
Udfordringer for kommunal økonomistyring



KREVI.

Denne rapport giver et aktuelt billede af de vigtigste udfordringer for kommunal økonomistyring.

Dette billede kan give de danske kommuner et overblik over, hvad kommunerne vurderer, er de vigtigste udfordringer lige nu. Overblikket kan inspirere kommunerne i deres prioritering af ressourcer til den fremtidige udvikling af økonomistyringen. KREVI vil selv bruge projektets viden til at fokusere og prioritere vores fremtidige projekter på økonomistyringsområdet.

Undersøgelsen er gennemført af projektleder Rasmus Dørken og projektdeltagerne Peter Holdt-Olesen og Thomas Riisom (Deloitte).

KREVI ønsker at takke de 14 deltagende kommuner, der alle har taget godt imod projektet og givet os spændende indsigter.

KREVI, maj 2008
Tim Jeppesen
Direktør



Olof Palmes Allé 13
8200 Århus N
www.krevi.dk
post@krevi.dk

T: 7226 9970
F: 7226 9980

ISBN 978-87-92258-05-2 (elektronisk version)

Grafisk design: Designit

INDHOLDSFORTEGNELSE

////////////////////

1 RESUME

"al den her snak om kolde hænder og varme hænder, jeg kan love jer, at de kolde hænder bliver meget varme af at regne så meget".

Økonomiansvarlig i kommune om aktivitetsbaseret økonomistyring

Det er hverken uansvarlige politikere, upræcis budgetlægning eller administration af statslige puljer, der volder det største besvær på økonomikontorerne i de danske kommuner. Faktisk er det aktivitetsbaseret økonomistyring, dokumentation og effektmålinger, samt det store sociale område, der opleves som de største udfordringer for økonomistyring. Spørger man institutionsledere i kommunerne, er det overvejelser om decentralisering, der aktuelt er udfordrende.

KREVI har undersøgt, hvad økonomidirektører, økonomiansvarlige og institutionsledere aktuelt ser som de største udfordringer ved kommunal økonomistyring. Undersøgelsen tegner et klart billede af, at der er særlige temaer indenfor økonomistyringsområdet, der trænger sig mere på end andre – og at temaerne er forskellige alt efter, om man er økonomidirektør eller økonomiansvarlig, eller om man er institutionsleder.

Undersøgelsen bekræfter, at økonomistyring er et omfangsrigt emne med mange facetter og med god plads til udviklingsinitiativer. Projektet har netop som målsætning at kunne fungere som afsæt for konkrete indsatser i kommunerne på økonomistyringsområdet. Men KREVI vil også selv anvende viden fra projektet som afsæt for fremtidige projekter om de vigtigste økonomistyringsudfordringer.

Undersøgelsen har haft som selvstændigt formål at vurdere forholdene mellem konkrete udfordringer for økonomistyring, og KREVI har derfor lagt vægt på, at de forskellige udfordringer blev prioriteret og indbyrdes rangordnet. I en af analysens hoveddele har kommunale økonomidirektører og medarbejdere med økonomiansvar derfor prioriteret vigtigheden af 20 konkret formulerede udfordringer.

De vigtigste udfordringer for kommunal økonomistyring er opsummeret i tabellen nedenfor. Tabellen tager udgangspunkt i projektets tre grupper af resultater. Den første gruppe er økonomidirektørers og økonomiansvarliges egne prioriteringer, og de to andre grupper bygger på KREVIs analyse af projektets øvrige data:

Tabel 1: De vigtigste udfordringer for kommunal økonomistyring

Økonomidirektører og økonomiansvarlige i fagforvaltningers prioritering af 20 konkrete udfordringer	Øvrige udfordringer – beskrevet af økonomidirektører og økonomiansvarlige	Økonomistyringsudfordringer beskrevet af institutionsledere
• Aktivitetsbaseret økonomistyring • Dokumentation og effektmåling • Ledelsesinformation • Demografi og budget • Økonomistyring på decentralt niveau	• Socialområdet • Decentralisering • Organisatorisk integration efter kommunalreform • Administrative besparelser, effektivisering	• Decentralisering • Organisatorisk integration efter kommunalreform • Dokumentation og effektmåling • Decentrale økonomistyringskompetencer

Undersøgelsen viser, at økonomidirektører og økonomiansvarlige fra fagforvaltninger er ret enige om, hvilke udfordringer der er vigtigst. Der er tale om relativt enslydende vurderinger

af, at områder som aktivitetsbaseret økonomistyring, dokumentation og effektstyring, ledelsesinformation, det sociale område, samt decentralisering skal prioriteres højt.

Denne tendens til enighed går igen, når man kigger på bunden af listen. Her bliver udfordringen 'manglende politisk opbakning til økonomistyring' prioriteret lavest. Det er aktuelt ikke en stor udfordring for kommunal økonomistyring, at politikerne ikke bakker tilstrækkeligt op. Det gælder også i de af undersøgelseskommunerne, der har gennemført nedskæringer. Flertallet vurderer ligeledes håndteringen af statslige puljer som en lavt rangerende udfordring – trods den politiske bevågenhed.

Institutionsledere oplever generelt andre udfordringer end de administrative økonomimedarbejdere. Lige nu er det særligt overvejelser om rammerne for deres institutioners virke, der opleves vigtige. Det gælder i forhold decentralisering, hvor det er en udfordring at finde den rette fordeling af administrative og økonomiske opgaver og ansvar mellem institutioner og forvaltning. Her er der også stor uenighed internt mellem institutionslederne:

"De små kommunale ledere trak den anden vej. De vil ikke have det ansvar, vi har haft i mange år. Der er en modsatrettet kraft i det."

Institutionsleder på stor institution

Institutionslederne oplever stadig den organisatoriske integration efter strukturreformen som udfordrende, ligesom de er klar over, at det er nødvendigt, at institutionsledere er klædt på til at varetage økonomistyring i tilstrækkeligt omfang. De finder endvidere krav om registrering og dokumentation udfordrende, både fordi det er svært at finde tid til og fordi det er svært at se nytten.

2 FORMÅL

De danske kommuner er under øget pres. De er underlagt et både indre og ydre pres for at begrænse udgiftsvæksten, og samtidig skal de levere borgerne velfærdsydelser af høj kvalitet. En kvalitet, der både skal udvikles og dokumenteres. Kommunerne skal altså have fokus både på tæt styring af omkostninger og på at opnå den størst mulige kvalitet i opgaveløsningen.

Derfor er der fokus på økonomistyringen, og derfor er hovedopgaven for den kommunale økonomistyring anno 2008 at skabe rum for særlige indsatsområder, tilpasning og udvikling af serviceområder og til at løse nye administrations- og dokumentationsopgaver, indenfor en i hovedtræk uændret økonomisk ramme.

En af KREVI's kerneopgaver er at understøtte god og effektiv økonomistyring i kommunerne. Det vil KREVI gøre ved at evaluere og indsamle viden om brugen af forskellige økonomistyringsværktøjer. Men det rejser spørgsmålet om, hvor der så er størst behov for viden om og evaluering af økonomistyringsværktøjer? Hvor er de største udfordringer for kommunernes økonomistyring, og hvilke dele af økonomistyringen i kommunerne er der særligt brug for at prioritere tid og ressourcer på at løse?

Disse spørgsmål har været KREVI's udgangspunkt for at kortlægge udfordringer for økonomistyringen i de danske kommuner. Formålet med undersøgelsen har været at opnå overblik, indsigt og viden om aktuelle udfordringer for økonomistyringen i landets kommuner og særligt at afdække de vigtigste og højest prioriterede udfordringer for økonomistyringen. Men et afgørende mål med undersøgelsen har også været, at resultaterne skal kunne fungere som velfunderede og direkte afsæt for en række fokuserede og konkrete indsatser i landets kommuner.

Det fremadrettede perspektiv er centralt i undersøgelsen, og projektet skal som nævnt give kommunerne viden om økonomistyring og muligheder for at prioritere indsatsområder. Samtidig skal projektet medvirke til at fremme KREVI's mål om at levere konkrete og relevante resultater, som kan understøtte kommunernes økonomistyring. Det betyder, at KREVI vil bruge indtryk og resultater fra undersøgelsen som redskab til at fokusere og kvalificere fremtidige projekter, så vi vælger områder, hvor der er stor efterspørgsel efter mere viden.

Af samme årsag opfatter KREVI ikke afdækningen af økonomistyringsudfordringer for afsluttet med dette projekt. KREVI vil fortsat afdække, drøfte og indsamle viden fra kommunerne om udfordringer ved økonomistyring. Det kan blandt andet foregå via fortsat drøftelse af dette projekts resultater.

3 ØKONOMISTYRING I PERSPEKTIV

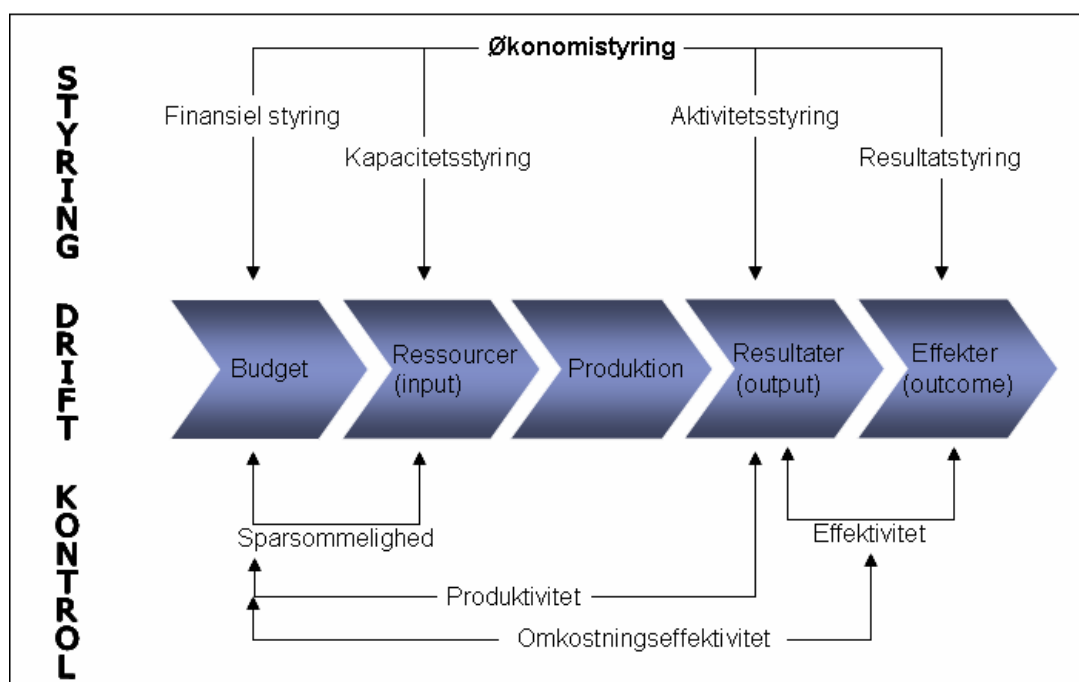
Økonomistyring som begreb er ikke en entydig størrelse. Derfor har KREVI i dette projekt ønsket at opstille en fælles referenceramme for drøftelserne af økonomistyring. Det har været relevant for de interview, vi har afholdt som led i vores undersøgelse. Og det er centralt for de fremadrettede drøftelser af økonomistyring i kommuner og regioner.

Derfor vil vi i dette kapitel præsentere to modeller for økonomistyring, som vi mener, hver især bidrager med centrale indsigter for at forstå og få greb om udfordringer for økonomistyring. Dernæst vil vi i det følgende kapitel redegøre for, hvordan vi konkret brugte modellerne i vores undersøgelse af økonomistyringsudfordringer.

3.1 Økonomistyring – fra input til effekter

Rolf Elm-Larsens (2007)¹ har udviklet en model for forvaltningsrevision som er præsenteret i figur 1.

Figur 1. En produktionsmodel for økonomistyring



Kilde: Elm-Larsen (2007)

Modellen i figur 1 fremhæver, at økonomistyring er en disciplin, der vedrører styringen af hele den kommunale produktionsproces. Dermed er økonomistyring hos Elm-Larsen en samlet betegnelse for styringsformerne, der knytter an til forskellige elementer af en kommunes produktion af serviceydelser. Økonomistyring rummer således finansiel styring af produktionens input, kapacitet- og aktivitetsstyring, samt resultatstyring.

Netop denne pointe er central for KREVIs tilgang til økonomistyring. Modellen benytter vi derfor til at understrege, at begrebet økonomistyring i denne rapport handler om styringen af alle dele af produktionsprocessen. Det overordnede formål med økonomistyring er derfor i denne optik at producere de bedst mulige resultater, billigst muligt. Disciplinen økonomi-

¹ Elm-Larsen, Rolf (2007). *Forvaltningsrevision*. Forlaget Samfundslitteratur.

