagleje og daginstitutioner, 5.4 Fritid, 5.5 Service og 5.6 Tandpleje (budgetområde 2.3 dog baseret på m²). Endelig vil områderne uden overførselsadgang skulle budgetlægges med udgangspunkt i regnskabsoplysninger og forventninger om udviklingen (dog med undtagelse af erhvervsmodnende kurser, fleks- og skånejob samt beskæftigelsesordninger, hvor budgetændringer skal gennemgå en egentlig byrådsbehandling).

Det kan endvidere overvejes, at fremtidige budgetmodeller alene skal tage udgangspunkt i variable udgifter og altså ikke som en del af de nuværende modeller i de totale udgifter. Under alle omstændigheder anbefaler KKK/KR, at de fremtidige budgetmodeller højst inkluderer udgiftsområder der aktuelt er omfattet af budgetmodeller. Med andre ord bør modellerne ikke inkludere udgifter til fx administration af et område der aktuelt gives som en basistildeling, der ikke reguleres.

På øvrige områder vil der ikke længere skulle budgetlægges på baggrund af en budgetmodel, og ønsker om ændringer skal dermed til særskilt politisk behandling. For en nærmere gennemgang af anbefalingerne vedr. de enkelte budgetmodeller se bilag 1.

Det anbefales endvidere, at ansvaret for gennemførelsen af budgetmodelberegninger og udviklingen af budgetmodellerne fremover placeres i Borgmesterforvaltningen. Denne ændring ligger i naturlig forlængelse af den generelle anbefaling om en styrkelse af Borgmesterforvaltningens rolle som tværgående koordinator i økonomistyringen jf. afsnittet om organisering.

Implementeringen af anbefalingerne

Det er KLK/KR's vurdering og anbefaling, at ovenstående ændringer i de overordnede økonomiske styringsprincipper bør implementeres allerede i forbindelse med den kommende budgetproces for 2004-2007. Det vil dog næppe være muligt at udvikle nye enkle budgetmodeller på alle områder allerede i indeværende budgetproces, men de bør være på plads inden der tages hul på budget 2005-2008.

7. Budgetlægningen

I Odense Kommune er det overordnede økonomistyringsprincip mål- og rammestyring. Med dette princip som udgangspunkt, er der tilrettelagt en budgetlægningsprocedure, som i princippet forløber i 3 faser

- Grundlagsfasen, februar til april
- Forberedelsesfasen, maj til juli
- Udarbejdsfasen, august til oktober.

De 3 faser giver et udmærket udgangspunkt for at beskrive budgetprocessen i Odense Kommune, og de 3 faser giver et klart indtryk af den overordnede tankegang i Odense Kommunes budgetproces.

Grundlagsfasen

Grundlagsfasen begynder i realiteten allerede i december/januar med at Borgmesterkontoret udarbejder oplæg til det kommende års budgetprocedure, som drøftes i direktørmødet inden den fremsendes til Økonomiudvalget i februar. Forberedelsesfasen indeholder herefter en række mere eller mindre koordinerede og uafhængige elementer.

Forvaltningerne udarbejder deres oplæg til det "tekniske budgetgrundlag", som herefter fremsendes til Borgmesterforvaltningen. Forvaltningernes oplæg til det tekniske budgetgrundlag udarbejdes på grundlag af en række fremskrivninger, og beskrives på et sæt af standardskemaer. Grundlaget for fremskrivningen af det tekniske budgetgrundlag er beskrevet i "økonomistyringsreglerne.

"Udgiftssiden på de enkelte aktivitetsområder bliver blandt andet reguleret på baggrund af befolkningsprognosen og andre budgetmodeller. Der tages samtidig budgetteringsmæssigt udgangspunkt i uændret service ved fastlæggelse af rammeudmeldingen. De anvendte budgetmodeller er baseret på en kombination af befolkningsprognosen og normer eller normer alene. Derudover findes enkelte budgetmodeller, der baserer sig på andre faktorer."

Borgmesterforvaltningen udarbejder den økonomiske redegørelse, som udsendes til Økonomiudvalget. Økonomiudvalget drøfter redegørelsen fra Borgmesterforvaltningen, og beslutter normalt på dette grundlag at anmode udvalgene om at forberede deres budgetbidrag. Den økonomiske redegørelse indeholder en detaljeret beskrivelse af status og forudsætninger for den kommende budgetlægning. Materialet og mængden af informationer kan gøre det vanskeligt for politikerne at få et samlet overblik. Der finder normalt ikke nogen egentlig politisk prioritering sted, men sidste år blev

anmodningen til udvalget suppleret med en beslutning om en reduktion af den samlede ramme på 252 mio. kr. Fordelingen af rammereduktionen på de enkelte udvalg skete på grundlag af en teknisk fordelingsnøgle med en reduktion på 7% til administration, 5% på de styrbare områder og 2% på de ikke styrbare områder.

Inden Økonomiudvalget fremsender sin anmodning til udvalgene om at forberede deres budgetbidrag får Byrådet en orientering om den økonomiske redegørelse.

Forberedelsesfasen

Forvaltningerne udarbejder oplæg til foreløbigt budget, som behandles i udvalgene og fremsendes til Borgmesterforvaltningen i juni måned. I løbet af juni og juli måned opgør forvaltningerne konsekvenserne af ny lovgivning og Borgmesterforvaltningen opgør konsekvenserne af aftalen mellem KL og regeringen.

Udarbejdelsesfasen

Primo august afholder Økonomiudvalget en konference på grundlag af det reviderede budgetgrundlag, og Økonomiudvalget fastlægger de økonomiske rammer for udvalgenes videre budgetarbejde. Inden rammeudmeldingen til fagudvalgene får Byrådet en orientering.

Udvalgene får herefter ca. 14 dage til at udarbejde udvalgenes endelige budgetbidrag, som herefter behandles i Økonomiudvalget ultimo august. Byrådet får en orientering om Økonomiudvalgets oplæg til Byrådets 1. behandling inden det formelt fremsendes til Byrådet.

Imellem Byrådets 1. og 2. behandling foregår de politiske forhandlinger om at finde frem til at budgetforlig, således at der normalt er et forlig om budgettet inden 2. behandlingen i Byrådet.

Analyse

Analysen af budgetlægningen i Odense Kommune vil blive beskrevet ud fra 4 hovedtemaer

- Sammenhængen mellem kommunens overordnede økonomiske styringsprincip med mål- og rammestyring og budgetprocessen
- Udarbejdelsen af basisbudgettet eller "det tekniske budgetgrundlag"
- Arbejdsdelingen mellem de 3 politiske niveauer, fagudvalg, Økonomiudvalg og Byråd, og herunder den tværgående politiske prioritering og rammesætning
- Kvaliteten af det skriftlige budgetmateriale.

Sammenhængen mellem kommunens overordnede økonomiske styringsprincip med mål- og rammestyring og budgetprocessen

Når Odense Kommune har valgt mål- og rammestyring som det overordnede økonomiske styringsprincip, er det vigtigt, at budgetprocessen understøtter det valgte styringsprincip. Fagudvalgene skal så tidligt i budgetprocessen have udmeldt klare bindende rammer, så det reelt sætter rammerne for udvalgenes budgetarbejde. Hvis der ikke foreligger sådanne klare bindende rammer for alle udvalgene, så vil ingen udvalg gå i gang med den politiske proces, som skal sikre at udgifterne og serviceniveauerne tilpasses den udmeldte ramme.

I Odense Kommune finder der ingen klar, tidlig og bindende rammeudmelding sted. Efter Økonomiudvalgets seminar i marts/april sker en foreløbig rammeudmelding, men der er meget forskellige opfattelser af, hvor bindende rammerne er. Efter Økonomiudvalgets seminar i begyndelsen af august udmeldes endelige rammer for de budgetoplæg som skal fremsendes fra udvalgene 14 dage senere. Det betyder i realiteten, at udvalgene ikke har nogen som helst reel mulighed for at udarbejde deres budgetoplæg på grundlag af de udmeldte rammer. Udvalgenes budgetoplæg er allerede politisk behandlet i fagudvalgene før sommerferien, inden de endelige rammer er kendt.

