

**Økonomistyring i
Bornholms Regionskommune**

Forslag til ny model:
Dialogbaseret mål- og rammestyring

Udkast

Indholdsfortegnelse

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Indledning | 2 |
| 1.1 | Fra politiske ønsker til administrativ virkelighed | 3 |
| 2 | Fordele og ulemper ved den nuværende model | 7 |
| 2.1 | Bevillingsniveau | 8 |
| 2.2 | Dialogbaseret aftalestyring | 8 |
| 2.3 | Ledelsesinformation – et grundlag at træffe beslutninger på | 9 |
| 2.4 | Overførselsadgang..... | 11 |
| 2.5 | Organisation | 11 |
| 3 | Forslag til ny styringsmodel | 13 |
| 3.1 | Nye roller for kommunalbestyrelsen og fagudvalg i den nye model | 14 |
| 3.2 | Central styring – Decentral ledelse..... | 14 |
| 3.3 | Bevillingsniveau | 15 |
| 3.4 | Dialogbaseret mål- og rammestyring..... | 15 |
| 3.5 | Administrativ aftalestyring – en styrkelse af aftalestyringen..... | 17 |
| 3.6 | Overførselsadgang..... | 19 |
| 3.7 | Ledelsesinformation..... | 20 |
| 3.8 | Organisation | 23 |
| 4 | Forslag til proces for implementering af den nye styringsmodel | 25 |
| 4.1 | Hvad er allerede besluttet til implementering i 2011 | 25 |
| 4.2 | Hvad kan ellers implementeres i 2011 | 25 |
| | Appendiks til kapitel 3: Ledelses- og styringsredskaber | 27 |
| A1 | Effektiviseringer | 27 |
| A2 | Lean | 28 |
| A3 | Borgerpanel..... | 28 |
| A4 | Ledelsesinformationssystem (LIS)..... | 28 |
| A5 | Benchmarking på forskellige måder..... | 29 |
| A6 | Controlling | 30 |
| A7 | Konkurrenceudsættelse | 32 |

| | | |
|---------|-----------------------|----|
| A8 | Ledelsescoaching..... | 32 |
| Bilag 1 | | 33 |

1 Indledning

Kommunalbestyrelsens overordnede sigte er at udvikle det bornholmske samfund gennem vækst og udvikling. At sikre dette stiller ekstra store krav til kommunen i en tid, hvor den generelle samfundsudvikling og Bornholms rammevilkår snarere har en opbremsende virkning.

Vækst og udvikling skal ske i samarbejde med alle aktører på Bornholm, og for Bornholms Regionskommune forudsætter det endvidere, at kommunen ser indad for at sikre det bedst tænkelige grundlag for udviklingen. Grundlaget for udviklingen skal tilvejebringes samtidig med, at der fortsat er stor fokus på servicen over for borgerne.

Et element i at se indadtil er at sætte fokus på, hvordan kommunen internt organiserer, planlægger og udfører styringen.

Dette notat omhandler økonomistyringen i Bornholms Regionskommune set i et bredt perspektiv.

Målet er, at Bornholms Regionskommune udvikler sin styringsmodel, så grundlaget for den interne politiske og administrative interne styring – her specielt økonomistyringen – forbedres. Dermed kommer selve styringsmodellen i spil. Økonomistyring skal som nævnt forstås i bred forstand og berører en række centrale elementer i styringsmodellen såsom bevillingsniveau, aftaler, dialog, ledelsesinformation, overførselsadgang og organisation.

Den forbedrede styringsmodel skal sikre:

1. et større centralt overblik og informationsniveau om økonomistyringen
2. at mål- og rammestyringen styrkes

Kommunalbestyrelsens ønske om en ny styringsmodel udspringer af en erkendelse af, at Bornholm står overfor nogle nye udfordringer, både af rammemæssig karakter og som følge af den generelle økonomiske udvikling.

Herudover har den nuværende styringsmodel vist sig at have nogle indbyggede svagheder. Dette har rejst det politiske ønske om en mere stringent styringsmodel, der kan sikre et centralt overblik og en mål- og rammestyring med en bedre indre sammenhæng og opfølgning.