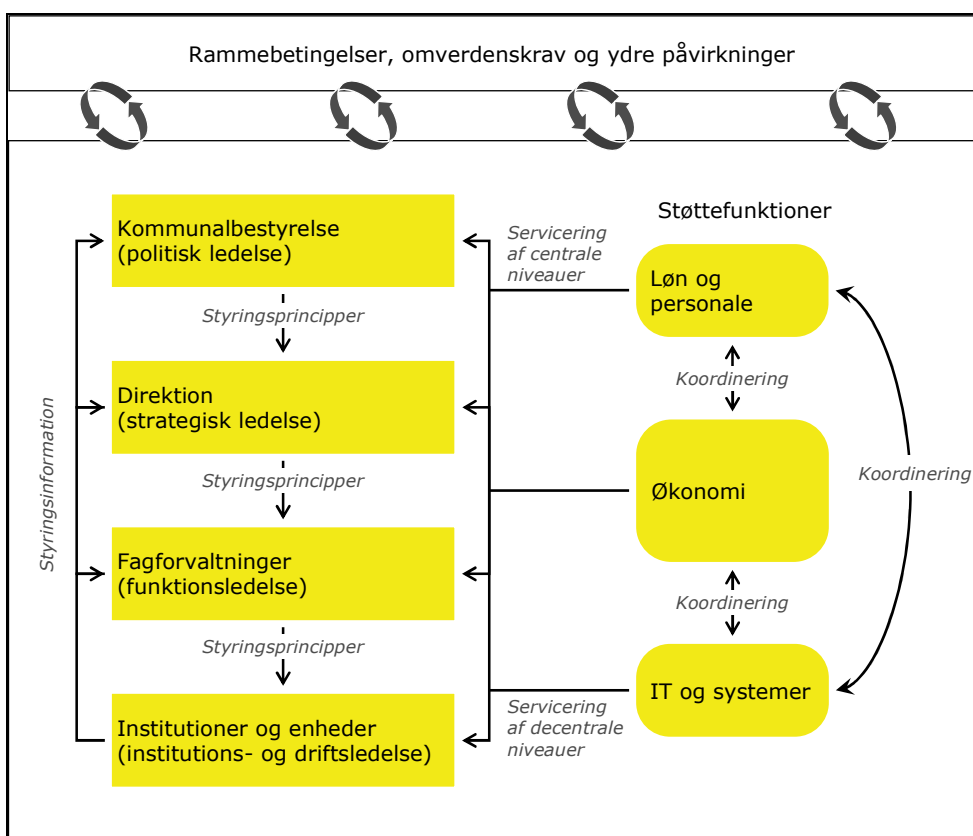
styring drejer sig om dette formål og om den fortløbende optimering og tilpasning for at fastholde og forbedre dette.

Elm-Larsens model afbilder også de indbyrdes forhold mellem de forskellige dele af den offentlige produktionsproces. Herfra fremkommer begreber som sparsommelighed, produktivitet og omkostningseffektivitet, der omhandler opfølgningen på og kontrollen af de iværksatte produktionsprocesser. Det er en grundlæggende udfordring at tilvejebringe de informationer, der kan sikre et pålideligt grundlag for fortløbende tilpasning og optimering af økonomistyringen. For opfølgningen er grundlæggende for den fremadrettede styring af ressourcerne, kapaciteten og aktiviteten på de forskellige serviceområder og derfor central at have med i en model for økonomistyring.

3.2 Økonomistyring – den organisatoriske kontekst

Elm-Larsens model fremhæver produktionsprocessen og knytter på oplysende vis den kommunale økonomistyring til denne. Imidlertid er det i vores arbejde med projektet blevet tydeligt, at organisatoriske forhold er helt centrale for den praktiske, daglige økonomistyring i landets kommuner. Decentrale opgave- og ansvarsfordelinger med samtidige forventninger om tværgående styring og koordinering, sammenholdt med varierende placeringer af de økonomi- og regnskabsfaglige kompetencer, er eksempler på forhold, der er helt centrale for dagligdagen med økonomistyring i en kommune. Disse forhold har KREVI derfor forsøgt at inkorporere i en model for kommunal økonomistyring. Modellen er vist i figur 2.

Figur 2. Økonomistyring i organisatorisk perspektiv



Modellen tager udgangspunkt i den organisatoriske opbygning i en typisk kommune, og derfor er der indtegnet et traditionelt ledelseshierarki. Vi naturligvis klar over, at ikke alle kommuner er opbygget på den måde, eksempelvis kan kommuner være organiseret efter en direktionsmodel uden egentlige fagforvaltninger. Det ændrer dog ikke på billedet af, at

også her er den organisatoriske opbygning vigtig for økonomistyringen, og de begreber og funktioner, modellen skitserer, er lige så vigtige her. Med udgangspunkt i den opbygning, vi afbilder i figur 2, gælder det, at den politiske ledelse er overordnet ansvarlig for kommunens økonomi, idet byrådet har til opgave at udstikke rammer og forventninger for kommunens samlede økonomiske styring. Videre skal den strategiske ledelse vedtage og fastlægge styringsprincipper og forretningsordener for fagforvaltninger, der igen har ansvaret for forvaltningsområdets økonomi, herunder den økonomiske styring af institutioner og enheder under forvaltningen. Endelig har institutions- og enhedsledere et økonomisk ledelsesmæssigt ansvar for driften af egen institution. I denne sammenhæng fokuserer vi udelukkende på det økonomiske ansvar, men naturligvis indeholder de forskellige niveaurs ledelsesansvar også andre forhold end økonomi.

Den praktiske placering af opgaver og ansvar og den præcise organisatoriske opbygning er ganske forskellig i de danske kommuner, men har samtidig stor betydning for de udfordringer, der knytter sig til økonomistyringen. Og uanset hvordan man praktisk har placeret forskellige opgaver, er det helt centralt, at de styringsprincipper, der sætter rammerne for forventningerne mellem de forskellige led i ledelseshierarkiet er tydelige, og at der leveres information om produktionen opad i systemet, så lederne på de forskellige niveauer kan træffe relevante beslutninger for produktionen af ydelser og for den samlede kommunale økonomi.

Imidlertid er samspillet mellem ledelserne og de økonomiske støttefunktioner også vigtigt for økonomistyringen. Disse elementer indgår til højre i modellen, hvor støttefunktionerne er udskilt fra den organisatoriske opbygning. Pointen med dette er, at disse funktioners organisatoriske placering kan variere fra kommune til kommune. Uanset hvordan en kommune har organiseret støttefunktionerne, ændrer det imidlertid ikke på opgaven: at støtte og servicere lederne på alle niveauer i deres økonomistyring. Det gælder i forhold til løn- og personaleforhold, økonomi og it-systemer. Støttefunktionerne er forbundet med pile, der understreger nødvendigheden af koordination mellem funktionerne. Eksempelvis kan der opstå udfordringer i at samordne understøttelsen fra en lønafdeling og en økonomiafdeling.

Sidst, har vi endvidere modelleret de ydre påvirkninger af en kommunes økonomistyring i form af statslig regulering, ændrede demografiske betingelser, etc. Dette er naturligvis også afgørende for de udfordringer, en kommunes økonomistyring står overfor.

Formålet med modellen har altså været at skitsere de organisatoriske og andre givne forhold, der også præger kommunal økonomistyring og som er en del af den oplevede virkelighed i kommunerne. De fleste konkrete udfordringer vil kunne placeres ved nogle af elementerne i modellen eller måske i særlig grad; ved nogle af relationerne i modellen.

3.3 En fælles forståelse

De to modeller for økonomistyring peger på hvert sit element ved økonomistyringen; at vi med begrebet økonomistyring refererer til styringen af hele produktionsprocessen fra input til effekterne af de kommunale ydelser, og at udfordringer for økonomistyringen nødvendigvis må ses i sammenhæng med de organisatoriske forhold og forbindelser i en given kommune. Begge forståelser er centrale pointer og for os at se nødvendige for at rumme alle udfordringer for økonomistyring. Derfor er begge modeller indeholdt i projektets begrebsmæssige referenceramme for økonomistyring.

4 METODE

Projektets formål er at tegne et bredt billede af økonomistyringsudfordringer i landets kommuner. Derfor har vi valgt at tale med repræsentanter fra mange kommuner og indfange variation *mellem* kommunerne, og derfor har vi valgt at tale med repræsentanter fra forskellige kommunale niveauer og indfange variation *internt* i kommunerne. I dette kapitel vil vi redegøre for vores begrundelser for dette og andre metodiske valg.

4.1 Analytisk tilgang

Vi har vurderet, at vores projektformål om at afdække udfordringer for kommunernes økonomistyring bedst opfyldes ved en kvalitativ tilgang i dataindsamlingen. Det skyldes, at det i vores forstudier til projektet er blevet tydeligt, at der rundt i kommunerne ikke er en entydig forståelse af økonomistyring og udfordringerne forbundet med økonomistyring. Derfor har vi i interviewene bl.a. fremlagt vores referenceramme for økonomistyring, og derfor har vi følt behov for at benytte en kvalitativ analytisk tilgang for at opnå en fælles forståelse af begreberne og mulighed for at afklare eventuelle usikkerheder.

Alternativt kunne vi have valgt en kvantitativ tilgang med spørgeskemaer til alle landets kommuner. Det ville give et mere repræsentativt billede, end man kan få i en kvalitativ undersøgelse. Imidlertid vurderede vi, at ovenstående problematik ville hæmme validiteten af vores data, og vi fravalgte derfor spørgeskemaer. Endvidere har vi også følt behov for et design med plads til eksplorativ undersøgelse, idet vi ikke på forhånd forventede at kunne udarbejde et udtømmende spørgeskema indeholdende alle relevante udfordringer for kommunal økonomistyring.

For at opnå størst mulig variation har vi tilstræbt at besøge så mange kommuner som muligt og her opnå kendskab til de emner, der er højest på økonomistyringsdagsordenen. Vi valgte derfor at invitere 20 geografisk spredte kommuner til at medvirke i vores undersøgelse.

Foruden at afdække variation mellem kommunerne forventede vi også, at der ville være vigtig variation internt i kommunerne med hensyn til de områder, som opfattes særligt udfordrende for økonomistyringen. Argumentet for dette kan knyttes til figur 2 ovenfor, der viser, at det organisatoriske aspekt også er centralt for at forstå mulige problematikker ved økonomistyring, herunder samarbejdet mellem de forskellige enheder i kommunen med konkret budgetansvar eller med ansvar for at understøtte ledere med budgetansvar. Set i forhold til et traditionelt ledelseshierarki er økonomistyring i den ene ende af skalaen overordnet og strategisk og i den anden ende af skalaen primært en praktisk opgave i den daglige styring af de enkelte institutioner eller decentrale enheder. En bred tilgang til økonomistyring må derfor tage højde for virkeligheden i kommunerne; at økonomistyringen er fordelt på forskellige personer på forskellige niveauer. Derfor valgte vi at indsamle input fra flere organisatoriske vinkler i kommunerne. Vi interviewede både økonomidirektører, økonomiansvarlige i fagforvaltninger (eller med tilknytning til et fagområde) og institutionsledere. Midt mellem økonomidirektører og institutionsledere er økonomiansvarlige i fagforvaltninger. For denne gruppe må det bemærkes, at en stor del af deres ansvar relaterer sig til at *understøtte* økonomistyring; dels for fagområdets ledelse, dels for fagområdets institutioner.

De to ønsker om at afdække variation i og mellem kommunerne giver potentielt set mange interviewpersoner. Derfor valgte vi at afholde interviewene med økonomiansvarlige fra fagforvaltninger og med institutionsledere som fokusgruppeinterview med 6-7 inviterede. For at lette de logistiske udfordringer ved at samle økonomiansvarlige og institutionsledere fra forskellige kommuner udvalgte vi kommunerne i tre afgrænsede geografiske områder. I

hvert geografisk område valgte vi at invitere økonomiansvarlige og institutionsledere fra ét forvaltningsområde for at minimere de faglige forskelligheder og sætte fokus på udfordringer ved selve økonomistyringen. De tre fagområder var socialområdet, sundheds- og omsorgsområdet, samt børn- og ungeområdet. De tre områder, vi har valgt, er de store kommunale serviceområder og står typisk for omkring 70 % af de kommunale budgetter. På disse områder er der desuden mange decentrale enheder, som vi netop har interesse i at inkludere i undersøgelsen.

Interview med økonomidirektører blev afholdt som enkeltinterview.

Et vigtigt formål med vores analyse var at vurdere de indbyrdes relationer mellem forskellige udfordringer for økonomistyring. Dette for at få et billede af, hvilke udfordringer der prioriteres højest. For at afdække dette fandt vi det brugbart på forhånd at udarbejde en liste med beskrivelse af konkrete udfordringer for økonomistyring. På denne måde kunne vi præsentere alle vores interviewpersoner for de samme konkrete udfordringer, og via deres prioriteringer af hver enkelt udfordring få et samlet billede af prioriteringen af de konkrete udfordringer.

Listen med de konkrete beskrivelser af udfordringer for kommunal økonomistyring udarbejdede vi ved en workshop, hvor vi havde inviteret 7 eksterne personer med bredt kendskab til kommunal økonomistyring. Deltagerne var enten ansat i og/eller leder for kommunale økonomiafdelinger eller ansat i konsulentfirmaer, der varetager økonomiopgaver for kommuner. Ved en struktureret brainstorm og efterfølgende kategorisering og samling af de mange bud på konkrete udfordringer resulterede øvelsen i 20 konkret formulerede udfordringer for kommunal økonomistyring. Disse udfordringer medbragte vi i alle vores interview med det formål at få udpeget de vigtigste. Den konkrete formulering af samtlige udfordringer fremgår af bilag 1.

4.2 Dataindsamling

Vores dataindsamling gennemførte vi i tre geografisk fordelte kommuneklynger, hhv. Nordjylland, Fyn og Vestsjælland. De interviewede kommuner dækkede både sammenlagte kommuner og fortsætter-kommuner, om end der har været en overrepræsentation af sammenlagte kommuner. Fordelingen af interview og fokusgruppeinterview fremgår af tabel 2.

Tabel 2: Oversigt over enkeltinterview og fokusgruppeinterview

	Økonomidirektører	Økonomiansvarlige i fagforvaltninger	Institutionsledere
Nordjylland	2 interview	Fokusgruppeinterview: Børn og Unge	Fokusgruppeinterview: Børn og Unge
Fyn	2 interview	Fokusgruppeinterview: Sundhed og Omsorg	Fokusgruppeinterview: Sundhed og Omsorg
Vestsjælland	2 interview	Fokusgruppeinterview: Socialområdet	Fokusgruppeinterview: Socialområdet

Til fokusgruppeinterviewene inviterede vi deltagere fra 6 kommuner i Nordjylland og 7 kommuner på Fyn og i Vestsjælland. Imidlertid var der afbud til fokusgruppeinterviewene og samlet består vores data af interviewdata fra 6 økonomidirektører, 17 økonomiansvarlige fra fagforvaltninger og 14 institutionsledere fra de tre forvaltningsområder. I alt er 14 kommuner repræsenteret i undersøgelsen.

Alle interview er optaget elektronisk og efterfølgende struktureret og systematisk behandlet.