Udarbejdelsen af basisbudgettet eller "det tekniske budgetgrundlag"

Et af de væsentlige fundamentet i enhver kvalificeret budgetlægning, er udarbejdelsen af basisbudgettet eller det tekniske budgetgrundlag. Basisbudgettet skal udarbejdes ud fra kendte, gennemskuelige og ensartede principper, som sikrer at dannelsen af basisbudgettet ikke i sig selv medfører et stigende udgiftsniveau, som er uden for politisk og administrativ kontrol.

I Odense Kommune er det meget uklart hvordan basisbudgettet egentligt bliver til. Det er de enkelte forvaltninger som udarbejder oplægget til det tekniske budget, og der er ingen klar styring af denne proces fra Borgmesterforvaltningen. Basisbudgettet udarbejdes som tidligere beskrevet ud fra en lang række budgetmodeller, og med en opdeling mellem styrbare og ikke styrbare områder. Der korrigeres for ny lovgivning, og på nogle områder korrigeres i forhold til aktuelt forbrug. Nogle af budgetmodellerne er så komplekse, at de kun kan gennemskues af enkelte specialister på området, og på andre områder er det ikke tilstrækkeligt entydigt om området er normstyret eller styrbart.

Manglen på kendte, gennemskuelige og ensartede principper for udarbejdelsen af det tekniske budgetgrundlag indebærer, at der allerede ved dan-

nelsen af det tekniske budgetgrundlag, er store muligheder for at de enkelte områder kan udfolde sektoriseringen. Der er ingen sikker for, at der ikke sniges serviceforbedringen ind gennem det tekniske budgetgrundlag.

Odense Kommunes udbredte anvendelse af begrebet ikke styrbare områder, medfører en anden stor usikkerhed i forbindelse med dannelsen af det tekniske budgetgrundlag. Problemerne omkring anvendelse af ikke styrbare området er mere detaljeret beskrevet i afsnittet om økonomistyring, her vil kun det særlige problem i forhold til det tekniske budgetgrundlag blive behandlet. Merforbrug eller mindreforbrug på ikke styrbare områder bliver efterfølgende reguleret over kassen, således at merforbrug finansieres ved kasseforbrug og mindreforbrug tilgår kassen. Det betyder, at der ikke er nogen væsentlige økonomiske incitamentter til at udvise den helt nødvendige omhu ved udarbejdelsen af det tekniske budgetgrundlag på disse områder. Både under- og overbudgettering på de ikke styrbare områder medfører store vanskeligheder i forbindelse med den økonomiske styring. I de senere år, og senest i forbindelse med budgetkontrollen 1.10.02, har der været et betydeligt merforbrug i forhold til budgettet på en række ikke styrbare konti. Hvis en større omhu ved udarbejdelsen af det tekniske budgetgrundlag havde vist det noget større reelle forbrug, så kunne den manglende finansiering havde indgået i selve budgetprioriteringen. Når det reelle merforbrug først dukker op i budgetkontrollerne, så har det i de senere år medført en kraftig reduktion i kassebeholdningen.

Det kommunale budget skal indeholder et budgetår og 3 overslagsår, og det skal således have et flerårsperspektiv. Flerårsperspektivet er helt afgørende hvis kommunen skal have en effektiv økonomistyring og undgå at bringe sig i situationer, hvor der er behov for drastiske og mere eller mindre panikagtige beslutninger. De kommuner som har reelt styr på deres økonomi over hele 4 årsperioden, skal kun reagere på de nye ændringer, som kommer til udefra, og de har den nødvendige tid til at realisere omstillinger og strategiske udviklinger. Grundlaget for et realistisk flerårsperspektiv er et basisbudget med et tilsvarende flerårsperspektiv.

Det er KLK/KR's vurdering, at der arbejdes alt for lidt med flerårsperspektivet i forbindelse med udarbejdelsen af basisbudgettet eller det tekniske budgetgrundlag. Der fokuseres på indeværende budgetår, og overslagsårene får slet ikke den opmærksomhed som er nødvendig, for at de kan give et realistisk billede af økonomien i de kommende år.

Arbejdsdelingen mellem de 3 politiske niveauer, fagudvalg, Økonomiudvalg og Byråd, og herunder den tværgående politiske prioritering og rammesætning

Budgetlægningen involverer i alle kommuner, uanset styreform alle 3 politiske niveauer, byråd, økonomiudvalg og fagudvalg. Det er helt afgørende for en vellykket proces, at der er en kendt og accepteret arbejdsdeling mellem de 3 niveauer, og at arbejdsdelingen respekterer de forskellige opgaver og roller som de 3 niveauer har i budgetprocessen.

- Byrådet har kompetencen til at vedtage budgettet efter at det har været undergivet 2 behandlinger. Byrådet har desuden som det øverste politiske organ, og det eneste organ hvor alle de folkevalgte sidder, en helt central rolle i den tværgående prioritering mellem sektorerne
- Økonomiudvalget skal udarbejde et oplæg til Byrådets behandling af budgettet, og Økonomiudvalget har derfor en central rolle som styrer af hele budgetprocessen. Det er Økonomiudvalget, som skal indsamle budgetbidragene fra fagudvalgene, og det er derfor også Økonomiudvalgets opgave at sætte rammerne for fagudvalgenes budgetarbejde
- Fagudvalgene har med deres dybere indsigt i de enkelte sektorer til opgave inden for de af Økonomiudvalget udstukne rammer, at varetage den mere detaljerede budgetlægning, og foretage de nødvendige prioriteringer og afvejninger af serviceniveauerne inden for de enkelte delområder.

I Odense Kommune er budgetlægningen i et vist omfang vendt på hovedet. Det er fagudvalgene som har den helt centrale rolle. Økonomiudvalget varetager ikke den styrende og rammesættende opgave. De foreløbige rammeudmeldinger i marts/april er ikke bindende for udvalgene, og den endelige rammeudmelding i august, kommer så sent, at den ikke har nogen reel styrende funktion for udvalgene, som skal aflevere deres budgetbidrag godt 14 dage senere.

Det er naturligvis Byrådet som gennem sin 1. og 2. behandling vedtager budgettet i Odense Kommune, men Byrådets rolle er mere formel end reel. Byrådet har frem til 1. behandlingen kun været inddraget gennem orienteringer, i marts i forbindelse med "den økonomiske redegørelse" og i august i forbindelse med Økonomiudvalgets rammeudmeldinger. Byrådet har ikke været inddraget i politiske afvejninger og prioriteringer. De afsluttende forhandlinger for at finde frem til et budgetforlig, foregår i uformelle politiske drøftelser, hvor Byrådet ikke har nogen rolle, bort set fra ved 2. behandlingen at stemme budgetforliget igennem.

Fagudvalgenes centrale placering i budgetprocessen, og den manglende styring fra Økonomiudvalget og den manglende involvering af Byrådet, un-

derstøtter i udpræget grad sektorisering i Odense Kommune. Der er ingen som løbende gennem budgetprocessen har til opgave at varetage helhedens interesser. En af de konstaterbare konsekvenser har været et kraftigt fald i Odense Kommunes kassebeholdning.

Kvaliteten af det skriftlige budgetmateriale

Budgetlægningen er en meget kompleks opgave, som involverer store dele af den samlede organisation. Budgetlægningen er grundlæggende en politisk opgave, hvor politikerne gennem deres medlemskab af Byråd, Økonomiudvalg og fagudvalg skal udstikke retningen for de kommende års arbejde, og fordele de tilstedeværende ressourcer. Budgetlægningen stiller derfor store krav til det skriftlige materiale, som anvendes på de forskellige administrative og politiske niveauer i budgetforløbet. I forhold til det politiske system skal budgetmaterialet gennem hele processen understøtte politikerne i at varetage deres opgave som politikere. Det betyder at det skriftlige materiale skal være

- Overskueligt
- Gennemskueligt
- Troværdigt
- Politisk beslutningsrelevant.