Formålet med dette notat er at beskrive et forslag til en ny styringsmodel, som tager udgangspunkt i de politiske ønsker. I notatet gennemgås de centrale elementer i styringsmodellen i forhold til, hvad der ønskes bevaret, styrket eller ændret.

Vurderinger og ændringsforslag i notatet er baseret på drøftelser i Chefgruppen samt en intern evaluering af budget- og aftaleprocessen i 2009.

I kapitel 2 beskrives fordele og ulemper ved den nuværende model, med udgangspunkt i de centrale elementer.

I kapitel 3 er et konkret forslag til en ny styringsmodel beskrevet. Beskrivelsen tager afsæt i de samme centrale elementer og de ændringer, der er knyttet til disse.

Kapitel 4 indeholder et forslag til en implementeringsproces, herunder overvejelser om, i hvilken kadence de forskellige elementer i den nye styringsmodel kan implementeres.

Sidst i notatet er der et appendiks til kapitel 3. Heri er beskrevet forskellige typer af ledelses- og styringsredskaber.

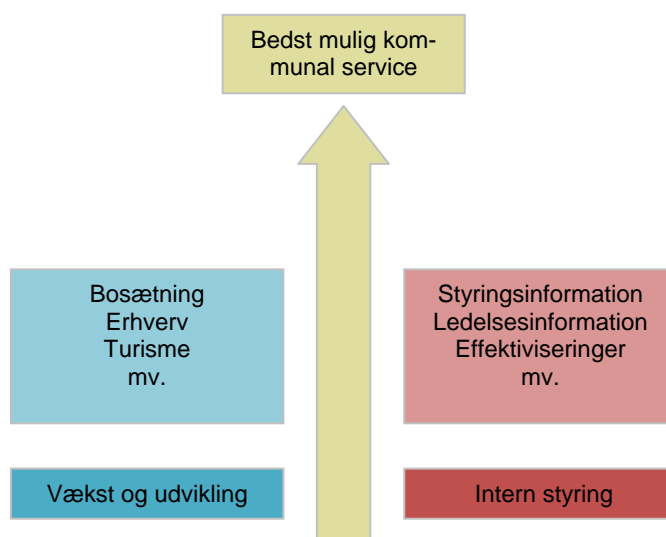
1.1 Fra politiske ønsker til administrativ virkelighed

Kommunalbestyrelsens ønske om at styrke økonomistyringen hænger sammen med et overordnet behov for at have de bedst mulige prioriteringsmuligheder fremover til at understøtte vækst og udvikling. Dette er vigtigt for at kunne imødegå nogle af de udfordringer Bornholm står over for, både af rammemæssig karakter og som følge af den generelle økonomiske udvikling.

For at sikre fremgang eller som minimum balance for kommunen forudsætter det en konstant fokusering på såvel udvikling som intern styring. En stærk og god intern styring alene er ikke tilstrækkeligt til at sikre en kommune i balance, der skal mere til. Tilsvarende er det ikke nok at have en kommune i vækst og med udvikling, hvis der fx ikke er styr på økonomien. De to ting hænger sammen. De er ikke nødvendigvis hinandens forudsætninger, men de skal understøtte hinanden og tilsammen sikre, at kommunen kan yde den bedst mulige kommunale service til borgerne, og samtidig understøtte en positiv udvikling i det bornholmske samfund.

Som nævnt i indledningen sker dette ved at styrke de to spor:

- Vækst og udvikling
- Intern styring



Figur 1: Vækst og udvikling på den ene side skal understøtte og understøttes af den interne økonomistyring på den anden side

Dette notat omhandler alene den interne styring, herunder særligt økonomistyring i bred forstand. Hermed menes, at økonomistyring ikke alene omfatter økonomi og tal, men også handler om ledelse og organisation.

Styring og ledelse

I den enkelte virksomhed hænger styring og ledelse tæt sammen, og begge begreber beskriver en aktivitet, der har til formål at få medarbejdere, organisation og/eller virksomhed til at nå fælles mål.