4.3 Fremgangsmåde i interview

Som nævnt præsenterede vi i alle vores interview indledningsvist de to modeller for økonomistyring, som vi har præsenteret i kapitel 3. Formålet med dette var at skabe et fælles udgangspunkt og referenceramme for drøftelserne af økonomistyring. Et udgangspunkt vores interviewdeltagere i det efterfølgende interview kunne forholde sig til, kommentere og kritisere.

Derefter foregik interviewet i to hoveddele. Først bestod interviewet af en helt åben drøftelse, hvor vi talte om de emner, som vores interviewpersoner bragte op. Oplægget til disse drøftelser var udelukkende, at vi var interesseret i at drøfte de aktuelle udfordringer, som interviewpersoner opfattede som de vigtigste for deres økonomistyring eller for deres understøttelse af andres økonomistyring. Vores interviewform gav os mulighed for at få uddybet centrale elementer og sikre en fælles forståelse af de drøftede temaer.

Dernæst bestod interviewet af en mere styret del, hvor KREVI præsenterede de 20 konkrete udfordringer for økonomistyring. Dem bad vi vores interviewpersoner forholde sig til og prioritere vigtigheden af. Vigtigheden definerede vi ud fra to dimensioner: dels hvor afgørende udfordringen er i det samlede billede af kommunens økonomi og styring, dels om den konkrete udfordring i den konkrete kommune er en opgave, der mangler at blive løftet. Typisk var begge dimensioner af vigtighed i spil for de udfordringer, der blev vurderet til at være vigtigst.

Rækkefølgen for de to hoveddele var ikke tilfældig; ved at placere vores prioriteringsøvelse sidst, undgik vi at præge de åbne drøftelser i første hoveddel.

5 RESULTATER

Vores interview med økonomidirektører, økonomiansvarlige i fagforvaltninger og institutionsledere har givet et spændende billede af de vigtigste, aktuelle udfordringer for kommunernes økonomistyring. En række forhold gør, at vi rapporterer projektets resultater i tre dele: For det første bekræftede vores resultater projektets eksplorative metodevalg, i og med at vi i de åbne interviewdele mødte økonomistyringsudfordringer, som vi ikke på forhånd havde udpeget. Disse nye udfordringer blev naturligvis samlet op og indgår i undersøgelsen. For det andet viste det sig hurtigt, at vores interviewdel med prioritering af de 20 på forhånd fastlagte udfordringer ikke lod sig gennemføre i rundbordssamtalerne med institutionsledere. En række af udfordringsformuleringerne var ikke mulige at forholde sig til for en institutionsleder. Deres indhold var for meget rettet mod udfordringer på et overordnet niveau og indeholdt problemstillinger, som ikke gav mening for institutionsledere. Derfor indeholder prioriteringen af de på forhånd definerede udfordringer kun resultater fra økonomiansvarlige og fra økonomidirektører. I stedet udvalgte vi færre, men mere relevante, udfordringer som udgangspunkt for dele af vores interview med institutionslederne. Da institutionslederniveauet bl.a. derfor skiller sig ud fra de to andre informantgrupper, har vi valgt at rapportere resultaterne fra denne gruppe selvstændigt.

Rapporteringen af rapportens overordnede resultater er derfor opbygget således:

1. Prioritering af konkrete udfordringer for økonomistyring
2. Øvrige udfordringer – økonomidirektører og økonomiansvarlige
3. Økonomistyringsudfordringer fra institutionslederperspektiv

5.1 Prioritering af konkrete udfordringer

Prioriteringen af de konkrete udfordringer for økonomistyring, som vi medbragte til interviewene, blev gennemført med alle økonomidirektørerne (6) og alle økonomiansvarlige i udvalgte fagforvaltninger (17). Resultaterne fremgår af tabel 3, hvor udfordringerne er opilstet med den samlet set vigtigste og højest prioriterede øverst og den mindst vigtige/lavest prioriterede nederst. I sammentællingen er de to informantgrupper vægtet lige højt. Der henvises igen til bilag 1 med de konkrete beskrivelser af alle udfordringerne.

Tabel 3: Prioritering af udfordringer for økonomistyring

Samlet prioritering	Overskrift	Prioritering – økonomidirektører	Prioritering – økonomiansvarlige
1	Aktivitetsbaseret økonomistyring	2	2
2	Dokumentation og effektmåling	1	5
3	Ledelsesinformation	3	3
4	Demografi og budget	3	4
5	Økonomistyring på decentralt niveau	8	1
6	Lønsumsstyring	3	6
7	Snitflade mellem økonomi og løn	6	7
8	Upræcis budgetlægning	10	9
9	Manglende tværgående hensyn	6	15
10	Manglende økonomiske hensyn i sagsbehandlingen	9	13
11	Uklare budgetansvar	11	12
12	Uklare styringsprincipper	16	8
13	Ufleksibelt økonomisystem	11	14

Samlet prioritering	Overskrift	Prioritering – økonomidirektører	Prioritering – økonomiansvarlige
14	Økonomiafdelingens understøttelse af decentralt niveau	17	10
15	Økonomisk-analytiske kompetencer	11	18
16	Konsekvensvurderinger af statslige initiativer	18	11
17	Regnskabskompetencer	14	17
18	Statslige puljer	14	19
19	Upålidelige skøn over forventet regnskab	18	16
20	Manglende politisk opbakning til økonomistyring	18	20

Note: 1 er den højest prioriterede, 20 er den lavest prioriterede. Ved pointlighed har udfordringerne fået samme placering, beregningerne bygger dog på en gennemsnitlig placering.

Overordnet betragtet er det bemærkelsesværdigt, at økonomidirektørerne og de økonomiansvarlige fra fagforvaltninger er ret enige om, hvilke af de oplistede udfordringer, der er vigtigst. Hvis man sammenligner de to gruppers samlede prioritering af de ti vigtigste udfordringer, er der otte overlappende udfordringer. Der er dog også interessante forskelle på de to gruppers prioriteringer af de 20 udfordringer. De er tydeligere i tabel 4:

Tabel 4: Sammenligning af økonomidirektører og økonomiansvarliges prioritering

		Økonomidirektører		
		Høj prioritet (1-7)	Middel prioritet (8-13)	Lav prioritet (14-20)
Økonomiansvarlige i fagforvaltninger	Høj prioritet (1-7)	- Aktivitetsbaseret økonomistyring / omkostningsreform - Dokumentation og effektmåling - Ledelsesinformation - Demografi og budget - Lønsumsstyring - Snitflade mellem økonomi og løn	Økonomistyring på decentralt niveau	
	Middel prioritet (8-13)		- Upræcis budgetlægning - Manglende økonomiske hensyn i sagsbehandlingen - Uklare budgetansvar	- Uklare styringsprincipper - Økonomiafdelingens understøttelse af decentralt niveau - Konsekvensvurderinger af statslige initiativer - Ufleksibelt økonomisystem
	Lav prioritet (14-20)	Manglende tværgående hensyn	Økonomisk-analytiske kompetencer	- Regnskabskompetencer - Statslige puljer - Upålidelige skøn over forventet regnskab - Manglende politisk opbakning til økonomistyring

Igen bekræfter tabel 4, at det i vid udstrækning er de samme udfordringer, der prioriteres højest, og derfor naturligvis også de samme udfordringer, der vurderes ikke at være væsentlige for den samlede økonomistyring. Derfor vil forskellene mellem økonomidirektørernes og de økonomiansvarliges prioriteringer i rapporteringen for de enkelte udfordringer kun få

særlig opmærksomhed, såfremt forskellene rummer interessante indsigter. Disse er der trods ensartetheden også nogle af. Imidlertid kan nogle af forskellene begrundes i funktion og ansvarsområde. Eksempelvis er 'manglende tværgående hensyn' den udfordring med størst forskel mellem de to grupper. Dette er netop en hovedopgave for økonomidirektører og kun mere indirekte en opgave for en økonomiansvarlig i en fagforvaltning.

5.1.1 Kommentarer til resultaterne

I det følgende vil vi gennemgå udvalgte resultater fra ovenstående tabeller. Gennemgangen suppleres af indhold fra drøftelserne i tilknytning til prioriteringerne. For et mere systematisk resumé af drøftelserne for hver af de konkrete udfordringer henvises til bilag 2, hvor interviewenes indhold resumeres opdelt på udfordringer.

Politisk opbakning til økonomistyring

Udfordringen omhandler det forhold, at de administrative ledelser ikke kan styre økonomien strammere, end der er politisk opbakning til. I medierne er det ofte fremme, at politikere ikke udviser økonomisk ansvarlighed, fordi de er mere optaget af at sikre sig selv og partiet stemmer, og fordi stram økonomisk styring let kan betyde utilfredse medarbejder- og borgergrupper. Vores undersøgelse peger på, at hvis dette er tilfældet, er det ikke en udfordring der tillægges stor betydning af administrationen. Det er et markant resultat, at både økonomidirektører og økonomimedarbejdere prioriterer udfordringen allerlavest. Vores interviewpersoner føler høj grad af politisk opbakning til deres økonomistyring, også i de af vores undersøgelseskommuner, der har gennemført nedskæringer.

Vores undersøgelse er dog et øjebliksbillede i de kommuner, vi har besøgt, og flere økonomidirektører gør opmærksom på, at det er i det kommende år, prøven for alvor står for de nye byråd. Men her og nu er deres vurdering altså, at lokalpolitikere bakker op om økonomistyringen.

Statslige puljer

Et andet interessant resultat blandt de lavest prioriterede udfordringer er, at statslige puljer ikke vurderes som en stor udfordring sammenlignet med andre udfordringer for økonomistyringen. Det er måske særligt overraskende set i lyset af den politiske opmærksomhed, der er om puljerne. Imidlertid er indholdet i drøftelserne ret entydigt. Puljerne er på den ene side en udfordring, da de kræver administration og skævrider prioriteringer og ansvar, men på den anden side fylder de minimalt i den samlede økonomi og administration, lyder de enslydende meldinger fra de kommunale ledere.

Aktivitetsbaseret økonomistyring

Hvis vi vender os mod toppen af tabellen, ser vi, at den højest prioriterede udfordring vedrører de udfordringer, der er knyttet til indførelse af aktivitetsbaseret økonomistyring. Dvs. implementeringen af omkostningsægte takster på forskellige serviceområder. Vi vil i næste kapitel nærmere beskrive indholdet af drøftelserne i relation til denne udfordring.

Dokumentation og effektmåling

Den næsthøjest prioriterede udfordring omhandler udarbejdelsen og udbredelsen af dokumentationssystemer, der kan give de kommunale ledere mulighed for at vurdere og følge op på indsats og resultater på de forskellige serviceområder. Denne udfordring vil vi også vende tilbage til og her kun bemærke det interessante i, at udfordringen er økonomidirektørernes 1. valg, mens økonomiansvarlige i fagforvaltningerne vurderer 4 udfordringer som vigtigere end denne. Dette skal formentlig ses i lyset af, at økonomidirektørerne er tættere på det politiske niveau, og som det vil fremgå af gennemgangen af temaet i kapitel 6, knytter en del af problemstillingen netop an til dette niveau.

Økonomistyring på decentralt niveau

Tilsvarende er der naturligvis udfordringer, som økonomiansvarlige i fagforvaltningerne prioriterer højere end deres økonomidirektører. Mest interessant er, at den udfordring, som de økonomiansvarlige anser for den vigtigste; udfordringer ved økonomistyring på decentralt niveau, slet ikke er blandt de højt prioriterede udfordringer for økonomidirektørerne (jf. tabel 4). Det er ret bemærkelsesværdigt, og som det også vil fremgå af gennemgangen af *decentralisering* i kapitel 6, er økonomiansvarlige fra fagforvaltningerne generelt mere kritiske overfor de decentrale leders økonomistyringskompetencer, end økonomidirektørerne er. De er naturligvis også mere optaget af netop dette element, da en stor del af deres opgaver består i at understøtte økonomistyringen på decentralt niveau.

Uklare styringsprincipper

Det er også interessant, at den konkret formulerede udfordring vedrørende uklare styringsprincipper vurderes forskelligt af de to grupper. Hvor den blandt økonomidirektører er blandt de lavest prioriterede, opfatter de økonomiansvarlige samlet set udfordringen som 8. vigtigst. Forskellene kan afspejle, at ét er at have formelt vedtagne styringsprincipper, noget andet er virkeligheden tættere på driften, hvor disse styringsprincipper og -modeller ikke altid fremstår lige så klare i praksis.

Ledelsesinformation.

Udfordringerne med ledelsesinformation er samlet set den 3. vigtigste udfordring, og derfor vil vi her bruge lidt ekstra plads på at beskrive indholdet i drøftelserne om udfordringen.

Udfordringen knyttes blandt andet til, at mange kommuner er vokset, hvilket stiller nye krav til mere gennemførte systemer. Særligt økonomiansvarlige fra fagforvaltninger giver udtryk for stor undren over, at der ikke findes bedre systemer på markedet, når der er så stor efterspørgsel efter dem, og når det er så grundlæggende for decentral ledelse og ansvar for økonomistyring og -opfølgning. For ofte har kommunerne gennemført decentralisering af opgaver uden at have sikret et ordentligt styringsgrundlag for de decentrale ledere.

Der er også generelt ønske om at udvikle og kvalificere ledelsesinformationen endnu mere. Det kan indebære, at systemerne også skal indeholde oplysninger om effektmålinger og aktivitetstal, eller give bedre muligheder for systematisk fremadrettet planlægning, eksempelvis ved at indføre disponeringsmoduler for at få bedre centralt overblik over likviditet og forventede overførsler mellem årene. Udviklingsaspektet ved ledelsesinformationssystemer er altså medvirkende til den høje prioritering af udfordringen. Vore interviewpersoner giver udtryk for en forventning om, at der til dels vil være nogle overlappende dele i de ønsker og behov, kommunerne har til et velfungerende system, og at det kunne tale for et samarbejde på tværs af kommuner. Endvidere bemærkes det, at den helt grundlæggende forudsætning for anvendelsen af ledelsesinformationssystemer er, at de er lette at anvende. Ønsket om at få flere og flere elementer med i systemerne skal afvejes imod dette hensyn.