Det indebærer, at der ud over den nødvendige faglige kvalitet også er et stort behov for at arbejde med pædagogikken i den skriftlige materiale som forelægges politikerne.

I forhold til det administrative system, er det vigtigt, at det skriftlige materiale er ensartet, klart og forståeligt.

Kvaliteten i det skriftlige budgetmateriale som anvendes i Byråd og Økonomiudvalg lever ikke i tilstrækkelig grad op til de grundlæggende krav. Som eksempler kan nævnes den økonomiske redegørelse, som indeholder så mange tekniske detaljer, at det ikke giver politikerne mulighed for at få det nødvendige overblik, og grundlag for reelt at drøfte og beslutte de økonomiske rammer for udvalgenes budgetbidrag.

Forslag og anbefalinger

Analysen viser, at der er mange forbedringspotentialer i budgetlægningen i Odense Kommune. Det er imidlertid efter KLK/KR's vurdering vigtigt at prioritere dem, og nøje overveje hvor hurtigt og i hvilken takt, det er realistisk at gennemføre ændringer. Det vil efter KLK/KR's vurdering ikke være muligt at ændre alt på en gang. Der bør tilrettelægges et flerårigt forløb, som gradvist fører frem til de ønskede forbedringer.

Hovedproblemerne, som der bør gøres noget ved allerede i forbindelse med budgetlægningen for 2004-2007, er den nuværende budgetlægnings understøttelse af sektoriseringen, Økonomiudvalgets manglende styring og rammesætning og den manglende involvering af Byrådet.

Økonomiudvalget har på sit møde d. 29. januar vedtaget proceduren for budget 2004-2007. Det fremgår af sagen, at "tidsplanen for budget 2004 er en foreløbig tidsplan og den fremlægges med det forbehold, at der kan ske ændringer som følge af beslutninger truffet på baggrund af KLK/KR's anbefalinger. Eksempelvis ændringer af tidspunkt for rammeudmeldingen og indholdet heraf, samt omfanget af møder, konferencer og lignende for såvel Økonomiudvalgets som for Byrådets øvrige medlemmer".

Forslagene til ændringer af budgetlægningen for den kommende budgetlægning, vil derfor tage udgangspunkt i den vedtagne tidsplan, men med en række væsentlige justeringer af både form og indhold.

- Økonomiudvalget fastlægger bindende rammer for udvalgenes budgetbidrag, både anlæg og drift før sommerferien, omkring 15. maj
- Økonomiudvalget fastlægger størrelsen af en omstillingspulje
- Det overordnede økonomiske grundlag for Økonomiudvalg og Byråd, drøftelse og fastlæggelse af de overordnede rammer udgøres af økonomigruppens status for den aktuelle økonomiske situation
- Byrådet involveres i rammefastlæggelsen før Økonomiudvalget behandler og beslutter rammerne
- Økonomiudvalget forpligtiger udvalgene til at komme med et budgetbidrag som holder sig inden for de udstukne rammer. Udvalgene må om nødvendigt reducere i serviceniveauerne, hvis uændret serviceniveau ikke kan holdes inden for rammen
- Ønsker som ikke kan rummes i udvalgenes rammer, fremsendes særskilt til Byrådet via Økonomiudvalget, og indgår i den endelige budgetbehandling i Byrådet og finansieres af omstillingspuljen
- Der udarbejdes en drejebog for budgetprocessen, som detaljeret beskriver
 - De møder og seminarer som afholdes i Byråd, Økonomiudvalg og fagudvalg
 - Formålet med møderne, og de beslutninger som skal træffes
 - Form og indhold af det materiale som skal danne grundlag for møderne
 - Tidsplan for hvornår hvilke materialer skal være tilstede, og form og indhold af materialerne.

Hvis ovenstående forslag til ændringer af budgetlægningen for det kommende år skal realiseres, så forudsætter det meget hurtige beslutninger. Der skal være tid til dels at udmønte forslagene tilstrækkeligt konkret, og tilstrækkelig tid til at udarbejde det nødvendige materiale til Økonomiudvalgets rammeudmelding før sommerferien og Byrådets forudgående involvering.

På den baggrund har økonomigruppen udarbejdet et forslag til ændret budgetprocedure og tidsplan for budget 2004-2007, som er beskrevet i et selvstændigt notat, og fremsendt til budget- og regnskabsudvalget og direktørmødet.

Ved at følge den anbefalede revidere budgetkøreplan, vil der blive sat fokus på den nuværende budgetlægnings understøttelse af sektoriseringen, Økonomiudvalgets manglende styring og rammesætning og den manglende involvering af Byrådet.

KLK/KR anbefaler derefter, at der arbejdes videre med at udvikle og forbedre budgetlægningen for de kommende år. En videre udvikling af budgetlægninger bør efter KLK/KR's opfattelse arbejde med følgende elementer

- Udvikling af det tekniske budgetgrundlag
 - Forenkling af budgetmodellerne
 - Ændring af styringsprincipper, styrbar/ikke styrbar, anvendelsen af normer, jf. afsnit 6 om økonomistyring
 - Styrkelse af flerårsperspektivet
- Udvikling og forenkling af det skriftlige budgetmateriale
- Styrkelse af budgetlægningen på de "vanskeligt styrbare" områder
- Udvikling af samspillet og arbejdsdelingen mellem Byråd, Økonomiudvalg og fagudvalg.

8. Bevillingskontrol

I Odense Kommune består budgetopfølgning af bevillingskontroller og løbende forbrugsoversigter. Bevillingskontrollerne er fastlagt at styrelsesvedtægten. Bestemmelserne omkring bevillingskontrol og forbrugsoversigter er beskrevet i notatet *Økonomistyring i Odense Kommune - Vedtaget af Odense Byråd 14/2 2002*.

Ifølge disse bestemmelser skal der foretages bevillingskontroller 1/6 og 1/10. Endvidere foretages der månedlige opfølgninger i form af forbrugsoversigter, hvor budget, forbrug, afvigelser og forbrugsprocenter opgøres for drift og anlæg på hvert budgetområde. Desuden vises den månedlige udvikling i kassebeholdningen. Forbrugsoversigterne d. 1/1, 1/4 og 1/10 kommenteres af forvaltningerne. Den kommenterede forbrugsoversigt d. 1/1 indeholder desuden en vurdering af størrelsen af overførsler fra selvstyre-/selvforvaltningsområder. Disse tre elementer i budgetopfølgningen præsenteres for Økonomiudvalget.

De to bevillingskontroller har nogle fælles formål. Begge bevillingskontroller skal indeholde:

- En vurdering af forventede ændringer til områdets budgetterede forudsætninger i både kroner og mængder/resultatkrav. Der skal også være en vurdering af evt. ændrede forudsætninger i forhold til anvendte budgetmodeller og på områder med betingede bevillinger
- En redegørelse for, hvilke initiativer forvaltningen vil iværksætte med henblik på at overholde budgettet
- Oplysninger om mulige kompenserende besparelser inden for forvaltningens budgetområder, såfremt der søges om bevillingstilpasninger.

I sagsfremstillingen skal forvaltningerne beskrive om et behov for tillægsbevilling på de styrbare områder kan finansieres ved tilsvarende kompenserende besparelse inden for udvalgets ansvarsområde. Forvaltningerne skal også beskrive om et behov for tillægsbevilling på anlæg kan finansieres ved tilsvarende kompenserende besparelse inden for udvalgets ansvarsområde i budgetåret, eller om nødvendigt i overslagsårene.

Økonomiudvalget vurderer de ikke styrbare områder i forbindelse med bevillingskontrollerne og vurderer, om finansiering skal ske via de styrbare områder eller via kassebeholdningen. Mindreforbrug skal tilgå kassebeholdningen.

De to bevillingskontroller har også forskellige formål. Bevillingskontrollen 1/6 skal særligt forholde sig til:

- Konsekvenser af ny lovgivning
- Erfaringer fra sidste års regnskab
- Synliggøre særlige problemstillinger, hvor konsekvenserne for indeværende år endnu ikke er afklaret
- Eventuelle konsekvenser for efterfølgende år med henblik på inddragelse i budgetlægningen for næste år og overslagsårene.