Koncernens styring tager udgangspunkt i koncernens behov, men har det decentrale styringsniveau (virksomhederne) som omdrejningspunkt. Det decentrale styringsniveau forudsættes at blive sikret gennem bedst mulig ledelse. Dermed er udviklingen af ledelse også et vigtigt element i styringen



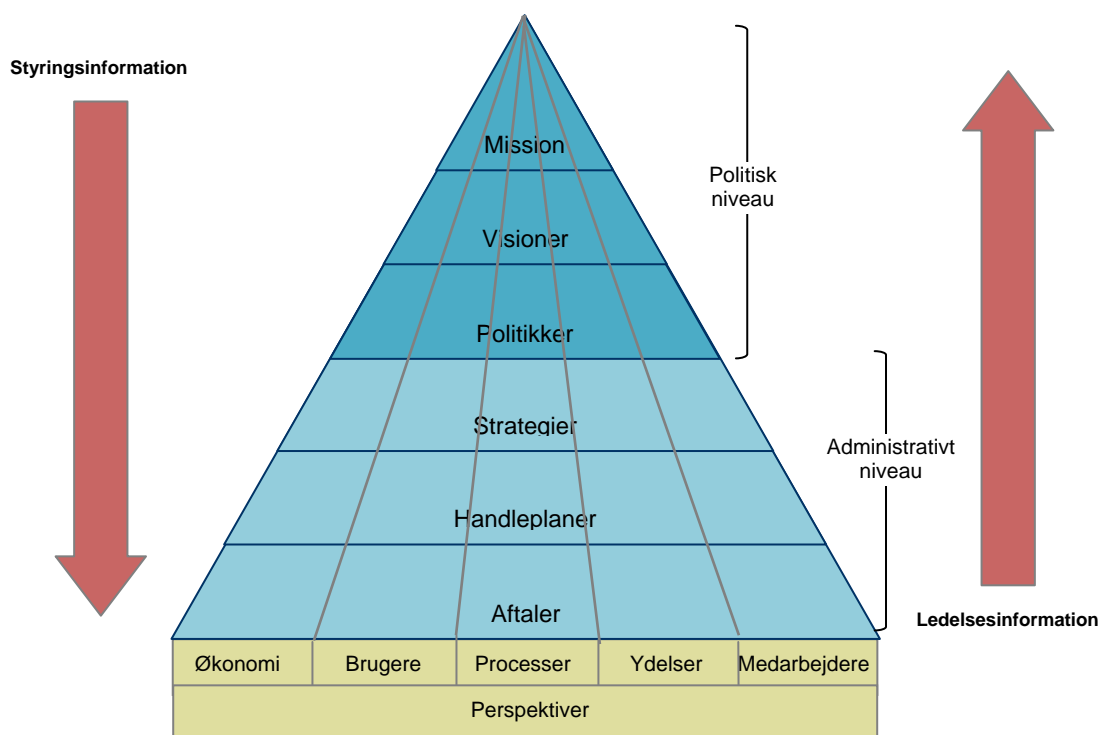
Figur 2: Sammenhæng mellem styring og den enkelte virksomheds/leders ledelse

Ledelse handler blandt andet om at skabe rammer, der giver mulighed for, at medarbejderne kan udnytte og udvikle deres evner, kreativitet og fantasi på en måde, der bringer virksomheden effektivt mod en tydelig vision. Ledelse handler også om at skabe resultater og om at realisere strategier for fremtiden. Der er allerede igangsat en omfattende ledelsesudvikling i kommunen, og emnet vil derfor ikke blive behandlet særskilt i notatet men indsatsen i forbindelse med ledelsesudviklingen er en del af fundamentet for at sikre den fremtidige økonomistyring. Dog indgår ledelse i relation til forslag om den fremtidige aftalestyring i afsnit 3.5.

Styring handler om værktøjerne og processerne i løsning af problemstillinger, fx i forbindelse med økonomistyring, herunder aktivitets- og ressourcestyring.

For at styrke styringsdimensionen er det vigtigt med en brugbar og gennemskelig information. Informationen består af to elementer: styringsinformation og ledelsesinformation.

Styringsinformationen er den information, der ”viser retningen”, og vil typisk være den information, som formidles fra politisk side ud i organisationen. Ledelsesinformationen er kontrolinformation, som formidler resultater fra organisationen tilbage til det politiske niveau, og som dokumenterer, i hvilket omfang de kommunale enheder opfylder deres mål.