Demografi og budget

Udfordringerne med at håndtere den demografiske udviklings betydning for budgetterne er også blandt de højest prioriterede udfordringer. Indholdet af drøftelserne knytter primært an ved tre temaer. For det første er der en konflikt mellem politiske prioriteringer og de demografiske modellers automatikker. Det politiske rum for prioritering kan let blive klemmt, så fremt store dele af budgetterne er fordelt på forhånd. Det er derfor en udfordring at tilgodese både retfærdige budgettildelingskriterier og politiske valgmuligheder.

I tilknytning til dette oplever nogle af de kommuner, vi besøgte, at der kan opstå konflikt mellem budgettildelingsmodellerne og de servicevækstrammer, kommunerne er underlagt. Budgettildelingsmodeller kan vanskeliggøre overholdelsen af servicevækstrammerne, da

de ikke tager højde for demografiske ændringer. Efterfølgende budgetbegrænsninger er netop i modstrid med grundtanken bag demografimodellerne.

Sidst, beskriver flere kommuner, at der skal arbejdes med budgetmodeller på socialområdet, da behovene på området er sværere at definere med objektive udviklingsmål end på andre serviceområder.

Medarbejderkompetencer

Det sidste resultat, vi vil trække frem, vedrører de to udfordringer om medarbejderkompetencer, hhv. regnskabskompetencer og økonomisk-analytiske kompetencer. Disse udfordringer bliver i vores undersøgelse prioriteret relativt lavt. En af grundene til dette fremgik af drøftelserne og interviewene: en stor del af de kommuner, vi besøgte, har allerede planer for, hvordan de fortsat skal tiltrække og kompetenceudvikle de rigtige medarbejdere. Udfordringerne bliver altså ikke prioriteret højere, fordi de pågældende kommuner vurderer, at der er taget initiativer for at imødegå udfordringen.

Som nævnt vil vi i kapitel 6 gennemgå et par af de højest prioriterede udfordringer nærmere, det øvrige indhold i drøftelserne er resumeret i bilag 2.

5.2 Øvrige udfordringer – økonomidirektører og økonomiansvarlige

Vores interview med økonomidirektører og økonomiansvarlige indeholdt også en åben del, hvor samtaletemaerne blev defineret af de interviewede. En del af disse drøftelser omhandlede naturligvis nogle af de udfordringer, vi på forhånd havde defineret og senere i interviewet præsenterede som vores eksempler på udfordringer. Indholdet af den del af de åbne drøftelser er derfor behandlet sammen med de konkrete medbragte udfordringer. Dels i ovenstående afsnit, dels i bilag 2. Imidlertid blev der også fremhævet udfordringer og problemstillinger, vi ikke på forhånd havde defineret, og disse resultater rummer også central information om udfordringer for kommunal økonomistyring. De vil derfor blive behandlet i det følgende.

Udfordringerne og problemstillingerne har vi analyseret og vurderet ud fra de samme præmisser, som vi bad vores informanter tage udgangspunkt i, da de skulle prioritere konkrete udfordringer. Altså har vi vurderet vigtigheden af de berørte temaer, og bruger dette til en rangordning af udfordringerne. Vigtigheden vurderer vi ud fra de samme to kriterier, som vi bad vores informanter tage udgangspunkt i. For det første hvor afgørende udfordringen er i det samlede billede af kommunernes økonomistyring, hvilket vi vurderer på baggrund af både hvor mange kommuner og interview, der fremhæver udfordringen, og hvor indholdstung udfordringen beskrives. For det andet vurderer vi, om udfordringen konkret mangler at blive løftet i kommunerne, eller om der allerede er iværksat initiativer, der løser eller dæmper op for udfordringen, altså om der er "styr på" indholdet af de forskellige udfordringer. For begge kriterier har vi brugt en tre-trinsskala. De drøftede udfordringer er alle vurderet og rangordnet efter ovennævnte to kriterier i tabel 5.

Tabel 5: Prioritering af øvrige udfordringer – økonomidirektører og økonomiansvarlige

	Tyngde	Niveau af mangler
	Samlet betydning for økonomistyring	Er der "styr på det" eller ej?
Socialområdet.	Stor Et stort område med en bevægelig økonomi. Oplevelse af manglende sammenhæng ml. budget/kapacitet og behov/forbrug. Samarbejdsudfordringer med kommuner og region.	Høj Behov for omstilling, harmonisering og tilpasning af tilbud og pladser. Brug for at kunne kvalificere eksterne samarbejdsaftaler. Takst-tilpasning.
Decentralisering	Stor Overvejelser om konsekvenser af valgt decentraliseringsniveau. Er det ineffektivt, eksempelvis vedr. administration, løn og personale, bogføring, vedligeholdelse? Kompetencer på decentralt niveau ikke altid til stede.	Middel Centralt at arbejde for at optimere fordeling af opgaver og ansvar mellem niveauer. Ansvar og opgaveplacering skal dog harmonere med et tydeligt decentralt lederansvar.
Organisatorisk integration efter kommunalreform	Stor Stadig brug for mange tilpasninger efter kommunalreformen. Stadig kampe med bogføring, køb og salg, dataudtræk mm. Det hæmmer udviklingen af nye initiativer.	Lav/middel Opfattelse af at man nu er på rette vej. Brug for opfølgning på de beslutninger, der blev taget under stort tidspres.
Administrative besparelser, effektivisering	Middel Centralt element i kommunalreformen, kommunerne er under pres for at gennemføre og dokumentere administrative besparelser.	Middel Brug for strategier for at høste stordriftsfordele på administration. Brug for at kunne opgøre administration entydigt.
Strategisk økonomistyring, langsigtede mål	Middel Brug for udviklingsparathed, mod til innovation, og ledelsesinformation, der følger op på det. Formål: at skabe økonomisk råderum, tilfredse medarbejdere, tilfredse borgere.	Middel Afgørende at få inkluderet strategiske mål i økonomistyringen, men havner ofte i skyggen af akutte behov.
Serviceharmonisering efter kommunalreform	Middel Varierende udfordring, særligt vanskeligt på områder med stor offentlig bevilgning. Derfor stadig ikke gennemført harmoniseret i nogle af de nye kommuner.	Lav/Middel Kommunerne har alle forholdt sig til emnet og taget de fleste kampe. Der er dog fortsat brug for at udjævne niveau. Centralt med klare principper.
Sygefravær	Middel Store overskridelser på dette område. Særligt sygedagpenge over 52 uger sprænger alle budgetter. Men knyttes til arbejdsmarkedssituationen og at flere svage grupper nu har arbejde.	Lav/Middel Kommunerne er selv storleverandører, derfor et vigtigt indsatsområde. Knyttes dog også til "forandringsstress" med kommunalreform.

De syv ovenstående økonomistyringsudfordringer er alle vigtige udfordringer. Alle syv temaer er bragt på bane af kommunerne, og det i sig selv er tegn på, at det er emner, der optager sindene hos kommunernes økonomiansvarlige. Hermed sagt at ovenstående tabel ikke skal læses sådan, at de temaer, der står lavest, ikke er vigtige for vores informanter. Men rangordningen er foretaget for at opfylde projektets formål om at få et billede af de indbyrdes forhold mellem forskellige udfordringer for at kunne prioritere indsatsområder. Og her er rangordningen relevant: udfordringerne øverst i tabellen har i højere grad fyldt i vores interview både tidsmæssigt og indholdsmæssigt, og vi har vurderet, at udfordringerne derfor opfattes som relativt vigtigere. Altså kan tabellen læses på to måder. For det første er det syv centrale udfordringer, der alle kan optimeres og dermed forbedre kommunernes økonomistyring. For det andet er det relevant at se de indbyrdes forhold mellem udfordringerne.

5.2.1 Kommentarer til resultaterne

Samtalerne med økonomidirektører og økonomiansvarlige i fagforvaltningerne pegede på interessante temaer for økonomistyring. Særligt interessant er for os at se følgende temaer:

Socialområdet

De nye udfordringer på socialområdet i forbindelse med nedlæggelsen af amterne vurderede vi til den vigtigste af ovenstående udfordringer. Dels var der mange af vores interviewpersoner, der talte om udfordringer på området – også økonomiansvarlige fra andre fagforvaltningsområder – dels kom der i drøftelserne en række uløste behov frem. Vi vil i kapitel 6 behandle dette tema nærmere.

Serviceharmonisering og organisatorisk integration efter kommunalreformen

Konsekvenserne af kommunalreformen er uden tvivl det emne, der tidsmæssigt har fyldt mest i vores interview. Men det er markant, at det er den organisatoriske integration, der har været højest på dagsordenen. De organisatoriske tilpasninger omhandlende alt fra sammenlægning af afdelinger til implementering af løn- og økonomisystemer har fyldt rigtigt meget i 2007, naturligt nok hovedsageligt i de sammenlagte kommuner. Mange af vores informanter udtrykker i den forbindelse, at de selv i høj grad er blevet opmærksom på den grundlæggende drift, der er en forudsætning for, at en kommune kan fungere. Under kommunalreformen er serviceharmoniseringen naturligvis også blevet nævnt, men ikke lige så ofte og ikke som en så afgørende udfordring som den organisatoriske integration. Det siger nok også i sig selv en del om, hvor stort det kaos, der prægede år nul efter kommunesammenlægningerne, har været.

Administrative besparelser

Et interessant resultat er drøftelserne af de administrative besparelser, som flere af vores informanter peger på. Det er her markant, at alle er klar over, at der i den kommende tid vil være særligt fokus på netop dette område. Både et landspolitisk fokus og et indre fokus fra kommunens egne politikere og direktion. Her *skal* der leveres, og det giver naturligvis overvejelser om, hvordan stordriftsfordele kan høstes. Flere sammenlægningskommuner nævner fordelene ved at samle alle administrative funktioner geografisk. De nævner også – mere eller mindre tydeligt – det særlige forhold vedrørende administrative udgifter, at der i nogle tilfælde er en gråzone mellem konto 6 og andre hovedkonti. Når der skal fremvises administrative effektiviseringer, er der derfor risiko for kunstig "effektivisering" i form af rene konteringsomlægninger.

Decentralisering

Decentralisering er også en relativt højt prioriteret udfordring for økonomistyringen. Hovedtemaet i den forbindelse er, at der er brug for at analysere, hvordan man bedst placerer opgaver og samtidig fastholder et ledelsesansvar decentralt. Det prioriterer økonomidirektører og økonomiansvarlige højt, og bl.a. derfor vil vi uddybe emnet i kapitel 6.

De sidste to udfordringer er som alle andre udfordringer resumeret i bilag 2.

5.3 Økonomistyring fra institutionslederperspektiv

I vores undersøgelse inddrog vi institutionsledere, fordi en stor del af den daglige kommunale økonomistyring foregår på dette niveau. Budgetterne på institutions- og enhedsniveau udgør samlet set en stor del af de kommunale budgetter, og samtidig er institutionsledere typisk tildelt det overordnede budgetansvar for deres egen institution. Derfor er det væsentligt også at fokusere på og analysere udfordringerne for institutionslederes økonomistyring. Som nævnt viste det sig, at vi ikke kunne gennemføre en prioriteringsøvelse af de konkrete udfordringer, vi havde forberedt. De konkrete udfordringer brugte vi imidlertid som udgangspunkt for nogle af drøftelserne i anden del af interviewene.

Vi har behandlet vores data med en tilgang svarende til den, vi brugte til at rangordne de øvrige udfordringer, der kom frem i vores samtaler med økonomidirektører og økonomiansvarlige i fagforvaltninger. Altså har vi vurderet vigtigheden af de drøftede temaer ud fra de samme to kriterier. For det første hvor afgørende udfordringen er i det samlede billede af kommunernes økonomistyring, vurderet ud fra hvor meget samtalen om emnet fyldte, og hvor afgørende udfordringen blev beskrevet. For det andet en vurdering af om udfordringen mangler konkret at blive løftet i kommunerne, eller om der allerede er iværksat initiativer, der betyder, at der er "styr på" udfordringen. For begge kriterier har vi brugt en tre-trinsskala. De drøftede udfordringer er alle vurderet efter de to kriterier og resultatet i form af en rangordning fremgår af tabel 6:

Tabel 6: Prioritering af udfordringer fra institutionslederperspektiv

	Tyngde	Niveau af mangler
	Samlet betydning for økonomistyring	Er der "styr på det" eller ej?
Decentralisering	Stor <i>Kommunalreformen har medført nye strukturer og givet et grundlag for sammenligning og vurdering af gode og dårlige måder at decentralisere. Stor forskel på institutionslederes holdninger til, hvor mange administrative og økonomiske opgaver der skal være centralt.</i>	Middel/Stor <i>Efterlyser gode eksempler på decentralisering, herunder på forskellige forvaltningsområder. Decentralisering skal være ledsaget af tillid, og det opleves ikke altid.</i>
Organisatorisk integration efter kommunalreform	Stor <i>Frustrationer over at meget endnu ikke er på plads i de nye kommuner, og at informationen er mangelfuld og forsinket. Svært at lægge institutioner sammen.</i>	Lav/middel <i>Oplevelse af at der er lys forude, men der har manglet kompetence og ressourcer centralt. Efterspørgsel efter faste kontaktpersoner.</i>
Dokumentation og effektmåling	Middel/stor <i>Oplevelse af, at registreringer og dokumentation tager meget tid og er demotiverende. Få institutionsledere anvender egne registreringer.</i>	Middel <i>Efterlysning af kritisk prioritering af nødvendige målinger. Brug for tydeliggørelse af anvendelse.</i>
Decentrale økonomistyringskompetencer.	Middel <i>Næsten alle institutionsledere kender adskillige lederkollegaer, der har svært ved særligt de økonomiske og lønmæssige ansvarsopgaver.</i>	Middel <i>Økonomiforståelse nævnes som ønsket kriterium for lederansættelser. Brug for kompetenceudvikling og/eller gennemtænkt organisation.</i>
Retvisende budgetlægning	Middel <i>Centralt for at kunne styre at budgetterne afspejler virkeligheden. Uklart hvor stor handlefrihed institutionslederne har. Også et kompetencespørgsmål.</i>	Middel <i>Brug for afklaring af budgetansvar og ansvar for flytning mellem budgetposter. Brug for at udarbejde retvisende budgetter på enkeltposter.</i>
Økonomiske hensyn vs. faglige hensyn	Middel <i>Dagligt dilemma for en institutionsleder. Oplevelse af at økonomimedarbejdere ikke forstår den faglige virkelighed på institutionerne. Det medfører manglende proportionssans og uforståelige forventninger.</i>	Lav/middel <i>Helt centralt at økonomikonsulenter har fagligt kendskab til området.</i>