Bevillingskontrollen 1/10 skal især omfatte:

- Forventede overførsler af ikke forbrugte anlægsbevillinger til næste år
- Oplysninger om eventuel årsvirkning for efterfølgende år med henblik på eventuel inddragelse i budgetlægningen for næste år og overslagsårene.

Processen er struktureret således, at fagforvaltningerne udarbejder materiale til bevillingskontrol, som bliver behandlet af fagudvalgene. Derefter sendes den til Økonomiudvalget, hvor Borgmesterforvaltningen samler materialet. Det er besluttet, at Borgmesterforvaltningen ikke skal sammenskrive de bevillingskontroller udvalgene fremsender. Borgmesterforvaltningen skal alene samle, og således ikke bearbejde, materialet fra udvalgene. Det samlede materiale bliver derefter behandlet i Økonomiudvalget.

Analyse

Det er KKK/KR's overordnede vurdering, at reglerne for budgetopfølgning i Odense Kommune rummer en række u hensigtsmæssigheder. Vi vurderer også, at reglerne i Odense Kommune ikke bliver fulgt konsekvent. Der er derfor et behov for både at forbedre reglerne og sikre at de bliver fulgt.

KKK/KR har følgende vurderinger af budgetopfølgningen i Odense Kommune:

Uklare regler. Der er enkelte, men væsentlige, formuleringer der er uklare. I økonomistyringsreglerne fremgår det, at forvaltningerne skal beskrive, om et behov for tillægsbevilling på de styrbare områder **kan** finansieres ved tilsvarende kompenserende besparelse. Det fremgår dermed ikke klart hvorvidt en tillægsbevilling **skal** finansieres inden for eget ansvarsområde. Der bliver dermed lagt op til en vurdering af om der er råderum. En sådan vurdering vil altid kunne diskuteres. På anlægssiden er det uklart, hvad der skal omfattes af bevillingskontrollen. Reglerne siger blot, at de forventede overførsler af uforbrugte anlægsbevillinger skal opgøres. Det fremgår ikke, om der skal foreligge en tillægsbevillingsansøgning, eller om der blot skal

foreligge en opgørelse over forventede anlægsoverførsler, der behandles senere i forbindelse med regnskabsaflæggelsen.

Regler følges ikke konsekvent. I bevillingskontrollen 1/10 2002 indstillede 4 ud af 5 udvalg, at der blev givet tillægsbevillinger på et eller flere styrbare områder uden at anvise kompenserende besparelser. Total set viste bevillingskontrollen 1/10 2002 eksempelvis et forventet merforbrug på 38 mio. kr. på de styrbare områder. Udvalgene indstillede tillægsbevillinger på 29 mio. kr. og anviste kompenserende besparelser for blot 400.000 kr. Ydermere var der i samme bevillingskontrol forskellig praksis mht. anlægsforbruget. Nogle udvalg opgør anlægsforbruget og udskyder bevillinger/overførsler til en senere sag. Andre opgør anlægsforbruget og indstiller tillægsbevillinger/overførsel.

Manglende koordination. Der er ingen koordination af bevillingskontroller, kommenterede forbrugsoversigter og månedlige forbrugsoversigter. I 2002 blev bevillingskontrollen 1/6 rykket frem til 1/4 hvilket betød, at den i lighed med bevillingskontroller 1/10, kom til at ligge samtidigt med den kommenterede forbrugsoversigt. De kommenterede forbrugsoversigter har dermed ikke indeholdt andre oplysninger end dem der fremgik af bevillingskontrollerne. Der er derfor behov for, at de forskellige dele i budgetopfølgningen bliver koordineret. Alle tre dele skal tjene det samme formål og skal derfor supplere hinanden.

For meget og for ustruktureret information. Økonomiudvalget bliver præsenteret for 12 månedlige forbrugsoversigter, 3 kommenterede forbrugsoversigter og 2 bevillingskontroller. Det er KLK/KRs vurdering, at det er en meget stor mængde information. Ydermere er det vores vurdering, at den udformning materialet har er uhensigtsmæssig. Beslutningen om, at Borgmesterforvaltningen ikke skal sammenskrive de bevillingskontroller udvalgene fremsender, har den konsekvens, at bevillingskontrollerne bliver meget omfangsrige. Eksempelvis er bevillingskontrollerne i 2002, efter KLK/KR's vurdering ikke egnede til at give det overblik over den økonomiske status. De udgjorde dermed et utilstrækkeligt materiale til at vurdere om udvalgenes indstillinger skulle følges. De månedlige forbrugsoversigter er udtræk fra økonomisystemet og giver i den form ofte anledning til flere spørgsmål end svar. Resultatet af for meget og for ustruktureret information er, at Økonomiudvalget ikke har det materiale der skal give det tilstrækkelige overblik til at vurdere den aktuelle økonomiske situation og dermed til at beslutte om udvalgenes indstillinger skal følges. Der er derfor et stort behov for, at Økonomiudvalgets materiale til budgetopfølgning bliver reduceret, systematiseret og prioriteret.

Inddragelse af Borgmesterforvaltningen. Borgmesterforvaltningen bliver ikke systematisk inddraget i forvaltningernes arbejde før bevillingskontrollen har været politisk behandlet i udvalgene. Det betyder, at det materiale som udvalgene skal basere sine indstillinger på ikke indeholder information om kommunens samlede økonomiske status. Det betyder også, at Borgmesterforvaltningen stort set ingen muligheder har for at give forvaltningerne sparring og konstruktive kommentarer. Der er derfor et behov for at ændre arbejdsgangene, så Borgmesterforvaltningen får en mulighed for at arbejde sammen med forvaltningerne inden materialet sendes til udvalgene.

Utilstrækkelig målopfølgning. Målopfølgningen indgår generelt ikke i udvalgenes argumenter ved bevillingskontrollen. Dokumentation af årsager til merforbrug fremstår derved tilfældig og utilstrækkelig.

Forslag og anbefalinger

KLK/KR's overordnede anbefaling er, at Odense Kommune ændrer budgetopfølgningen på en række punkter, således at Borgmesterforvaltningen får en mere koordinerende rolle og som giver Økonomiudvalget et bedre overblik:

Koordinering af materialet. Hensigten skal være at fokusere på at månedlige forbrugsoversigter, kommenterede forbrugsoversigter og bevillingskontroller tjener det samme formål, at sikre budgettets overholdelse.

Bevillingskontrol og kommenterede forbrugsoversigter. Der er tre overordnede formål med at udarbejde bevillingskontrol. Det første er, at sikre, hvis forbruget er større end det budgetterede, at der iværksættes handlinger der reducerer forbruget. Det andet formål er, at tilvejebringe et aktuelt og retvisende billede af den økonomiske status, som kan indgå i budgetudarbejdelsen. Det tredje formål er at sikre, at der er bevilling til alle udgifter.

KLK/KR anbefaler derfor, at der udarbejdes 2 bevillingskontroller, d. 1/4 og d. 1/11. Det primære formål med at flytte bevillingskontrollen d. 1/4 er, at give reel mulighed for at der kan gribes ind i tide, hvis der er behov for det. Det primære formål med bevillingskontrollen d. 1/11 er, at vurdere behovet for overførsler af uforbrugte midler, samt sikre at der er bevilling til alle udgifter. I denne bevillingskontrol skal Borgmesterforvaltningen tillige indarbejde vurderinger af de forventede overførsler fra selvstyre-/selvforvaltningsområder. Denne vurdering skal baseres på historiske erfaringer. Endelig anbefaler KLK/KR, at der udarbejdes en kommenteret forbrugs-

oversigt 1/7, som skal tilvejebringe et aktuelt og retvisende billede af den økonomiske status, der kan indgå i budgetudarbejdelsen.

KLK/KR anbefaler ligeledes, at afdelingerne fortsætter med at udarbejde månedlige forbrugsoversigter, men at disse oversigter udelukkende er til intern brug. De skal derfor ikke sendes til politiske udvalg.