Figur 3: Informationernes vej i forhold til organisatoriske niveauer og styringsdokumenter

I figur 3 er vist de styringsdokumenter, som bruges på de forskellige organisatoriske niveauer. Styringsinformationen skal fra øverste led i organisationen helt ud til medarbejderne decentralt. På samme måde går ledelsesinformationen den anden vej fra det decentrale niveau op gennem organisationen.

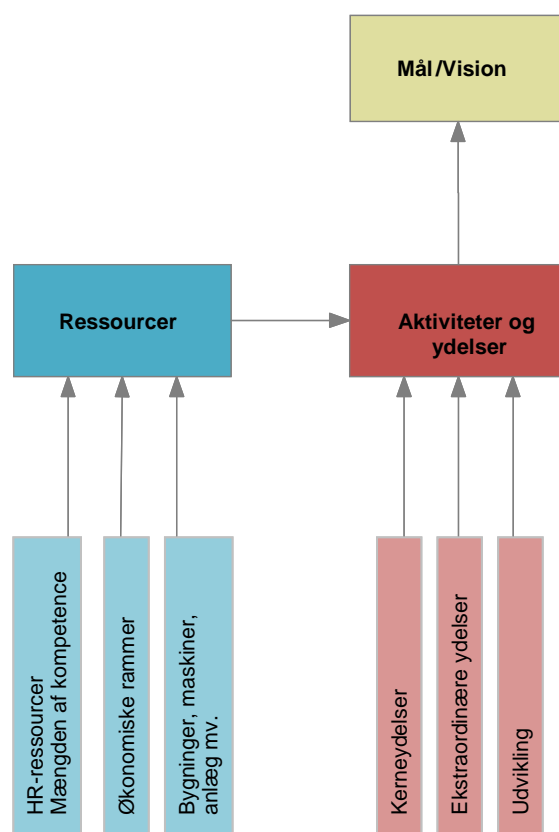
Det vil give god mening at bygge ledelsesinformationen op omkring en række perspektiver: økonomi, brugere, processer, ydelser og medarbejdere. Disse er nærmere beskrevet i afsnit 3.6.

Aktivitets- og ressourcestyring

De kommunale opgaver kan ses som et resultat af ressourcer og aktiviteter, og økonomistyring handler derfor om at kunne styre på både ressourcer og aktiviteter. I en kommune er målet at skabe optimale aktiviteter og ydelser til borgerne med de ressourcer, som er til rådighed.

Princippet i aktivitets- og ressourcestyring er illustreret i figur 4 nedenfor. Kommunen råder over ressourcer i form af medarbejdere, penge, bygninger og jord. Disse bruges til at igangsætte aktiviteter, der kommer til udtryk som ydelser til borgerne. Ydelserne relaterer sig til de mål, visioner for kvalitet og ressourcer, som kommunalbestyrelsen har

fastsat. Aktivitets- og ressourcestyring kan dermed bruges til at skabe overblik over sammenhænge mellem forbrug, aktivitet og målopfyldelse. Denne sammenhæng kan anvendes i udviklingen af en bedre økonomistyring for alle parter i kommunen.



Figur 4: Aktivitets- og ressourcestyringsmodel

Fordelen ved at opdele driften i aktiviteter og ressourcer er, at det bliver muligt at knytte målstyringen tættere på den daglige drift. Ved både at styre på aktiviteter og ressourcer kan organisationen med større sikkerhed anvende de afsatte ressourcer til at levere de rette ydelser med den ønskede kvalitet.

Som nævnt kan ressourcerne opdeles i menneskelige, økonomiske og fysiske ressourcer. Aktiviteterne er også sammensatte og kan opdeles i kerneydelser, ekstraordinære ydelser og udviklingsaktiviteter.

Hvis modellen skal bruges til decentral styring af ressourcer og aktiviteter, er det op til det enkelte område/enhed at vurdere, hvilken opdeling af både ressourcer og aktiviteter, der skal til for at give mening i styringsøjemed. Modellen vil derigennem kunne være udgangspunkt for opbygning af en styrket ledelsesinformation.

2 Fordele og ulemper ved den nuværende model

Formålet med den nuværende styringsmodel er at etablere grundlag for, at beslutninger kan træffes lokalt hos de personer, der har det daglige ansvar, i overensstemmelse med mål og retningslinjer, som er fastsat centralt af det politiske og administrative niveau. Princippet er, at ansvar og kompetence skal følges ad.