	Tyngde	Niveau af mangler
	Samlet betydning for økonomistyring	Er der "styr på det" eller ej?
Lønsumsstyring	Middel <i>Opfattelse af overordnet god forståelse for lønsumsstyring. Dog også en del drøftelser af "overraskende lønudbetalinger".</i>	Lav/Middel <i>Jf. "decentrale økonomistyrings-kompetencer."</i>
Demografi og budget.	Lav <i>Ressourcetildelingsmodellerne opleves ikke tilstrækkeligt nuancerede, hvis de kun ser på befolkningsprognoser.</i>	Lav/middel <i>Efterspørgsel efter modeller, der skønner forskellighederne i behov bedre.</i>
Ledelsesinformation	Lav <i>Oplevelse af at systemerne fungerer og kan give overblik. Men ledelsesinformationen er forsinket og man kan være et stykke inde i året, før man kender sit budget.</i>	Lav <i>Der opleves ikke mange problemer med selve systemerne, men med arbejdsgangene bag systemerne.</i>

Igen er det centralt at bemærke, at udfordringerne i tabel 6 er med, fordi de er vigtige. Og modsat de 20 konkrete udfordringer, som vi havde udarbejdet på forhånd, er de ni udfordringer i tabellen alle udfordringer, som institutionsledere selvstændigt har fremhævet. Det fremgår, at overordnet set kan økonomistyringsudfordringerne, som institutionsledere finder vigtige, opdeles i to kategorier: *rammebetingelser fra forvaltning og direktion og kompetencer og planlægning decentralt*. Mere om udvalgte udfordringer i de to kategorier nedenfor.

5.3.1 Kommentarer til resultaterne

Økonomistyring er ikke så ofte blevet analyseret fra institutionslederperspektiv. Blandt andet derfor er der interessante indsigter i resultaterne i tabel 6. Her præsenteres et par af de særligt bemærkelsesværdige forhold:

Decentralisering

Det er et centralt resultat, at de institutionsledere, vi talte med, er særdeles opmærksomme på de rammebetingelser, de skal arbejde under i form af styringsmodeller og bestemte opgave- og ansvarsplaceringer. Særligt vedrørende decentralisering er der mange holdninger til, hvordan man bedst fordeler opgaverne. Vi vil blandt andet derfor i næste kapitel behandle emnet nærmere.

Organisatorisk integration efter reformen

Opmærksomheden på de økonomisk-administrative rammer giver sig også til udtryk i stor opmærksomhed på den organisatoriske integration i forlængelse af kommunalreformen. Tidsmæssigt er det suverænt det emne, vi har brugt mest tid på at tale om. En række forhold er ifølge institutionslederne endnu uafklarede, og kommunikation opleves stadig dårlig og mangelfuld. De fleste institutionsledere er dog klar over, at 2007 var et specielt år, og er derfor også rimeligt optimistiske for fremtiden. Men de undrer sig over den tid, forvaltningen skal bruge på relativt simple spørgsmål. Konkret blev det i et af vores interview anbefalet, at forvaltningerne knytter faste kontaktpersoner til hver institution. Et af de svære forhold efter reformen har netop været, at institutionslederne ikke har været klar over, hvor de skal henvende sig for hjælp. Faste kontaktpersoner er en måde at forbedre forvaltningens understøttelse af de decentrale ledere.

Decentrale økonomistyringskompetencer

De institutionsledere, vi mødte, gav ikke udtryk for tvivl på egne evner til at håndtere økonomi og budgetansvar. Dette skyldes måske til dels vores metodiske tilgang. For det første foregik interviewene i grupper bestående af flere institutionsledere, og i et sådant forum vil

der formentlig være et vist "socialt pres". For det andet fremgik det klart i invitationerne via fagforvaltningerne, at interviewet handlede om økonomistyring. I mindst to tilfælde var en institutionsleder internt blevet udvalgt til deltagelse pga. vedkommendes særlige høje engagement og interesse for økonomistyring.

Når det er sagt, var der dog enighed om, at kompetencerne til og interessen for økonomistyring er meget svingende blandt institutionsledere. De forskelle bliver tydeligere og tydeligere i takt med, at der stilles større og større krav til den økonomisk-administrative ledelse decentralt, herunder anvendelse af it-værktøjer. Der er altså brug for strategier for, hvordan man sikrer det ønskede kompetenceniveau decentralt, ved uddannelse eller som også foreslået: ved større decentrale enheder.

Økonomiske hensyn vs. faglige hensyn

Vores interviewpersoner var generelt meget bevidste om, at økonomistyring er en hel anden disciplin sammenlignet med den faglighed, de samtidig også skal lede. Men de understregede også, at "alting jo i sidste ende handler om økonomi", og derfor fandt de det vigtigt at tage opgaven på sig og løse den. Økonomi og faglighed er til tider modsætninger, og derfor opleves det ofte svært at navigere mellem disse to hensyn. Særligt svært er det, hvis institutionslederne ikke oplever forståelse for deres faglige argumenter fra økonomiansvarlige og andre i forvaltningerne, og de efterlyste derfor større faglig indlevelse fra de administrative forvaltninger. Tilsvarende i forhold til ressourceprioriteringer; her fortæller flere institutionsledere, at de oplever, at selvom der skæres i deres budgetter, er der ikke samtidig forståelse for den naturlige konsekvens heraf, nemlig en lavere aktivitet på institutionerne. Dette oplever de som provokerende, for de opfatter ikke selv den faglige aktivitet som uafhængig af de tildelte økonomiske ressourcer.

Igen henvises der til bilag 2 for systematisk resumé af alle udfordringerne fra tabel 6.

6 PERSPEKTIVER

Som det fremgår af resultaterne i kapitel 5, har vi i vores projekt afdækket mange spændende pointer om kommunal økonomistyring. Vi er nået vidt omkring og har berørt mange udfordringer samt forholdene mellem forskellige udfordringer. Kapitel 5 har tegnet et bredt billede af alle projektets resultater og kun kortfattet berørt indholdet i nogle af de enkelte udfordringer. I dette kapitel vil vi gå mere i dybden med fire udfordringer for økonomistyring. Vi har valgt at beskrive de udfordringer, der er vurderet til at være de vigtigste for kommunal økonomistyring fra vores tre delgrupper af resultater. *Aktivitetsbaseret økonomistyring og dokumentation og effektmåling* fra prioriteringen af de 20 konkrete udfordringer, *socialområdet* fra de øvrige udfordringer vi talte med økonomidirektører og økonomiansvarlige om; samt *decentralisering* som en vigtig udfordring fra et institutionslederperspektiv.

Vi kunne med god ret have behandlet andre udfordringer i dybden. Derfor vil vi dels henviser til resuméet af alle udfordringer, dels invitere til at interesserede kontakter KREVI² for at få mere viden om andre konkrete udfordringer.

I nedenstående gennemgang af de fire udfordringer vil vi behandle emnet på tværs af de tre grupper af resultater i kapitel 5. Eksempelvis er *Decentralisering* også en vigtig udfordring for økonomidirektører og økonomiansvarlige, og *Dokumentation og effektmåling* vigtig for institutionsledere. Beskrivelsen af hver udfordring afsluttes med nogle perspektiver. Disse er enten eksplicit nævnt af vores interviewdeltagere eller i direkte forlængelse af drøftelserne.

6.1 Aktivitetsbaseret økonomistyring

I de danske kommuner er der indført aktivitetsbaseret økonomistyring på en række områder. Der er blandt andet indført frit valgs-priser på ældreområdet, der er krav om omkostningsægte priser på forsyningsområdet, og på socialområdet er der også indført en takststruktur, hvor alle relevante omkostninger skal henføres til de givne aktiviteter. Endvidere vil kommunerne forventeligt komme til at stå overfor en omkostningsreform, et skifte i økonomistyrings- og bogføringspraksis fra udgiftskontering til omkostningskontering. Udfordringerne forbundet med aktivitetsbaseret økonomistyring blev i vores prioriteringsøvelse samlet set prioriteret som den vigtigste udfordring for kommunal økonomistyring.

6.1.1 Indhold

Substansen i udfordringen kredsede for det første om den arbejdsmæssige belastning, som implementering af aktivitetsbaseret økonomistyring medfører. På de områder, hvor det er indført, har det krævet meget arbejde at gennemføre de nødvendige beregninger for udregningen af omkostningsægte takster, særligt fordi også indirekte omkostninger skal indregnes i taksterne. En økonomiansvarlig siger:

"al den her snak om kolde hænder og varme hænder, jeg kan love jer, at de kolde hænder bliver meget varme af at regne så meget".

Særligt de økonomiansvarlige stiller derfor spørgsmålstejn ved, om arbejdet forbundet med prisberegninger mm. er indsatsen værd. De støtter selve tankegangen bag, der både er forståelig og retfærdig, men overvejer om den arbejdsindsats, beregningerne kræver, opvejes af fordelene og de retfærdighedsprincipper, der opfyldes. For selve arbejdet i praksis er ud over at være tidskrævende også præget af, at man er nødt til at udvælge en række forde-

² Kontaktoplysninger generelt og for dette projekt fremgår af KREVI's hjemmeside, www.krevi.dk.

lingsnøgler, der på flere af de økonomiansvarlige virker som mindst lige så tilfældige skøn, som centralt fastsatte overhead-andele.

"Der er så mange faktorer, og man bruger så lang tid på det, uden man kan sige, det er 100 % rigtigt" Økonomiansvarlig

I forlængelse heraf beskriver de økonomiansvarlige, hvordan de også kan være i tvivl om beregningerne opfylder de lovmæssige krav. For der er sjældent gode vejledninger og beskrivelser af, hvad der skal være indeholdt i taksterne og af, hvordan man forholder sig til mængden af indirekte omkostninger.

Økonomidirektørerne sætter generelt færre spørgsmål ved aktivitetsbaseret økonomistyring og er mere fokuseret på udfordringerne ved at få det implementeret i den kommunale organisation. De er også optaget af omkostningsreformen og ser her behov for vidtgående kompetenceudvikling og klar kommunikation for at kunne skabe den kulturændring, der er nødvendig for en succesfuld implementering.

"Der skal sikres de rette kompetencer og ejerskab for projektet – også hos politikere." Økonomidirektør

Ovennævnte drøftelser handler primært om de interne udfordringer ved at skabe og implementere aktivitetsbaseret økonomistyring. Diskussionen tilføjes et yderligere element på socialområdet, hvor der er stor udveksling og betaling over kommunegrænserne, her er det afgørende at sikre ensartethed i beregningsmetoderne.

6.1.2 Perspektiver

Økonomidirektørerne peger på en vej fremad i form af, at det er nødvendigt at være tydelig og klar på, hvilke fordele og gevinster, der er ved at indføre aktivitetsbaserede økonomiværktøjer, herunder de forestående udfordringer som følge af omkostningsreformen. Dette skal naturligvis sammenholdes med den nødvendige kompetenceudvikling, der nævnes i sammenhæng hermed.

Mere konkret efterspørger særligt økonomiansvarlige modeller for beregning af omkostningsægte takster, eksempelvis husleje, madpriser, takster o.l. Her oplever de økonomiansvarlige, at de, foruden den store mængde ressourcer, de bruger på nye opgaver og beregninger, også ofte er i tvivl om, hvorvidt det er den rigtige løsning, de vælger. Kommunerne efterspørger altså modeller for takstberegninger, som ville kunne dæmme op for nogle af usikkerhederne og skabe mere pålidelige og ensartede beregninger. Hvem der skal levere disse modeller, giver interviewpersonerne ikke et entydigt svar på. Både de ansvarlige ministerier og KL nævnes som muligheder. Det er samtidig et interessant eksempel på, at kommunerne på nogle områder efterlyser *mere* regulering, eller rettere *mere præcis* regulering, for som her at øge kvaliteten og ensartetheden, og for at lette arbejdsbyrden.

6.2 Dokumentation og effektmåling

Udfordringerne ved at opstille og implementere effektmålinger i den kommunale organisation betragtes af økonomidirektørerne som den største udfordring for kommunal økonomistyring her og nu. Vi har oplevet en stor opmærksomhed særligt blandt økonomidirektører på denne udfordring, og de har været meget enige i, at økonomistyring ikke kan begrænses til styring af de finansielle forhold.

6.2.1 Indhold

Fokuset på dokumentation og effektmåling udspringer på den ene side af landspolitiske initiativer og regler, men på den anden side har flere kommuner stigende opmærksomhed på at *"få politik tilbage i byrådet"*, som en økonomidirektør siger det. For det opleves utilstrækkeligt for den politiske prioritering kun at fokusere på budgetstørrelser. Derfor er der ønske fra politikere og fra direktionerne om at få dokumentation for, hvad pengene bliver brugt til, og hvilke resultater man opnår.

"Jeg synes, det er væsentligt at få flyttet fokus fra ressourcestyring til effekt- og resultatstyring. Det er det, vi skal. Det er det, der er interessant, både politisk og fagligt og på alle måder."
Økonomidirektør

Der er altså gennemgående enighed om, at det er nødvendigt at dokumentere resultater og effekter. Flere økonomidirektører fremhæver eksempler på allerede iværksatte dokumentationssystemer, men udfordringen nu er at udbrede effektmålingerne. Men det er et arbejde, der er omfattende og kræver stor refleksion. Flere økonomidirektører gør opmærksom på, at det er nødvendigt at være bevidst om, hvad man gør. For det første må man være åben om, at man ikke kan måle alt, og den viden skal præge kulturen omkring effektmålinger. Målinger kan prioritere ressourcer i en målings retning, hvilket kan være meget fint, men det må ikke ramme ikke-målbare områder. Derfor skal de faglige ansvar og forpligtelser samtidig værdsættes. Økonomidirektørerne peger også på, at det er vigtigt, at systemerne bliver enkle og overskuelige og ikke drukner i tal og registreringer. Det er altså nødvendigt at begrænse antallet af indikatorer.