Pædagogisk bearbejdning af materialet. KLK/KR anbefaler, at Borgmesterforvaltningen udarbejder en sammenskrivning af det materiale fagudvalgene udarbejder. Økonomiudvalget skal præsenteres for en bearbejdet, fokuseret og overskuelig sammenskrivning, hvor hovedtendenserne er trukket frem, indstillingerne relateret til økonomistyringsreglerne og der er redegjort for økonomiske konsekvenser af indstillinger. Fagudvalgenes bidrag vedlægges som bilag.

Inddragelse af Borgmesterforvaltningen. KLK/KR anbefaler, at Borgmesterforvaltningen skal inddrages i fagforvaltningernes arbejde med bevillingskontrol før materialet behandles af udvalgene. Det skal derved sikre, at det bliver et fælles ansvar for fagforvaltningerne og Borgmesterforvaltningen at udarbejde materialet til udvalgene.

KLK/KR anbefaler, at det materiale som fagudvalgene modtager i en bevillingskontrol altid indeholder tre afsnit: Det første afsnit udarbejdes af Borgmesterforvaltningen og indeholder en samlet oversigt over de fem udvalgs bevillingskontroller. Denne oversigt giver udvalget et overblik over kommunens samlede økonomiske status. Det andet afsnit udarbejdes ligeledes af Borgmesterforvaltningen og indeholder Borgmesterforvaltningens kommentarer til det materiale, som fagforvaltningen har udarbejdet. Det tredje afsnit indeholder fagforvaltningens materiale og indstillinger.

KLK/KR anbefaler desuden, at Borgmesterforvaltningen skal inddrages som sparringspartner i fagforvaltningernes arbejde med at opstille handlingsalternativer ift. at styre udgifterne.

Klarere regler for tillægsbevillinger. KLK/KR anbefaler, at der udarbejdes klare regler for hvornår og hvornår der ikke gives tillægsbevillinger. KLK/KR anbefaler, at der ikke gives kassefinansierede tillægsbevillinger, hverken på drift eller anlæg. Et merforbrug skal klares med styring eller omfordeling inden for eget område. Kun på områder uden overførselsadgang **kan** udvalget fremsende indstilling til tillægsbevilling og kun i det omfang, det ikke er muligt at finde besparelsen inden for egen ramme, nedbringe forbruget eller sænke serviceniveauet.

9. Organisering af økonomistyringsfunktioner

I Odense Kommune er der tre organisatoriske niveauer i økonomistyringen: Borgmesterforvaltningen, økonomikontorerne i forvaltningerne, og de enkelte afdelingers økonomifunktioner.

Borgmesterforvaltningen fik pr. 1.1.2001 en ny struktur, der opdeler forvaltningen i 7 kontorer, 4 kontraktstyrede enheder og en række projekter. Budget- og Regnskabskontoret er det centrale kontor i forhold til økonomistyring. Cheferne for de 7 kontorer og de 4 kontraktstyrede enheder refererer til stadsdirektøren.

Stadsdirektøren indgår i den daglige ledelse sammen med udviklings- og personalechefen og økonomi- og planlægningschefen. De enkelte medlemmer af den daglige ledelse har ansvaret for at følge den daglige ledelse af de enkelte kontorer. Økonomi- og planlægningschefen har ansvaret for Budget- og regnskabskontoret og Erhvervs- og Planlægningskontoret.

Budget- og Regnskabskontoret er delt op i en budgetfunktion og en regnskabsfunktion. Budget- og Regnskabskontoret har ansvaret for:

- Økonomisk sagsbehandling i forhold til Økonomiudvalg og Byråd
- Budgetprocedure, budgetlægning og budgetanalyse
- Finansopgaver, likviditetsstyring, gældspleje, garantier og legater
- Regnskab og bevillingskontrol
- Revisionsberetninger
- Koordinering af Borgmesterforvaltningens budget- og regnskabsopgaver, samt økonomiadministration.

I Budget- og Regnskabskontoret er 4 medarbejdere kontaktpersoner til de enkelte forvaltninger. Kontaktpersonerne sagsbehandler det materiale der kommer fra vedkommendes forvaltning, indgår i dialog med forvaltningen og skal i det hele taget følge udviklingen inden for forvaltningens område.

Budget- og Regnskabskontoret ledes af budget- og regnskabschefen, der refererer til stadsdirektøren. Budget- og regnskabsfunktionerne blev samlet under budget- og regnskabschefen i forbindelse med nedlæggelsen af regnskabschefstillingen d. 1.1.2001. Økonomi- og planchefen deltager i Økonomiudvalgmøderne. Økonomi- og planlægningschefen deltager desuden en gang om ugen med borgmesteren og stadsdirektøren i borgmestermøde.

I de 4 fagforvaltninger er der en fællesadministration, der rummer et økonomikontor. Chefen for fællesadministrationerne er vicedirektørerne og chefen for økonomikontorerne er regnskabscheferne. Regnskabscheferne refererer til vicedirektørerne. Vicedirektørerne refererer til de administrative direktører.

Fællesadministrationernes økonomikontorer skal bl.a.:

- Vedligeholde et rapporteringssystem, der sikrer de løbende økonomiske styring.
- Tilvejebringe fælles budgetgrundlag for forvaltningen
- Påtegne udvalgssager der har økonomiske konsekvenser
- Rekvirere tværgående analyser
- Vedligeholde og koordinere datagrundlag, procedurer og tidsplaner i forbindelse med budget, bevillingsstyring og regnskabsaflæggelse
- Sikre overholdelse af Kasse- og regnskabsregulativet
- Rådgive, vejlede og koordinere i forhold til daglige bogholderi- og regnskabsopgaver.

Medarbejderne i økonomifunktionerne refererer til regnskabschefen.

Afdelingernes økonomifunktioner skal bl.a.:

- Rådgive og koordinere i økonomiske sager, hvor afdelingen er bemyndiget til at træffe afgørelse
- Sikre effektive rutiner i forbindelse med den daglige økonomiadministration
- Koordinere afdelingens budgetlægning, bevillingsstyring og regnskabsaflæggelse
- Samarbejde med økonomikontoret om analyser vedrørende ny lovgivning.

Medarbejderne i afdelingernes økonomifunktioner refererer til afdelingschefen.

Det administrative lederkollegium i Odense Kommune er direktørmødet. Medlemmerne er forvaltningernes administrerende direktører samt stadsdirektøren. Stadsdirektøren er formand og leder møderne. Direktørmødets formål er, at "virke for, at der udvikles og formidles et samarbejde mellem de enkelte forvaltninger". I funktionsbeskrivelsen er det nævnt, at direktørmødets "skal særligt virke" for en række områder, bl.a. "administrative retningslinier for regnskabs- og budgetprocedurer, herunder kontrol- og styringsfunktioner".

Direktørmødet er ikke tillagt nogen kompetence, men virker alene i kraft af det enkelte medlems ansvar og kompetence. Direktørmødet formidler et samarbejde, der skal realiseres ved, at de enkelte forvaltninger træffer beslutninger.

Direktørmødet kan nedsætte udvalg på tværs af forvaltninger. Et sådant udvalg er Budget- og Regnskabsudvalget, der består af økonomi- og planlægningschefen (formand), budget- og regnskabschefen (sekretariat), samt forvaltningernes regnskabschefer.

Budget- og Regnskabsudvalget skal medvirke til, at:

- Budgetudarbejdelsen foretages på en koordineret måde ud fra fælles tidsplan og retningslinier
- Løbende forbrugsregistrering, afsluttende regnskab og bevillingskontrol udføres hensigtsmæssigt og koordineret i overensstemmelse med gældende bestemmelser og regulativer
- Der efter behov gennemføres budget- og regnskabsanalyser.

Analyse

Det er KLK/KR's overordnede vurdering, at Odense Kommunes organisering af økonomistyringsfunktioner på nogle punkter er uhensigtsmæssig. Der er derfor muligheder for at foretage en omorganisering, der vil forbedre kommunens mulighed for økonomisk styring.

Borgmesterforvaltningen. Det er KLK/KR's vurdering, at Borgmesterforvaltningen overordnet set ikke har den organisatoriske styrke, der skal til for at udføre rollen som det centrale administrative niveau, der skal sikre en tværgående styring.