De to hjørneste i den nuværende styringsmodel er:

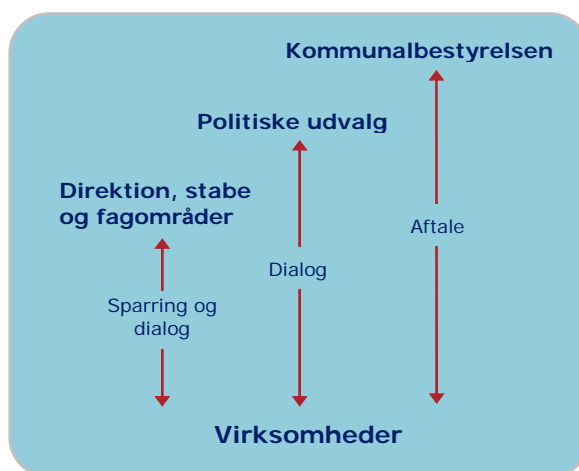
1. Central styring – Decentral ledelse
2. Dialogbaseret aftalestyring.

Princippet om Central styring – Decentral ledelse betyder, at der i regionskommunen lægges vægt på en central politisk og administrativ styring, hvor der formuleres klare politiske og strategiske mål, samtidig med at der sker en høj grad af delegering, så beslutninger som udgangspunkt træffes tættest muligt på der, hvor servicen ydes overfor borgeren.

I henhold til styrelsesloven har borgmesteren formelt set den øverste daglige ledelse af kommunens administration. Til varetagelse af den administrative del af den centrale styring har kommunalbestyrelsen i praksis delegeret sin kompetence til direktionen. Områdecheferne og stabene understøtter direktionen i den centrale styring og bidrager dermed til at sikre, at koncerninteresser går forud for virksomhedsinteresser.

Til varetagelse af den decentrale ledelse har kommunalbestyrelsen delegeret driftsansvaret direkte til virksomhedslederne gennem årlige virksomhedsaftaler. Områdecheferne og stabene understøtter virksomhedslederne i at optimere driften og at udnytte det decentrale råderum til at indfri de politiske og strategiske mål.

Den dialogbaserede aftalestyring understøtter styreformens. Aftalestyringen indebærer, at kommunalbestyrelsen indgår en aftale med hver enkelt virksomhed om mål og rammer. Aftalen er baseret på dialog mellem det politiske udvalg, virksomheden og virksomhedens brugere.



Figur 5: Sammenhængen i den dialogbaserede aftalestyring

I de følgende afsnit beskrives kort de centrale elementer i den nuværende styringsmodel, herunder hvad der fungerer godt og mindre godt.

2.1 Bevillingsniveau

I den nuværende styreform er de politiske udvalg politikformulerende og fastlægger retning for udviklingen af politikområderne, og de politiske udvalg har ikke det umiddelbare ansvar for driften.

Bevillingsniveauet har indtil 1. januar 2011 ligget på virksomhedsniveau. Det betyder, at alle beslutninger, som medfører økonomiske dispositioner mellem virksomheder, også selv om det er inden for samme udvalgsområde, skal træffes af kommunalbestyrelsen. Det vil sige, at udvalget indstiller sagen til Økonomi- og Erhvervsudvalget, som indstiller til kommunalbestyrelsen.

I forbindelse med budget 2011 er bevillingsniveauet ændret fra virksomhedsniveau til udvalgsniveau. Det betyder, at fra 1. januar 2011 er det enkelte udvalg ansvarligt for, at den samlede bevilling for udvalgsområdet overholdes. De enkelte udvalg kan selv træffe beslutninger om omdisponeringer inden for eget udvalgsområde, da det vil være dispositioner inden for den samme bevilling. De enkelte virksomhedsledere er ansvarlige for at overholde virksomhedens budgetramme, og virksomhedslederne har stadig det daglige driftsansvar.

Baggrunden for at foretage ændringen i bevillingsniveau er at give udvalgene et tydeligere ansvar og handlefrihed i forhold til at disponere inden for driften af områdets virksomheder ved økonomisk ubalance.