"Politikere og ledelse kan ikke forvente at vide alt om alle institutioner. Der skal være fokus på det, der er nødvendigt for at kunne styre"
Økonomiansvarlig

Men givet forbeholdene er der samtidig blandt særligt økonomidirektører en klar holdning om, at resultatmålinger også skal knyttes til handling. Formålet er netop at øge kvalitet og produktivitet, og derfor skal man handle på målinger. Imidlertid har de kommuner, vi talte med, endnu ikke fastlagt modeller for opfølgning på resultaterne, og heri består en del af udfordringen.

En udfordring økonomidirektørerne imidlertid ikke var så opmærksomme på kom til udtryk blandt institutionslederne, som generelt var ret entydigt tilbageholdende overfor flere krav om måling og dokumentation. En institutionsleder siger:

"Vi er alle sammen enige om, at vi er ved at drukne i det ... Hver gang, vi kommer med et eller andet nyt, tør vi næsten ikke melde det ud til personalet, fordi: 'Åh nej', det tager så meget tid."

Det er altså en væsentlig udfordring for yderligere udbredelse af effektmåling og dokumentation, at de, der skal stå for de fleste registreringer, i forvejen finder det uoverskueligt på det eksisterende niveau. Drøftelserne med institutionsledere understreger nødvendigheden af at være bevidst om de ressourcer, man vil benytte på selve målingerne. Drøftelserne med institutionsledere viste endvidere, at institutionslederne i meget begrænset omfang selv anvender de målinger, som de bruger tid på at registrere data til.

6.2.2 Perspektiver

Der er blandt vores interviewpersoner en klar bevidsthed om, at det er en arbejdskrævende udfordring at implementere og udbygge effektmålingssystemer i kommunerne. Der er brug for de rigtige kompetencer hos de rigtige folk, og der er brug for en udbredt forståelse for

vigtigheden af at måle og dokumentere resultater. Det er et centralt arbejde at få defineret de indikatorer, der skal måles på, og fastlægge opfølgningspraksis på disse indikatorer.

Imidlertid er det interessant, at flere af de kommuner, vi har talt med, giver udtryk for, at: *"der jo ikke er andre kommuner, der har gjort det, vi skal i gang med"*. Det viser, at der netop nu er mange kommuner, der står samme sted med fokus på at iværksætte og udbrede måling og dokumentation af effekter og resultater. Men det særligt interessante er, at det også viser, at mange kommuner planlægger at udføre dette arbejde på egen hånd, da de mangler klare eksempler fra andre kommuner. Et naturligt spørgsmål er imidlertid, om der kunne være gevinster ved at samarbejde om dele af udviklingen af effektmålingssystemer. Det er tænkeligt, at der kunne indhentes og udveksles brugbare erfaringer mellem kommuner, der er cirka lige langt i arbejdet.

Endvidere pointerer særligt institutionsledernes holdninger, at der er nogle centrale opmærksomhedspunkter, når man skal indføre effektmålinger i en kommune. Det er væsentligt at være eksplicit om de administrative konsekvenser, dokumentationen har. Dette for at prioritere arbejdstid og for at udvikle målesystemer, der belaster institutionsniveauet mindst muligt.

6.3 Socialområdet

I vores interview blev problemstillinger på socialområdet ofte fremhævet som særligt udfordrende for den kommunale økonomistyring - også af økonomiansvarlige fra andre fagforvaltninger.

6.3.1 Indhold

Området er for det første udfordrende i og med, at en række forhold er nye for kommunerne. Der er borgere, lovgivning og finansiering, som kommunerne i 2007 for første gang har skullet tage stilling til. Men det indhold i udfordringen, der vægtes højest, handler om forholdet mellem efterspørgsel og budget. For det første påpeges det flere steder, at kommunerne i delingsaftalerne for de gamle amter blev underkompenseret på socialområdet – også efter tillægsaftalen på området. Derfor mener flere kommuner, at der ikke er sammenhæng mellem det budget, der er tildelt området, og udgifterne. Der er altså behov for omlægning, nedskæring og evt. afvikling af tilbud på et område, hvor der i forvejen opleves uoverensstemmelse mellem det faglige behov og de økonomiske muligheder. En økonomidirektør siger om budgettet på handicapområdet:

"Udgangspunktet er så urealistisk lavt, at uanset om man laver en fremskrivning på det eller ej, så er det bare en fremskrivning af ulykke."

Der er altså et stort behov for omstilling og nytænkning, hvilket allerede er iværksat i flere kommuner med det formål at øge omkostningseffektiviteten på længere sigt.

De økonomiansvarlige på socialområdet beskriver i forlængelse heraf udfordringerne i at begrænse udgifter og holde budgetterne til køb af pladser. De fleste økonomiafdelinger har brugt mange ressourcer på at få overblik over de borgere, der bor på bosteder i andre kommuner, hvilket har været særligt nødvendigt set i lyset af mange forsinkede mellemkommunale opkrævninger og betalinger.

I forlængelse af fokuset på efterspørgsel, oplevede vi efterlysninger af troværdige demografimodeller på socialområdet. Enkelte kommuner har demografimodeller på området, eksempelvis for handicappede, men modellerne bygger på udviklingen i den samlede befolkning, hvilket ikke nødvendigvis korrelerer med behovet for sociale tilbud. En kommune beskriver, hvordan demografien og dermed budgettet er faldende, men samtidig oplever de

voksende efterspørgsel efter sociale tilbud. Kommunerne erkender, at de modeller, der efterspørges, vil være mere komplicerede og indeholde flere og mindre objektive faktorer for budgettildelingen, men flere kommuner vil alligevel gerne arbejde med sådanne modeller – også for at tydeliggøre det ressourcepres, de oplever.

Socialområdet er præget af udveksling og betaling mellem kommuner og mellem kommuner og regioner. Det forsøger man blandt andet at koordinere i de sociale rammeaftaler, der indgås i samarbejde med regionerne. Flere af vores interviewpersoner er imidlertid spændte på, hvad der sker efter 2008, for de generelt pressede budgetter giver usikkerhed om, hvorvidt andre kommuner henter deres borgere hjem fra kommunens sociale tilbud og selv etablerer egne (billigere) tilbud. Interviewpersonerne udtrykker bekymring for den kapacitetstilpasning, der kan blive nødvendig, hvis de får færre beboere fra andre kommuner på deres tilbud.

Flere af vores interviewpersoner peger samtidig på, at den priskonkurrence, der synes forudsat i styringsmodellen, ikke er til stede. Styringskonceptet bygger på, at de sociale tilbud kan inddeles i nogle standardkategorier, hvilket kun svært lader sig gøre i praksis. Dette eksemplificeres ved, at man ofte ikke kan sammenligne og substituere mellem tilbud inden for samme paragraf i Serviceloven. De er ofte vidt forskellige – både indholdsmæssigt og prismæssigt, og derfor er der langt til at kunne sammenligne pris på ens ydelser, hvilket synes at være en forudsætning i styringskonceptet. I forlængelse af den manglende konkurrence på prisen pegede en økonomiansvarlig på en interessant problemstilling vedrørende besparelser. De takstforhold, der præger området, betyder, at incitamentet til at gennemføre effektiviseringer er begrænset på det korte sigt. For taksterne skal afspejle de reelle omkostninger, korrigeret for tidligere år. Og hvis en kommune gennemfører en besparelse på 2 mio. kr. på en institution, hvor kommunen kun er betalingskommune for halvdelen af beboerne, får kommunens kasse kun 1 million ud af det. Den resterende million fordeles på de andre kommuner, der har borgere på institutionen via takstnedsættelsen.

"Vi ville være noget masochistiske, hvis vi ville have vores kommunalbestyrelse til at banke en besparelse igennem, hvor vi så samtidig sådan set forærer halvdelen af den væk. Jeg ved ikke hvor mange politikere, der står i kø for det".

Økonomiansvarlig

Der består en udfordring for samarbejdet mellem kommunerne ved, at de kommuner, der har mange institutioner, vil have et iboende incitament til at ønske højere takster, end de kommuner, der kun ejer få institutioner selv. Institutionslederne frygter denne konflikt og taler meget om nødvendigheden af samarbejde på tværs af kommunerne. En institutionsleder siger:

"Der er meget tænkning i 'vores egne borgere'. Når man har noget meget specialiseret, er man også nødt til at hjælpe hinanden over kommunegrænserne".

6.3.2 Perspektiver

Socialområdet rummer en række udfordringer. For det første peger vores samtaler på de grundlæggende udfordringer ved en kommunes samarbejde med kommuner og regioner. Det er helt centralt at sikre, at samarbejdet om de sociale rammeaftaler fungerer optimalt. Det er centralt for den enkelte kommunes planlægning og kapacitetstilpasning, at man har pålidelige prognoser over behov og udvikling, og disse analyser må nødvendigvis foregå i fællesskab med omkringliggende kommuner og med regionerne. Det hævdes endvidere, at man skal være bedre til at kommunikere tydeligt og mere præcist om indholdet af tilbudene for at skabe reel mulighed for at sammenligne tilbud og priser.

Vedrørende gennemførelse af besparelser og effektiviseringer peger ovenstående belysning på de skæve incitamenter, der er for at effektivisere, idet besparelsen også skal slå igennem i taksterne. En mulig løsning på dette er, at besparelser skal aftales mellemkommunalt i forbindelse med indgåelsen af de sociale rammeaftaler. En fælles aftale om en procentvis besparelse på alle tilbud ville være en måde at komme udenom problemet. Problemstillingen understreger, at det er svært at opnå den priskonkurrence, der er nødvendig for, at der kan eksistere markedslignende forhold. Det vil være interessant at følge udviklingen i de kommende år.

Der virker også til at være et behov for mere viden og erfaringsudveksling om den økonomiske styring af socialområdet. Der er i forvejen stor fokus på udgiftsstyringen på området, denne kan muligvis kvalificeres, men mere interessant er formentlig at medtænke et mere langsigtet fokus og udviklingsplaner på området. Hvilke investeringer kan sikre en på længere sigt mere effektiv sektor? Hvordan kapacitetstilpasser man mest optimalt?

6.4 Decentralisering

Kommunalreformens sammenlægninger og opgaveflytninger fra de tidligere amter har medført, at mange af de kommuner, vi har besøgt, har været nødt til at genoverveje deres fordeling af opgaver og ansvar mellem forvaltnings- og institutionsniveau. De nye sammenlagte kommuner består af gamle kommuner, der typisk havde vidt forskellig praksis for decentralisering, og de tidligere amtsinstitutioner har typisk varetaget flere opgaver end kommunale institutioner. Blandt andet derfor var der blandt alle vores interviewpersoner stor fokus på opgave- og ansvarsfordelingen mellem forvaltning og institutioner i kommunerne.

6.4.1 Indhold

Men indholdet i drøftelserne af decentralisering er ikke afgrænset til problemstillinger i forbindelse med kommunalreformen. Flere af vores interviewpersoner sætter på baggrund af deres generelle erfaringer spørgsmålstejn ved, om kommunen har valgt det rette niveau af decentralisering. Konkret er det primært de administrative opgaver som betaling og bogføring, der diskuteres. Men også opgaver i forhold til styringen af løn- og personaleforhold og udarbejdelse af budgetter.

"De decentrale ledere er tilstrækkeligt rustet, men jeg synes måske, de bruger for mange kræfter på det. Dels kunne vores centrale løsninger være bedre, dels burde man overveje, hvad er det for nogle opgaver de skal løse. Det er fagpersoner, som typisk bliver institutionsledere, hvorfor er det så de skal sidde og være dybt inde i lønforhold og alle mulige teknikaliteter. Der skulle vi nok bare forsyne dem. Det er på det overordnede plan, de skal kunne planlægge og stå til ansvar for den styring, de sætter i gang. Mange af de andre ting, synes jeg, er noget pjat." Økonomidirektør

Udfordringen set fra en del af økonomidirektørernes stol handler, som ovenstående citat, primært om, hvorvidt det valgte niveau for opgave- og ansvarsfordelingen mellem institution og forvaltninger medfører ineffektivitet i opgaveløsningen. De økonomiansvarlige stiller oftere direkte spørgsmålstejn ved institutionsledernes kompetencer i forhold til økonomistyringsopgaverne. Flere overvejer, om det nu er hensigtsmæssigt, at decentrale ledere har fået så mange opgaver, og overvejer, om det ikke ville være bedre at flytte noget tilbage, fordi mange decentrale ledere ikke kan løse opgaverne uden stor støtte. Dette hænger i øvrigt tæt sammen med prioriteringen af de 20 konkrete udfordringer, hvor de økonomiansvarlige vurderede, at den største udfordring for økonomistyringen lå ved de decentrale lederes økonomistyring, herunder deres kompetencer til at håndtere deres økonomisk-administrative opgaver.

"Vi kender alle nogle bestemte personer, der uanset hvor mange gange vi har haft dem inde, og hvor mange kurser vi har kørt, så kan de det stadigvæk slet ikke."
Økonomiansvarlig

Det skal dog siges, at mange af de økonomiansvarlige også kender mange gode eksempler på decentrale ledere med fuldstændig styr på deres opgaver. Særligt på socialområdet, hvor institutionerne er store, findes der gode eksempler. Men det, at billedet af kompetencer er mudret, formindsker ikke overvejelserne om det rigtige valg af ansvars- og opgavefordeling. Mens der er forskellige opfattelser af, hvor de administrative opgaver løses bedst, er der samtidig stor enighed om, at det daglige økonomiske ansvar skal ligge decentralt.