- Medarbejderne i Budget- og Regnskabskontoret mangler indsigt i forvaltningernes fagområder. Dermed er Borgmesterforvaltningen ikke i stand til at give fagforvaltningerne kvalificeret fagligt modspil i forbindelse med eksempelvis budgetopfølgning, budgetanalyser etc. Borgmesterforvaltningens ordning med, at 4 medarbejdere er kontaktpersoner til fagforvaltningerne har ikke virket efter hensigten. Fagforvaltningerne har ikke ønsket at bruge kontaktpersonerne i særligt stort omfang fordi de ikke oplevede at de fik et kvalificeret fagligt modspil. Medarbejderne i Borgmesterforvaltningen har ikke selv udfyldt rollen. Medarbejderne oplever, at de ikke har fået ledelsesmæssig opbakning til den funktion, som dermed ikke bliver prioriteret
- Budget- og Regnskabskontoret er meget driftsorienteret og i mindre omfang udviklingsorienteret. En af årsagerne er, at medarbejderne op-

lever, at der er et meget stort arbejdspress, både hvad angår mængde, men specielt hvad angår tidsfrister. Beslutningen om, at der afholdes Økonomiudvalgsmøde en gang om ugen giver et stort arbejdspress for Borgmesterforvaltningen. Det er desuden besluttet, at det skal tilstræbes, at der ikke skal gå mere end 1 uge fra en sag er behandlet på et fagudvalgsmøde, til den skal behandles i Økonomiudvalget og/eller Byrådet. Også dette påvirker arbejdspresset i Borgmesterforvaltningen. Det, at medarbejderne oplever et stort arbejdspress, har den konsekvens, at medarbejderne i høj grad fokuserer på formalia frem for substans. Det betyder desuden, at medarbejderne i Borgmesterforvaltningen vender blikket indad og fokuserer på 'skal-opgaver' ift. de politiske udvalg frem for "kan-opgaver", evt. på tværs af udvalg. På grund af det oplevede arbejdspress har ledelsen valgt ikke at prioritere udadvendte og opsøgende opgaver ift. Fagforvaltningerne. KLK/KR vurderer, at dette er en meget u hensigtsmæssig situation. Medarbejderne i Borgmesterforvaltningen udfører stor set ikke controllerfunktioner og tværgående analyser i dag. Dette starter en negativ selvforstærkende proces: Medarbejderne i Borgmesterforvaltningen udvikler ikke kompetencer på fagforvaltningernes områder. Fagforvaltningerne oplever ikke at de får kvalificeret modspil, undlader at inddrage Borgmesterforvaltningens medarbejdere og udfører funktionerne selv. Det er KLK/KRs vurdering, at denne negative udvikling har stået på i flere år og afstanden mellem fagforvaltningerne og Borgmesterforvaltningen er derfor blevet større og større.

- KLK/KR vurderer, at denne negative udvikling er blevet forstærket af, at det er uklart, hvad Borgmesterforvaltningen skal inddrages i. Fagforvaltningerne kan i dag i høj grad undlade at involvere Borgmesterforvaltningen, hvilket der i fagforvaltningerne er ledelsesmæssig opbakning til. KLK/KR vurderer, at det ville være hensigtsmæssigt med et samarbejde mellem Borgmesterforvaltningen og fagforvaltningerne på områder som eksempelvis bevillingskontrol, budgetbidrag, effektiviseringsprojekter, tværgående analyser etc.

Direktørmødet. Det er KLK/KR's vurdering, at direktørmødet ikke virker efter hensigten. Specielt når det er økonomistyringsforhold der diskuteres, er det ikke lykkedes for direktørmødet at samle og formidle samarbejde imellem forvaltningerne. KLK/KR vurderer, at det i særdeleshed har givet problemer i kommunen når man på direktørmødet ikke har kunnet opnå enighed. I de tilfælde har der været usikkerhed om hvad der så skulle gøres og hvem der skulle gøre det. Resultatet har været, at en række initiativer er blevet bremset. Dette betyder, at direktørmødet igennem de senere år reelt har fået en indflydelse det ikke var tiltænkt. Det er KLK/KR's vurdering, at dette skyldes at sektoriseringen også er slået igennem i direktørmødet. Men KLK/KR vurderer også, at det skyldes at Budget- og Regnskabsudval-

get har brugt direktørmødet på en uhensigtsmæssig måde. Der er for mange økonomistyringssager der er blevet taget op med direktørmødet på en sådan måde, at det blev afgørende for det videre forløb, hvad direktørmødet kunne konkludere. I de situationer har der ikke været fokus på, at direktørmødet ikke er beslutningsdygtigt og ikke har indstillingsret.

Budget- og Regnskabsudvalget. Det er KLK/KR's vurdering, at Budget- og Regnskabsudvalget i de sidste par år har fået mindre og mindre betydning i spørgsmål om økonomistyring. På møderne er der blevet lagt mere og mere vægt på information frem for udvikling. Det betyder, at Budget- og Regnskabsudvalget eksempelvis har spillet en mindre og mindre rolle i forbindelse med budgetproces og -udarbejdelse. Budget- og Regnskabsudvalget har heller ikke taget initiativ til tværgående budget- og regnskabsanalyser og er ophørt med at diskutere indtægtssiden. I modsætning til flere andre organer i Odense Kommune er det ikke sektoriseringen, der er slået igennem i Budget- og Regnskabsudvalget. KLK/KR vurderer, at det først og fremmest er uklare snitflader til direktørmødet, der er årsag til den vigende betydning. Der mangler en klar ledelsesmæssig linie i, hvad ledelsen vil med Budget- og Regnskabsudvalget og hvordan diskussionerne i udvalget skal bringes videre i organisationen. Dette er blevet yderligere forstærket af, at Borgmesterforvaltningen har oplevet et stort arbejdspress og derfor ikke har kunnet forberede kvalificeret materiale og oplæg til Budget- og Regnskabsudvalget. Det har derfor været svært at gennemføre kvalificerede fremadrettede diskussioner om økonomistyring, budgetproces og budgetopfølgning. Når Budget- og Regnskabsudvalget samtidigt har oplevet, at direktørmødet i stigende grad har fået mulighed for at øve indflydelse på økonomistyringsspørgsmål har Budget- og Regnskabsudvalgets møder ofte fået karakter af informationsformidling.

Organisatorisk identitet. Det er KLK/KR's vurdering, at økonomer på forskellige niveauer i kommunen i meget høj grad identificerer sig med den organisatoriske enhed de er tilknyttet og i mindre grad med den opgavemæssige tilknytning. Økonomistyring består af en lang række økonomiopgaver, der bliver udført af økonomer på mange niveauer i organisationen. Det afgørende for en god økonomistyring er, at den decentrale styring fastholdes samtidigt med at der er en stærk helhedsstærkning og velfungerende samarbejdsflader. Dette betinger, at der decentralt er fokus på stærk styring af detaljen med blik for, at det centralt skal bruges i en helhed. Centralt skal der være fokus på styring af helheden med blik for at decentrale niveauer sørger for at detaljen er i orden. For at dette realiseres kræver det, at økonomer på alle niveauer ikke kun identificerer sig med deres organisation. Det er en forudsætning at man også identificerer sig med selve økonomistyringsopgaven og betragter den som et fælles ansvar. KLK/KR vurderer, at denne forudsætning ikke er opfyldt i Odense Kommune. Det fo-

rekommer meget sjældent, at økonomer fra en forvaltning hjælper økonomer i en anden. Når der igangsættes projekter, bliver projektgrupperne sjældent sammensat af medarbejdere fra flere forvaltninger.