Samtidig vil ændringen i bevillingsniveauet betyde, at der vil blive mere smidighed i de politiske beslutningsprocesser, og at der bliver kortere fra beslutning til handling. Dette kan være med til at skabe balance mellem mål og rammer samt opgaver og ressourcer.

2.2 Dialogbaseret aftalestyring

Som nævnt tidligere er dialogbaseret aftalestyring den anden hjørneste i den nuværende styringsmodel. Den dialogbaserede aftalestyring er udmøntet i årlige driftsaftaler mellem kommunalbestyrelsen og den enkelte virksomhed, baseret på dialog mellem det politiske udvalg, virksomheden og virksomhedens brugere. Formålet med aftalestyringen er at synliggøre ansvarsfordelingen mellem aftalparterne, herunder sikre en gensidig anerkendelse af parternes roller, ansvar og råderum i den generelle styring af kommunen.

Ændringen i bevillingsniveauet medfører, at aftalerne for 2011 indgås mellem det relevante fagudvalg og virksomheden.

Den dialogbaserede aftalestyring betyder, at udformningen af de politiske mål sker i dialog og samarbejde mellem politikere og virksomheder, områdesekretariater og brugere/øvrige parter. Dette gøres igennem den årlige budget- og aftaleproces, hvor de forskellige parter mødes i de relevante fora, herunder fagrådsmøder, dialogmøder, udvalgsrådsmøder og budgetseminarer. Kvaliteten af målene sikres således gennem et tæt samarbejde mellem det administrative og politiske niveau.

Der afholdes dialogmøder to gange om året. Dialogmøder afholdes med det formål at give politikere, virksomheder og brugere et forum, hvor evaluering, udfordringer, udvikling og fremtid kan drøftes.

Svært med politiske aftaler – godt med dialog

Både aftalestyringen og dialogmødernes form og indhold er blevet tilpasset gennem årene for at imødekomme forskellige ønsker og behov fra både politikere og virksomheder.

Ultimo 2009 blev der på fagrådsmøder gennemført en evaluering af årets budget- og aftaleproces, herunder de afholdte dialogmøder. Her blev det tydeligt, at der er forskellige behov på de forskellige områder i kommunen. Generelt kan man dog sige, at alle synes, det er en god idé med dialog med det politiske niveau, blandt andet om de politiske mål for året, da medinddragelse også er det, som skaber ejerskab.

De virksomheder, som har haft mulighed for at have flere og længere dialogseancer med udvalget, synes det er en meget tilfredsstillende oplevelse. Samtidig synes andre, at der er for få muligheder for at komme i dialog med politikerne.

En af de væsentligste erfaringer med de politiske aftaler er, at det er svært at udforme et styringsværktøj i form af en aftale, som kan tilgodese både de politiske og administrative behov. Politikerne har ansvar for at udstikke retning for området, politikker og strategiske mål (styringsinformation). Dette harmonerer ikke med virksomhedernes behov for mål for den daglige drift og udviklingen heraf. Derudover giver dialogen i dag ikke grundlag for en systematisk tilstrækkelig tilfredsstillende tilbagemelding om målopfyldelse.

Det foreslås derfor i kapitel 3, at aftalerne gøres til administrative lederaftaler – stadig med politiske mål og stadig med en tæt dialog mellem det politiske og det administrative niveau.