Institutionsledere overvejer også, om det er den rette opgavefordeling mellem forvaltning og institution, der er valgt. Her ophører enigheden imidlertid. For vores interviewpersoner er ganske uenige om, hvordan den rette opgavefordeling ser ud. Mest markant var det, at lederne på store institutioner typisk ønskede mere decentralisering og så store frihedsgrader som muligt. Modsat var lederne på mindre institutioner typisk mere skeptiske overfor al den tid, de brugte på administration. Flere af dem nævnte frustration over manglende tid til at være faglige og personalemæssige ledere og overvejede, om nogle af deres opgaver kunne udføres af andre end dem selv.

Vores interviewpersoner beskriver selv, hvordan de internt i kommunen oplever forskellige holdninger til det rette decentraliseringsniveau:

"De små kommunale ledere trak den anden vej. De vil ikke have det ansvar, vi har haft i mange år. Der er en modsatrettet kraft i det."

Institutionsleder på stor institution

På tværs af forskellige ønsker lægger institutionslederne generelt stor vægt på at have medindflydelse på de rammer, der stilles op for dem.

6.4.2 Perspektiver

Økonomidirektørerne og de økonomiansvarliges vigtigste overvejelser om decentralisering er for det første, om man rundt i kommunerne har valgt den rette fordeling af opgaver og ansvar mellem forvaltninger og institutioner, for det andet hvordan man kan sikre de nødvendige kompetencer for økonomistyring hos decentrale ledere.

De nødvendige kompetencer decentralt er naturligvis knyttet til overvejelser om, hvilken understøttelse man vil knytte til de decentrale ledes opgaveløsning, og hænger derfor også sammen med organisation. Der er altså et overlap mellem de to deludfordringer ved decentralisering. Overvejelser om den rette fordeling af opgaver og ansvar mellem institutionsniveau og forvaltningsniveau må også indeholde overvejelser om, hvilke kompetencer der er nødvendige for, at de valgte ansvarsfordelinger fungerer, og hvordan kompetencerne sikres. De mange overvejelser om emnet indikerer, at det er relevant at sætte fokus på, hvordan man sikrer effektive opgave- og ansvarsfordelinger mellem institutioner og forvaltninger.

Institutionsledere overvejer også, hvilket decentraliseringsniveau, der er det mest optimale. De stiller naturligt nok færre spørgsmålstegn ved deres egne kompetencer, men er samtidig klar over, at det er der andre, der gør.

Som det fremgår, drøftes decentraliseringen meget, og der er ikke altid enighed om, hvilke valg der er optimale. Et af de forhold vores analyse ikke har fået belyst er, hvor stor variation der er internt i kommunerne i forhold til valg af decentraliseringsniveau. I forlængelse af

drøftelserne og uenighederne om de optimale opgave- og ansvarsfordelinger kunne det være relevant at overveje, om der findes forskellige optimale fordelinger på forskellige forvaltningsområder. En anden overvejelse, der udspringer af særligt institutionsledernes forskellige holdninger, er, om der er en sammenhæng mellem institutionsstørrelse og kapacitet til at løfte et decentralt opgaveansvar. Dette emne berørte flere institutionsledere selv, i forbindelse med drøftelser af, om de havde nok administrative opgaver til at ansætte en administrativ medarbejder.

7 KREVI FREMADRETTET

Projektet har haft et dobbelt sigte. For det første er det KREVI's forhåbning, at projektets resultater vil kunne danne udgangspunkt for konkrete indsatser og vurderinger rundt i kommunerne. For det andet har KREVI haft et ønske om at få et billede af hvor på økonomiområdet, der er særlige udfordringer, og på baggrund af den viden udvælge emner til nye KREVI-projekter.

Projektets resultater har allerede præget KREVI's arbejde med andre projekter. Vi har netop iværksat en undersøgelse og kortlægning af decentraliseringen i de danske kommuner. Projektets problemstilling tager udgangspunkt i de drøftelser og overvejelser om decentralisering, som vi har mødt rundt i kommunerne. Derfor skal projektet afdække "god praksis" for decentralisering, og derfor skal projektet være anvendelsesorienteret. Men drøftelserne i interviewene har også vist, at der er mange måder at decentralisere og mange ord med overlappende indhold. Derfor skal projektets første del søge at skabe et fælles sprog for decentralisering, og ud fra den kategorisering tegne et bredt billede af decentraliseringen i de danske kommuner. Vi opfordrer til at følge projektet på KREVI's hjemmeside og ved at kontakte os.

Vi vil også bruge andre projektresultater til at fokusere undersøgelser. Vi vil gennemføre et projekt om problemstillinger knyttet til aktivitetsbaseret økonomistyring. Udover denne forventning er dette projekt dog endnu ikke defineret, men det kan indebære at vurdere konkrete pris/takst-beregningsmodeller. Hermed også sagt, at KREVI gerne modtager forslag til konkret projektindhold for dette projekt.

8 BILAG 1. MEDBRAGTE UDFORDRINGER FOR ØKONOMISTYRING

Overskrift	Udfordring
Aktivitetsbaseret økonomistyring	Kommunen er ikke klar til aktivitetsbaseret økonomistyring og dermed til at beregne enhedspriser for aktiviteter. En omkostningsreform vil derfor blive en stor udfordring for kommunen
Dokumentation og effekt-måling	Kommunen har ikke udviklet effekt-, resultat- og aktivitetsmål, der er tilstrækkeligt brugbare og fagligt relevante.
Ledelsesinformation	Kommunens økonomistyring hæmmes af, at den økonomiske ledelsesinformation er mangelfuld og/eller forsinket.
Demografi og budget	Kommunens budgettildelingsmodeller, der tager højde for demografisk udvikling, er ofte komplekse og svære at gennemskue og mangler derfor troværdighed i organisationen.
Økonomistyring på decentralt niveau	Institutions- og enhedsledere er ikke klædt tilstrækkeligt på til at varetage mange økonomistyringsopgaver.
Lønsumsstyring	Lønsumsstyring stiller store krav til kompetencer og viden på lønområdet - og de er ikke til stede i tilstrækkeligt omfang
Snitflade mellem økonomi og løn	Lønfunktionen og økonomifunktionens opgaveløsning er ikke tilstrækkeligt integreret. Det svækker præcisionen i budgetlægningen og servicen overfor institutionerne.
Upræcis budgetlægning	Kommunens budgetter er vanskelige at styre efter, fordi de fleste budgetposter ikke er periodiserede og ikke afspejler det reelt forventede forbrug.
Manglende tværgående hensyn	Der tages ikke nok tværgående hensyn i kommunens forvaltninger og institutioner. Der fokuseres ofte kun på det enkelte driftsområdes egne opgaver, økonomi og resultater.
Manglende økonomiske hensyn i sagsbehandling	Der bliver taget for få økonomiske hensyn i kommunens sagsbehandling. Beslutninger træffes ofte alene på baggrund af faglige hensyn.
Uklart budgetansvar	Kommunens budgetter indeholder tværgående puljer og fælles betalingsforpligtelser, hvor det ikke er tydeligt, hvem der er budgetansvarlig og hvordan evt. overskridelser håndteres.
Uklare styringsprincipper	De styringsprincipper, som sætter rammerne for krav og forventninger mellem de kommunale niveauer, er ikke tilstrækkeligt gennemskuelige og operationelle.
Ufleksibelt økonomisystem	Kommunens økonomisystem er ufleksibelt og mangler sammenhæng med andre it-systemer. Det hæmmer præcis og effektiv økonomistyring.
Økonomiafdelingens understøttelse af decentralt niveau	Økonomiafdelingen understøtter ikke tilstrækkeligt og følger ikke tilstrækkeligt op på forvaltningernes og institutionernes økonomistyring.
Økonomisk-analystiske kompetencer	Kommunen mangler økonomiske medarbejdere, der kan udarbejde økonomiske analyser, der skaber overblik og fremmer omkostningseffektivitet.
Konsekvensvurderinger af statslige initiativer	Kommunen er ikke tilstrækkeligt rustet til at vurdere økonomiske og aktivitetsmæssige konsekvenser af lovændringer og landspolitiske initiativer - eksempelvis øget frit valg.
Regnskabskompetencer	Der mangler eller vil mangle "klassiske" økonomimedarbejdere, som kan sikre at grundlaget for styring - omhyggelige og korrekte transaktioner og registreringer - er til stede.
Statslige puljer	Statslige puljer skaber skæve prioriteringer, idet puljepengene skaber nye udgiftsbehov for kommunen.
Upålidelige skøn over forventet regnskab	Skønnet over det forventede regnskab baseres på tilfældige principper og fremskrivninger, frem for på reflekterede forventninger til aktiviteter, indtægter og udgifter.
Opbakning til økonomistyring	Der er ikke altid politisk opbakning til den stramme økonomistyring, der er nødvendig for at opnå balance i regnskabet.

9 BILAG 2 INDHOLDSRESUME AF ALLE UDFORDRINGER

9.1 Prioritering af konkrete udfordringer [alfabetisk rækkefølge]

	Overskrift	Beskrivelse af medbragt udfordring	Indhold i drøftelser	Perspektiver
A	Aktivitetsbaseret økonomistyring	Kommunen er ikke klar til aktivitetsbaseret økonomistyring og dermed til at beregne enhedspriser for aktiviteter. En omkostningsreform vil derfor blive en stor udfordring for kommunen.	• Stort og ressourcekrævende arbejde. • Er arbejdet indsatsen værd? • Tvivl om arbejdets kvalitet og rigtighed. • Fokus på opgaven med at udbrede og implementere yderligere. • Omkostningsreformen kræver en ny arbejdstilrettelæggelse for mange medarbejdere.	• Ønske om standardmodeller eller skabeloner for takstberegning, der fastlægger de gældende principper for skøn. • Vigtigt at kommunikere gevinster og fordele ved det. • Kompetenceudvikling nødvendig.
B	Budgetansvar	Kommunens budgetter indeholder tværgående puljer og fælles betalingsforpligtelser, hvor det ikke er tydeligt, hvem der er budgetansvarlig og hvordan evt. overskridelser håndteres.	• Flere eksempler på dette: fælles konto til inventarkøb for administration medførte overforbrug; et visitations- og merbevillingsudvalg, der modtog og godkendte rigtigt mange ansøgninger.	• Centralt at skabe kulturer, hvor opgaver og budgetansvar følges ad. • Centralt at sikre tydelige budgetansvar for alle konti.
C	Budgetlægning	Kommunens budgetter er vanskelige at styre efter, fordi de fleste budgetposter ikke er periodiserede og ikke afspejler det reelt forventede forbrug.	• Budgetter skal afspejle virkeligheden. Det øger incitamenterne til at overholde dem. • Uklarhed hos decentrale ledere om adgang til og ansvar for at tilrette budgetter. • 2007-budgetter har været mangelfulde.	• Centralt med udførlige og velkendte budgetvejledninger.
D	Decentral økonomistyring	Institutions- og enhedsledere er ikke klædt tilstrækkeligt på til at varetage mange økonomistyringsopgaver.	• Uenighed om de rette kompetencer er til stede. • Ledere for små institutioner har typisk sværest med økonomidelen. • Sammenhæng med understøttelse fra økonomiafdeling, men det skal være klart at institutionsledere er budgetansvarlige. • Til tider mangler incitament til budgetoverholdelse.	• Uddannelse og kompetenceudvikling nødvendig. • Nødvendigt at sammentænke udfordringen med økonomiafdelingens understøttelse. • Økonomiforståelse som kriterium ved ansættelser.

E	Demografi og budget	Kommunens budgettildelingsmodeller, der tager højde for demografisk udvikling, er ofte komplekse og svære at gennemskue og mangler derfor troværdighed i organisationen.	• Automatiske budgettildelinger hæmmer politisk prioritering. De mangler synlighed, politikere får kun til opgave at skære ned, hvis alt fordeles automatisk. • Hvad er de retfærdige og rette kriterier, marginal- eller gennemsnitsbetragtninger? • Afgørende at undgå at starte forfra hvert år med diskussioner af behovsvækst. • Kan man regulere budgetter på social-/handicapområdet med demografimodeller? • Demografimodeller bygger ofte på rene befolkningstal, men er de rette indikatorer for behov?	• Brug for sammentænkning af demografimodeller og politisk ledelse. • Vigtigt med tydelighed for at skabe legitime modeller. • Brug for udvikling af demografimodeller på handicap-området.
F	Dokumentation og effektmåling	Kommunen har ikke udviklet effekt-, resultat- og aktivitetsmål, der er tilstrækkeligt fagligt relevante.	• Ønske om at kende effekterne af den kommunale indsats og "få politik tilbage i byrådet". • Udvikling af resultatstyring på alle kommunens områder. Eksisterende tiltag skal udvides og sættes i en sammenhæng. • Opsætning af indikatorerne, hvor og hvad skal der måles på? • Hvordan følges der op på resultatmålingerne?	• Der skal prioriteres ressourcer til arbejdet. • Der efterlyses erfaringer fra andre kommuner. • Behov for at udvikle opfølgingsmodeller.
G	Konsekvensvurderinger af statslige initiativer	Kommunen er ikke tilstrækkeligt rustet til at vurdere økonomiske og aktivitetsmæssige konsekvenser af lovændringer og landspolitiske initiativer - eksempelvis øget frit valg.	• Ikke en stor udfordring. • Stor tilfredshed med KL, vejledninger og støtte anvendes.	
H	Ledelsesinformation	Kommunens økonomistyring hæmmes af, at den økonomiske ledelsesinformation er mangelfuld og/eller forsinket.	• Ledelsesinformation skal på en lettilgængelig måde kunne give overblik over en leders centrale nøgletal. • Der mangler enkle og gode systemer. • For mange eksempler på, at der er uddelegeret opgaver, som der ikke har været systemmæssige muligheder for at overskue.	• Ønsker om at styrke og udbygge systemerne til også at indeholde disponeringsmuligheder, aktivitetstal og resultatmålinger. • Er der grundlag for samarbejde mellem kommuner om overlappende behov? • Stort udviklingsbehov for at få et system, der kan formidle flere faktorer, eksempelvis aktivitets- og resultatmål.