Forslag og anbefalinger

Det er KLK/KR's overordnede anbefaling, at det centrale administrative niveau, Borgmesterforvaltningen styrkes. Det skal ske for at sikre, at der etableres en stærk alliance mellem Økonomiudvalg og Borgmesterforvaltning, der i fællesskab skal varetage den tværgående styring. Borgmesterforvaltningen eller Stadsdirektøren har i mellemformstyret ikke nogen formel magt i forhold til fagforvaltningerne og har dermed heller ikke nogen kompetence til tværgående styring i kommunen. Det er derfor nødvendigt, at der etableres et meget tæt samarbejde mellem Økonomiudvalget og Borgmesterforvaltningen, således at Økonomiudvalget kan varetage den tværgående styring. Samtidigt skal det tætte samarbejde sikre, at Borgmesterforvaltningen kan agere på økonomiudvalgets vegne, og med fuld opbakning fra økonomiudvalget. En styrket Borgmesterforvaltning bliver altså midlet til at opnå målet: Stærkere tværgående styring fra Økonomiudvalgets side

Det er dog vigtigt at understrege, at en styrket Borgmesterforvaltning ikke betyder, at økonomiopgaverne centraliseres. En styrkelse af Borgmesterforvaltningen skal sikre en bedre koordination af økonomiopgaverne, mere helhedssyn og bedre samarbejdsflader. En styrkelse af Borgmesterforvaltningen kan derfor ikke stå alene, men skal suppleres med en række andre instrumenter, som f.eks. projektorganiseret arbejde på tværs af administrative niveauer, og en øget brug af controllerfunktioner.

Økonomidirektør. KLK/KR anbefaler, at der ansættes en økonomidirektør med reference til stadsdirektøren

- Økonomidirektøren skal være øverste ansvarlige for Borgmesterforvaltningens økonomifunktioner, der samles i en Økonomisk Afdeling.

Økonomisk Afdeling skal bestå af en driftsfunktion og en analysefunktion.

- Driftsfunktionen skal varetage mange af de funktioner det nuværende Budget- og Regnskabskontor varetager. Driftsfunktionen skal fungere som økonomisk sekretariat for Borgmesterforvaltningen. Driftsfunktionen skal desuden varetage regnskabsfunktionerne. Driftsfunktionen har dermed ansvaret for Borgmesterforvaltningens mere indadvendte funktioner.
- Analysefunktionen skal have ansvaret for de mere udadvendte funktioner. Medarbejderne i analysefunktionen skal fungere som controllere

ift. forvaltningerne. Den skal have ansvaret for budgettet budgetproces, budgetopfølgninger, budgetanalyser, budgetmodeller, projekter på tværs af forvaltningerne etc. Disse medarbejdere skal i høj grad arbejde projektorganiseret i arbejdsgrupper, der oprettes efter behov og sammensættes af medarbejdere på tværs af forvaltninger og på tværs af administrative niveauer.

Økonomidirektøren skal være formand for Budget- og Regnskabsudvalget. Denne funktion er indholdsmæssigt den samme som økonomi- og planlægningschefen i den nuværende organisation varetager i forhold til Budget- og Regnskabsudvalget. Økonomidirektøren har dermed ansvaret for, at Budget- og Regnskabsudvalget fungerer som det centrale organ for koordination af alle økonomifunktioner i kommunen. Budget- og Regnskabsudvalget fungerer dermed som sparringspartner for økonomidirektøren, som dog i sidste ende er ansvarlig for, at der bliver indstillet til Økonomiudvalget.

Økonomidirektøren skal deltage i Økonomiudvalgets møder samt være med i direktørmødet. Dette sikrer, at der sker en direkte kommunikation af information vedrørende økonomistyring mellem Økonomiudvalget, Budget- og Regnskabsudvalget til direktørmødet. Omvendt er det økonomidirektørens ansvar at bringe diskussionerne fra direktørmødet med tilbage i Budget- og Regnskabsudvalget og i sidste ende Økonomiudvalget. For økonomidirektøren bliver direktørmødet dermed et forum for sparring som det er for de øvrige direktører. I alle spørgsmål om økonomi skal det imidlertid være klart, at det er økonomidirektørens ansvar, igennem stadsdirektøren, at føre sagerne frem til Økonomiudvalget. Er der uenighed i eksempelvis enten direktørmødet eller Budget- og Regnskabsudvalget er det økonomidirektøren og stadsdirektørens ansvar, at beslutte hvad der skal indstilles til Økonomiudvalget.

Rotationsordning. KLK/KR anbefaler, at der indføres en rotationsordning for økonomer i Odense Kommune. Rotationsordningen skal indebære, at økonomer i en periode får ansættelse i en anden forvaltning og evt. på et andet administrativt niveau. Formålet med rotationsordningen skal være at sikre, at økonomer, der arbejder med økonomistyring får kendskab til andre forvaltninger, andre kolleger og andre metoder. Et øget kendskab til både andre forvaltninger, kolleger og metoder vil øge sandsynligheden for, at decentralt placerede økonomer får indblik i helheden, og centralt placerede økonomer får kendskab til detaljen. Effekten skal være, at økonomer i kommunen har et tilhørsforhold til den samlede økonomistyringsopgave samtidigt med, at de har et organisatorisk tilhørsforhold til en bestemt forvaltning.

Budget- og Regnskabsudvalget revitaliseres. KLK/KR anbefaler, at Budget- og Regnskabsudvalget får en helt central betydning for koordinati- on af økonomistyringsopgaverne i Odense Kommune. Det forhold, at øko- nomidirektøren skal repræsentere Borgmesterforvaltningen og indgå som fast medlem af direktørmødet vil være vigtigt i den proces. Det vil sikre, at der er én entydig og samlende koordinator mellem Budget- og Regnskabs- udvalget og Borgmesterforvaltningen, og mellem Budget- og Regnskabs- udvalget og direktørmødet. Økonomidirektøren skal bruge Budget- og Regnskabsudvalget som sparringspartner og arbejdsgruppe ift. at koordi- nere, udvikle og igangsætte økonomistyrings- og budgetopgaver. Økono- midirektøren er i sidste ende ansvarlig overfor stadsdirektøren og dermed Økonomiudvalget ift. økonomistyring og vil derfor have al mulig tilskyndelse til at få Budget- og Regnskabsudvalget til at fungere effektivt.

Direktørmødets rolle præciseres. KLK/KR anbefaler, at direktørmødets rolle i forhold til økonomistyring præciseres. Direktørmødet og Budget- og Regnskabsudvalget skal supplere hinanden således, at Budget- og Regn- skabsudvalget som nævnt har det primære faglige ansvar for økonomisty- ring, medens direktørmødet har det primære forvaltningsmæssige ansvar. At direktørmødet har det primære forvaltningsmæssige ansvar betyder, at direktørmødet primært er formidler af samarbejde imellem forvaltningerne i økonomistyringssspørgsmål, men vigtigst, er ansvarlig for at direktørmødets drøftelser bliver videreført og praktiseret i egen forvaltning. I økonomisty- ringsspørgsmål skal Økonomiudvalget dermed via stadsdirektør og økono- midirektør kommunikere med Budget- og Regnskabsudvalget. Stadsdirek- tøren og økonomidirektøren har ansvaret for, at koordinere information mellem Økonomiudvalget, direktørmødet og Budget- og Regnskabsudval- get. Denne præcisering er nødvendig for at sikre, at der etableres en stærk alliance mellem Økonomiudvalg og Borgmesterforvaltning. Kun igennem en sådan tæt alliance er det muligt for Økonomiudvalget at varetage den tværgående styring. For Borgmesterforvaltningen vil den tætte alliance væ- re en nødvendig forudsætning for at kunne varetage tværgående styrings- opgaver.

Færre økonomiudvalgsmøder. I dag holder Økonomiudvalget møde hver uge. KLK/KR anbefaler, at Økonomiudvalget holder færre møder. Når der holdes møder hver uge er der personer i Borgmesterforvaltningen, der konstant er i gang med at forberede Økonomiudvalgsmøder. Samtidigt gi- ver det meget korte tidsfrister for Borgmesterforvaltningen til at forberede og reagere på de enkelte dagsordenspunkter. Endelig giver ugentlige mø- der øget mulighed for at behandle detaljer.

Færre økonomiudvalgsmøder vil specielt i Borgmesterforvaltningen frigøre ressourcer, der vil kunne anvendes mere hensigtsmæssigt til andre formål.