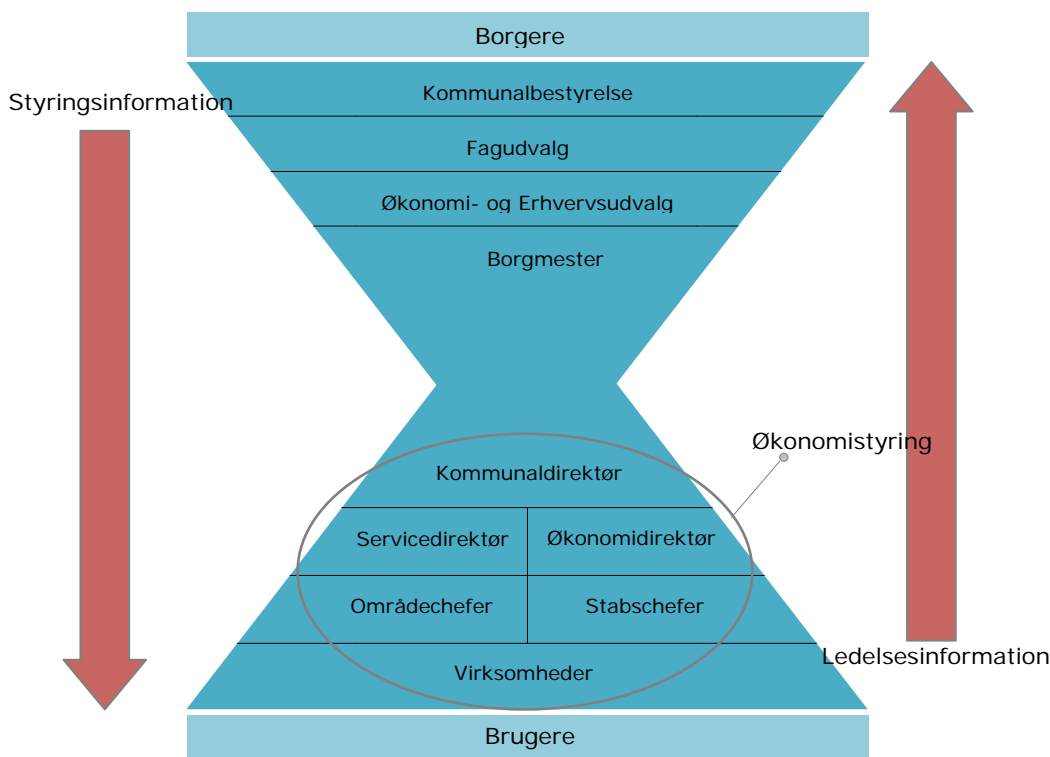
2.3 Ledelsesinformation – et grundlag at træffe beslutninger på

Ledelsesinformation kan bruges til at give både den politiske og administrative ledelse regelmæssig information om det reelle serviceniveau, økonomiske forbrug og grad af politisk målopfyldelse.

I forbindelse med indsamling og anvendelse af ledelsesinformation er det vigtigt at spørge:

- Hvilke informationer er der brug for?
- Hvem har brug for de forskellige informationer?
- Hvornår er der brug for informationerne?

Det er fx vigtigt at foretage en grundig afvejning af, hvilke informationer henholdsvis administration og politikere har brug for, når der løbende skal følges op. For store mængder information kan let blive en hæmsko og risikere at fjerne fokus fra det væsentlige; nemlig overblik og evnen til at træffe de rigtige beslutninger. Udvælgelsen af ledelsesinformation er derfor et spørgsmål om prioritering.



Figur 6: Sammenhængen mellem styrings- og ledelsesinformation i forhold til de organisatoriske niveauer

Hvordan står det til med ledelsesinformationen i dag?

En del af den ledelsesinformation, som udarbejdes i dag, planlægges og udarbejdes af stabe og områdesekretariater i samarbejde med de decentrale enheder. Det gælder de tre årlige budgetopfølgninger – for udvalgte virksomheder udarbejdes også en fjerde budgetopfølgning – og fokusopfølgningerne, som udarbejdes 6-8 gange om året. De tre årlige budgetopfølgninger og fokusopfølgningerne forelægges det politiske niveau.

Hvor budgetopfølgningerne handler om overholdelse af budgettet, indeholder fokusopfølgningerne også information om opgaveløsningen: antal sager, sagstyper, aktiviteter og ydelser. Fokusopfølgningerne udarbejdes for udvalgte virksomheder og områder, hvor der er brug for en tættere opfølgning.

Derudover er der områdespecifikke behov for yderligere ledelsesinformation, og på nogle områder udarbejdes månedlige budgetopfølgninger til udvalget, mens udvalget på andre områder jævnligt får information om udviklingen i antal og typen af sager.

Hvert år udarbejdes en skriftligt opfølgning på virksomhedens aftale med kommunalbestyrelsen. Der følges også op på aftalen løbende i dialogen mellem virksomhedsleder og områdechef.

Svagheden i den nuværende ledelsesinformation er blandt andet manglende systematik og overblik samt manglende feedback på ikke-økonomiske indikatorer. Der er derfor behov for at styrkede ledelsesinformationen i kommunen.

I kapitel 3 er ledelsesinformation nærmere beskrevet.