I	Lønsumsstyring	Lønsumsstyring stiller store krav til kompetencer og viden på lønområdet - og de er ikke til stede i tilstrækkeligt omfang.	• Stor udfordring i at sikre de rette kompetencer. • Nødvendigt at understøtte lønsumsstyring med relevante it-systemer.	• Brug for at udvikle kompetencer hos decentrale ledere. • Brug for samtidig opprioritering af understøttelsen fra lønfunktion og økonomifunktion – og deres indbyrdes samarbejde.
J	Opbakning til økonomistyring	Der er ikke altid politisk opbakning til den stramme økonomistyring, der er nødvendig for at opnå balance i regnskabet.	• Overordnet set ikke en udfordring. • Politikerne ved, at stram økonomistyring er nødvendig for at undgå ubehagelige sparerunder	
K	Regnskabskompetencer	Der mangler eller vil mangle "klassiske" økonomimedarbejdere, som kan sikre at grundlaget for styring - omhyggelige og korrekte transaktioner og registreringer - er til stede.	• En stor del af regnskabsmedarbejderne nærmer sig pensionsalderen. • Relativt større udfordring at rekruttere i store kommuner.	• Iværksættelse af egne uddannelsesprogrammer for regnskabsmedarbejdere.
L	Skøn over forventet regnskab	Skønnet over det forventede regnskab baseres på tilfældige principper og fremskrivninger, frem for på reflekterede forventninger til aktiviteter, indtægter og udgifter.	• Der prioriteres generelt ressourcer til at sikre gennemarbejdede økonomistatusser. • Viden om det givne område er en forudsætning for at kunne skønne resultatet.	• Overvejelser om mulige gevinster ved anvendelse af egentlige disponeringsmoduler i økonomiopfølgningen.
M	Snitflade - økonomi og løn	Lønfunktionen og økonomifunktionens opgaveløsning er ikke tilstrækkeligt integreret. Det svækker præcisionen i budgetlægningen og servicen overfor institutionerne.	• Snitflade mellem afdelinger er ikke tilstrækkeligt beskrevet, det har givet mange problemer i mange kommuner. • Økonomimedarbejdere skal være bedre til at forstå elementerne i løn, og lønmedarbejdere skal vide mere om budget og bundlinier. Forudsætning for at kunne understøtte lønsumsstyring decentralt. • Det opleves forvirrende for institutionsledere at skulle serviceres fra forskellige steder.	• Eksempler på kommuner med teamdannelse med relevante medarbejdere fra løn- og økonomiafdeling. • Brug for mere fokus på, hvordan man bedst understøtter decentralt.
N	Statslige puljer	Statslige puljer skaber skæve prioriteringer, idet puljepengene skaber nye udgiftsbehov for kommunen.	• Statslige puljer skaber skævvridninger og kræver en del administrative ressourcer. • Men det handler ikke om væsentlige poster i det samlede billede af kommunernes økonomi.	• Puljer hæmmer en sund kultur om, at man udfører sine opgaver for de midler, man har.

O	Styringsprincipper	De styringsprincipper, som sætter rammerne for krav og forventninger mellem de kommunale niveauer, er ikke tilstrækkeligt gennemsikkelige og operationelle.	• Nødvendigt med en ny type styringsprincipper i de sammenlagte (og større) kommuner. • Centralt at have stærke og kendte kasse-/regnskabsregulativer og budgetvejledninger, så der ikke opstår tvivlsspørgsmål om grundlæggende budgetforhold, forventninger og rettigheder. • Centralt at opdyrke ansvarlighed for egne budgetter og minimere tillægsbevillinger. • Mål- og rammestyring udfordrer målformuleringen, men giver også mulighed for at rette fokus på eksempelvis strategisk udvikling på nye/centralt fastsatte områder. • Særligt økonomiansvarlige oplever forbedringspotentialer i form af uklare ansvarsfordelinger, der medfører ineffektivitet og for mange, der forholder sig til for meget.	• Opbygning af økonomistyringskultur handler både om at fastlægge formelle forhold/regulativer, og om at skabe fælles budgetansvarlighed og forståelse af gældende regler.
P	Tværgående hensyn	Der tages ikke nok tværgående hensyn i kommunens forvaltninger og institutioner. Der fokuseres ofte kun på det enkelte driftsområdes egne opgaver, økonomi og resultater.	• Manglende tværgående hensyn: en naturlig følge og grundlæggende udfordring i en sektoropdelt organisation. Derfor skal der først og fremmest arbejdes med at øge den tværgående tænkning hos politikere og direktion, for holdningerne og samarbejdet her smitter af nedad i organisationen. • Centralt at skabe en fællesskabsfølelse på tværs i kommunen. Det er sammenhængskraften i en decentral struktur. • Udfordring øges ved geografisk adskilte enheder.	• Udvikling af tværgående fokus i byråd og direktion er vigtig og vil smitte af på hele kommunen.
Ø	Økonomisk-analystiske kompetencer	Kommunen mangler økonomiske medarbejdere, der kan udarbejde økonomiske analyser, der skaber overblik og fremmer omkostningseffektivitet.	• Udfordring at knytte økonomiske analyser til udviklingen af den økonomiske drift, og ikke bare til idéudvikling og enkeltstående rapporter og analyser. • Relativt større rekrutteringsudfordring i små kommuner.	
R	Økonomiafdelingens understøttelse af decentralt niveau	Økonomiafdelingen understøtter ikke tilstrækkeligt og følger ikke tilstrækkeligt op på forvaltningernes og institutionernes økonomistyring.	• Væsentlig at sikre velfungerende understøttelse, når man vælger at decentralisere. • Har manglet i 2007, hvor økonomiafdelingens medarbejdere har været særligt belastet.	• Skal udvikles i sammenhæng med den valgte fordeling af opgaver og ansvar mellem forvaltninger og institutioner

S	Økonomiske hensyn i sagsbehandling	Der bliver taget for få økonomiske hensyn i kommunens sagsbehandling. Beslutninger træffes ofte alene på baggrund af faglige hensyn.	• En væsentlig udfordring at skabe en kultur, hvor økonomiske hensyn medbringes i overvejelserne, særligt på børn- og ungeområdet og socialområdet. • Skal ikke nødvendigvis handle om at vælge det billigste, men om at diskutere hvorfor det er det bedste valg pr. krone. • En del institutionsledere mener dog det modsatte: at økonomi for lov at bestemme for meget.	• Udvikling af økonomiforståelse hos fagligt uddannede, og faglig forståelse hos økonomiuddannede.
T	Økonomisystem	Kommunens økonomisystem er ufleksibelt og mangler sammenhæng med andre it-systemer. Det hæmmer præcis og effektiv økonomistyring.	• En udfordring, der hænger sammen med udvikling af ledelsesinformationssystemer. • Forbedringspotentialer særligt i forhold til elektronisk betaling, krediteringer, etc. Men generel tilfredshed med pålideligheden.	• Centralt med sammenhæng i de it-systemer, man benytter.

9.2 Øvrige udfordringer – økonomidirektører og økonomiansvarlige

	Overskrift	Indhold i drøftelser	Perspektiver
2.1	Serviceharmonisering efter kommunalreformen	• Asymmetri ved serviceharmonisering, svært at skære ned. Derfor er serviceharmoniseringen ikke færdiggjort i alle kommuner. • Arbejdet har været præget af misforståelser, da det til tider er svært at sammenligne pga. forskellige opfattelser og forudsætninger. Eksempelvis vedr. bygningsforhold, tolkning af servicedeklaration, etc. • Særlige udfordringer på socialområdet.	• Fokus på hvordan de mest effektive af de gamle kommuner var organiseret. • Brug for åbenhed og tæt dialog med politikere.
2.2	Organisatorisk integration efter kommunalreformen	• Først og fremmest fokus på at opnå sikker drift, fx bogføring og betalinger. • Meget har i 2007 været præget af undtagelsestilstand, og det har hæmmet al udvikling af økonomistyringen. • Det har været en udfordring at få integreret data i de nye systemer, foruden medarbejderne i nye afdelinger. • Et stort arbejde at etablere en ny kultur, nye styringsprincipper og ny organisation.	• Tålmodighed. • Vigtigt med gennemarbejdede budgetvejledninger og kasse-/regnskabsregulativer. • Meget er blevet besluttet ad hoc. Dette kan der med fordel samles op på.
2.3	Sygefravær	• Voksende problem, særligt med flere sygedagpengemodtagere med over 52 ugers fravær. • Knyttes til arbejdsmarkedssituationen og integrationen af flere svage grupper på arbejdsmarkedet.	• Kommunerne er selv storleverandører af sygemeldte og der er brug for initiativer til at dæmpe på for dette. • Forklares dog også med "kommunalreform-stress".
2.4	Decentralisering	• Overvejelser om det rette decentraliseringsniveau, særligt i forhold til de	• Brug for at sikre kompetencer decentralt og/eller

		administrative opgaver som bogføring, lønforhold, etc. • Samtidig brug for tydelige lederansvar. • Ikke alle institutionsledere har de nødvendige kompetencer til at løse den økonomistyringsopgave, de er tildelt. • Sammenhæng mellem enhedsstørrelser og mulige valg af decentraliseringsniveau.	god understøttelse og støtte fra økonomiafdeling. • Hvad er det rette niveau for decentralisering?
2.5	Socialområdet	• Nyt område med nye opgaver. • Manglende sammenhæng mellem efterspørgsel og budget. • De mellemkommunale samarbejder er ikke så velfungerende som ønskeligt. • Takststyringsformen forudsætter priskonkurrence, der ikke altid er til stede. Manglende priskonkurrence giver skæve incitamenter for effektivisering.	• Udvikling af samarbejder med kommuner og regioner. • Erfaringsudveksling om styring på området.
2.6	Administrative besparelser, effektivisering	• Kommuner er under pres for at kunne dokumentere administrative besparelser på baggrund af kommunalreformen. • Til tider problematisk at dokumentere besparelser, ansatte flyttes fra konto 6 til andre konti.	• Brug for viden og eksempler på, hvordan man opnår stordriftsfordele efter kommunesammenlægningerne.
2.7	Strategisk økonomistyring, langsigtede mål	• Økonomistyringen skal indeholde langsigtede mål, der inkluderer andre faktorer end den økonomiske bundlinie. • Centralt at fokusere på tilfredshed hos medarbejdere og borgere. • Håndtering af risiko og mod til innovation kan skabe udvikling og råderum på længere sigt.	

9.3 Økonomistyring fra institutionslederperspektiv

	Overskrift	Indhold i drøftelser	Perspektiver
3.1	Organisatorisk integration efter kommunalreformen	• Frustrerende at meget endnu ikke er på plads i de nye kommuner. • Kommunikation og information opleves mangelfuld og forsinket. • Svært at sammenligne institutioner. Alt kan ikke skæres over en kam, som man forsøger i nye styringsprincipper. • Forståelse for at 2007 har været et særligt år, men dog svært at forstå, at der stadig er meget, der mangler.	• Generel tro på, at man kan nå et godt resultat, når der er faldet ro på. • Faste kontaktpersoner letter overgangen.
3.2	Dokumentation og effektmåling	• Tidskrævende arbejde. • Ofte svært at motivere medarbejderne. • Meget begrænset egenanvendelse af registreringerne.	• Centralt at medarbejderne kan se behovet for de registreringer, de foretager.

3.3	Decentralisering	• Kommunalreformen har medført et opbrud i alle fastlagte balancer og vaner for opgavefordeling. • Stor forskel på holdninger til decentraliseringsniveau. Delvis sammenhæng med institutionsstørrelse, store institutioner ønsker typisk højere grad af decentralisering. • Stort fokus på fælles indkøbsaftaler, central organisering af rengøring, service og vedligeholdelse, etc. Opleves som indskrænkning af råderum. • Overvejelser om der mangler tillid til institutionslederes økonomistyringskompetencer. • Der skal være plads til ledelse – ikke kun administration.	• Brug for afklaring og drøftelser af ønsket decentraliseringsniveau. • Brug for forskellige løsninger og opgavefordelinger på forskellige forvaltningsområder.
3.4	Decentrale økonomistyringskompetencer	• Meget blandet kompetenceniveau blandt decentrale ledere. • Stor forskel på interessen for økonomistyring.	• Formålstjenstligt med større institutioner? • Nødvendig med god uddannelse og orientering om økonomiopgaver ved ansættelser af nye ledere.
3.5	Budgetlægning	• Centralt for styringen, at budgetter afspejler de reelle udgifter – og er fordelt på de konti, der bogføres på. • Uklarheder om rammebudgetteringen. En del uklarhed om institutionernes muligheder for at flytte rundt på budgetposter. Tilladt at flytte beløb mellem løn og andre udgifter?	• Nødvendigt med klare og tydelige retningslinier og oplæring.
3.6	Økonomiske hensyn vs. faglige hensyn	• Et grundlæggende dilemma for en institutionsleder. Central opgave at få de to verdener til at hænge sammen. • Oplevelse af at økonomiansvarlige og andre ledere i fagforvaltningerne ikke forstår den faglige virkelighed på institutionerne. Derfor stiller de unuancerede og uforståelige krav.	• Der efterlyses større faglige overvejelser, særlig blandt økonomifolk. Forudsætning for god dialog og støtte.
3.7	Lønsumsstyring	• Generel oplevelse af, at det er tilgængeligt, selvom det tager en del tid. • Dog skaber pludselige udbetalinger og overenskomstmæssige rettigheder til tider forvirring.	• Skal ses i sammenhæng med generelle økonomistyringskompetencer.
3.8	Demografi og budget	• Ressourcetildelingsmodeller er til tider uretfærdige, når de tager udgangspunkt i befolkningstal og ikke i reelt behov.	• Efterspørgsel efter demografimodeller, der bedre estimerer behovsvækst.
3.9	Ledelsesinformation	• Udbredt tilfredshed med de tilgængelige systemer. Manglende overblik handler mere om, at der ikke bruges tid nok på det. • Men ledelsesinformationen er forsinket, særligt i forhold til sammenhængen mellem budget og forbrug.	• Ledelsesinformation skal leveres hurtigt for at være rigtig anvendelig. • Arbejdsgangene omkring systemerne er den primære årsag til forsinkelser.