Det vil endvidere betyde, at det vil blive nødvendigt i højere grad at benytte sig af sammenskrevne sagsfremstillinger, hvor hovedvægten vil være på overskuelighed frem for detaljer og på pædagogisk fremstilling frem for fuldstændighed.

Det skal dog understreges, at færre Økonomiudvalgsmøder ikke gør det alene. Det skal sikres, at fagudvalgsmøder, Økonomiudvalgsmøder og Byrådsmøder falder i en hensigtsmæssig frekvens, der giver de bedste betingelser for Borgmesterforvaltningen til at producere materiale af høj kvalitet.

10. Bilag 1 – budgetmodeller og opdelingen i områder med og uden overførselsadgang

I tabel 4 er anbefalingerne vedr. de aktuelle budgetmodeller præciseret.

Tabel 4 – Anbefalinger vedr. aktuelle budgetmodeller

	Andel	Aktuel Budgetmodel	Anbefaling
1.1 Fællesadministration	15%	Budgetmodel til kontorelever	Budgetmodellen annulleres – området rammestyles
1.2 Fællesudgifter	55%	Budget til tjenestemandspensioner reguleres efter forbrug	Budgetmetoden fortsætter uændret – området defineres som område uden overførselsadgang
1.3 Byråd og valg		Ingen budgetmodel	
1.4 Odense Brandvæsen		Ingen budgetmodel	
1.5 Skatteafdelingen		Ingen budgetmodel	
2.1 Fællesadministration		Ingen budgetmodel	
2.2 Byfornyelse og -udvikling		Ingen budgetmodel	
2.3 Kommunale bygninger	43%	Budgettet tilrettes efter antal m ²	Budgetmodellen fortsætter uændret.
2.4 Veje og grønne områder	?	Støtte til anlægsudgifter til Odense Vandselskab	Budgetmodellen annulleres – området rammestyles
2.5 Bytrafikken		Ingen budgetmodel	
3.1 Fællesadministration		Ingen budgetmodel	
3.2 Pleje og omsorg	100%	Budgetmodel (aktivitetsstyret område) tilrettes i øjeblikket. Ikke styrbart område tilrettes efter forbrug.	Bør alene baseres på demografisk fremskrivning og ikke på forbrug. Normbeløbet skal inkludere udgifter på de områder der aktuelt ikke er styrbare.
3.3 Handicap og psykiatri	89%	Ikke styrbare områder budgetlægges på baggrund af forbrug. Styrbare områder rammebudgetteres	Budgetmetoden annulleres, og i stedet bør området budgetteres vha. en demografisk fremskrivning med et normbeløb* relevante alderskategorier.
4.1 Fællesadministration		Ingen budgetmodel	
4.2 Museer		Ingen budgetmodel	
4.3 Biblioteker		Ingen budgetmodel	
4.4 Øvrig kulturel virksomhed		Ingen budgetmodel	
4.5 Job og Bistand	76%	Styrbare og ikke styrbare områder budgetlægges på baggrund af forbrug.	Budgetmetoden fortsætter pt. uændret. En del af området defineres som område uden overførselsadgang if.

			tabel 5. Arbejdet frem mod en økonomistyringsmodel bør fortsættes og prioriteres. Budgetlægning bør foregå i samarbejde mellem Borgmesterforvaltningen og Kultur- og Socialforvaltningen
5.1 Fællesadministration		Ingen budgetmodel	
5.2 Skoler	77%	Styrbare områder budgetlægges på baggrund af antal elever * en norm. Ikke styrbare områder budgetlægges efter forbrug.	Der bør laves en ny budgetmodel baseret på et normbeløb* antal 6-16-årige. Normbeløbet skal inkludere udgifter på de områder, der aktuelt er ikke styrbare. Udgifter til SFO kan indgå i modellen eller budgetteres særskilt i en særlig budgetmodel.
5.3 Dagpleje og daginstitutioner	97%	Styrbare områder budgetlægges på baggrund af antal 0-6-årige*efterspørgslen * en norm. Budgettet har generelt været efterreguleret den faktiske udvikling i antal passede børn. Ikke styrbare områder budgetlægges efter forbrug.	Budgetmodellen for det styrbare område fortsætter, men normbeløbet skal fremover inkludere udgifter på de områder der aktuelt er ikke styrbare. Der efterreguleres fremover ikke for den faktiske udvikling.
5.4 Fritid	7%	Udgifter til efter- og højskoler reguleres af budgetmodel	Budgetmodellen annulleres – området rammestyles
5.5 Service (støttepæd., anbringelser og forebyggelse, vidtgående specialundervisning mv.)	80%	Området omfatter 4 budgetmodeller – delvist baseret på demografi på det styrbare område og 4 budgetmetoder på det ikke styrbare område baseret på regnskaberfaring.	Det foreslås, at der fremover etableres 1 budgetmodel opdelt på forskellige aldersgrupper fra 0-17-årige og forskellige normbeløb for de enkelte grupper. Budgetmodellen skal omfatte hele budgetområdet og der skal ikke fremover budgetlægges efter regnskaberfaring.
5.6 Tandpleje	100%	Der budgetlægges med 1 budgetmodel, der tager udgangspunkt i den demografiske udvikling i 0-17-årige	Budgetmodellen fortsætter uændret

I tabel 5 er præciseret, hvilke områder der fremover vil være omfattet af "områder uden overførselsadgang". Alle områder i denne kolonne ekskl. områderne erhvervsmodnende kurser, fleks- og skånejob samt beskæftigelsesordninger (der er kursiveret i tabellen) har hidtil været placeret som ikke styrbart område. I kolonnen "områder med overførselsadgang" er vist alle de områder, der er flyttet fra den tidligere kategori ikke styrbare områder. Derudover er alle øvrige budgetområder omfattet af den samme overførselsadgang jf. afsnittet om dette.

Tabel 5 – anbefalinger vedr. opdeling af budgettrammer – beløb som i budget 2003 var placeret som ikke styrbart.

Forvaltning	Områder uden overførselsadgang		Områder med overførselsadgang		
		mio. kr.		mio. kr.	
Borgmesterforvaltningen	Tjenestemandspensioner	203	Revision	2	
			Variabel arbejdsmiljøafgift	0	
			Byråd og udvalg	8	
I alt		203		10	
Miljø- og Teknikforvaltningen			Jordforsyning, ejendomsskatter	2	
			Jordforsyning, forpagtningsindtægter	-4	
			Udlejning kommunale ejendomme	-23	
			Ydelsesstøtte til byfornyelse	5	
			Ydelsesstøtte til støttet byggeri	11	
			Interne huslejer (indtægt)	-70	
I alt		0		-80	
Ældre- og Handicapforvaltningen			Hjælpe midler	71	
			Befordringsgodtgørelse	4	
			Døgntilbud, egne	68	
			Dagtilbud, andre	37	
			Handicaphjælpere	12	
			Støtte- og kontaktpersonordning	3	
			Døgntilbud, andre	141	
			Ledsageordninger	4	
	I alt		0		339
Kultur- og Socialforvaltningen	Boligstøtte	137	Valg og sekretariat F/I råd	0	
	Førtidspension	351			
	Introduktionsydelse	11			
	Kontanthjælp, forsørgelse	308			
	Kontanthjælp, aktiverende	114			
	Sygedagpenge	132			
	Særlige sygesikringsydelse	7			
	Introduktionsprogram	-53			
	Erhvervsmodn. kurser	28			
	Fleks- og skånejob	27			
	Beskæftigelsesordninger	10			
	I alt		1072		0
	Børne- og Ungeforvaltningen			Specialundervisning, §20.2	76
			Elever i statslige og private skoler og SFO	85	
			Søskenderabat og fripladser i SFO	35	
			Søskenderabat og fripladser i daginstitutioner	57	
			Elever i efterskoler og ungdomsskoler	14	
			Kontanthjælp, serviceloven	25	
			SFO, handicapordn.	27	
			Særlige daginst., i amtsregi	13	
			Anbringelser udenfor hjemmet	199	
			Betaling for anbragte elever	16	
I alt			0		546
I ALT		1275		816	