2.4 Overførselsadgang

Der er generelt ubegrænset adgang til at overføre over- og underskud på driftsbudgettet. Det forudsættes, at virksomhedslederen disponerer således, at et overført underskud kan finansieres i budgetperioden, dvs. inden for tre år. Virksomhederne skal over for udvalget redegøre for budgetoverførsler, der overstiger +/- 10 % af budgetrammen.

For de virksomheder, hvis ramme er opdelt i en overførbar og en ikke-overførbar del, gælder, at det ved budgetårets afslutning ikke er muligt at overføre mer-/mindreforbrug, som kan henføres til den ikke-overførbare del af rammen, og et underskud ved budgetårets afslutning dækkes af en tillægsbevilling, mens et overskud tilføres kassebeholdningen.

Fra 2011 knyttes overførselsadgangen til udvalgsniveauet på den overførbare bevilling, og da det daglige ansvar for budgetoverholdelse uddelegeres til virksomhedslederne, kan den nuværende overførselsadgang på virksomhedsniveau fortsætte uændret. Bevillingsniveauændringen åbner mulighed for at drøfte den nuværende overførselsadgang.

Konsekvenser af den ubegrænsede adgang til overførsel

Den ubegrænsede overførselsadgang betyder, at enkelte virksomheder har kunnet overføre overskud hvert eneste år. I nogle tilfælde er det det samme beløb, som overføres fra år til år, og i andre tilfælde forøges overskuddet hvert år.

Samtidig er der virksomheder, som af forskellige årsager har haft meget store underskud. Disse underskud er blevet overført til året efter, og der har været tilfælde, hvor underskuddet er blevet større år for år, uden at virksomheden har kunnet nedbringe underskuddet.

Samlet set overfører virksomhederne typisk et ret stor overskud til året efter. Det giver overvejelser om at regulere budgetterne for de virksomheder, som har akkumuleret et forholdsvist stort over- eller underskud.

I kapitel 3 er beskrevet et forslag til en ny model for overførselsreglerne.

2.5 Organisation

Grundlaget for opbygningen af den administrative (vs. den politiske) organisation er dels styreformen og den styringsmodel, der er valgt for at understøtte styreformen, dels de strategiske fokusområder, der udspringer af kommunalbestyrelsens vision, og som afspejles i de tre direktørers funktions- og ansvarsområder – jf. indledningen.

Direktionen har ansvar for den centrale styring i regionskommunen og skal sikre balance mellem central styring og decentral ledelse. Den decentrale ledelse udføres i virksomhederne, hvor ansvaret for den daglige drift ligger. Stabene understøtter direktionens arbejde med den centrale styring sammen med områdecheferne, som også understøtter virksomhederne i den decentrale ledelse.

Udvikling, service og styring

Organisationen er bygget op omkring tre funktioner: udvikling, service og styring.

Med udgangspunkt i de politiske ønsker skal udviklingsfunktionen tænke innovativt og have fokus på udviklingen af Bornholm i forhold til bosætning, erhverv og turisme med udgangspunkt i borgernes og erhvervslivets behov. Udviklingsfunktionen har desuden det samlede ansvar for den regionale og den fysiske planlægning og koordineringen heraf på tværs af organisationen.

Servicefunktionen skal sikre og udvikle kerneydelserne inden for borgerserviceområderne i samspil både med borgerne og med de enheder, der leverer ydelserne i overensstemmelse med det politisk fastlagte serviceniveau.

Styringsfunktionen skal sikre en tydelig central styring i en decentraliseret organisation med decentral ledelseskompetence. Styringsfunktionen skal samtidig være drivkraft i at etablere nye projektsamarbejdsformer mellem medarbejdere i virksomheder og sekretariater i linjeorganisationen og medarbejdere i stabsfunktionerne.

Organiseringen af økonomistyringen

Den centrale del af økonomistyringen varetages af staben Økonomi og Analyse. Det gælder fx budgetopfølgninger, fokusopfølgninger mv. Økonomi og Analyse er dagligt i tæt kontakt med både områdesekretariater og de enkelte virksomheder.

Den daglige økonomistyring varetages i de enkelte enheder, som har ansvaret for overholdelse af egen bevilling. Ændringen i bevillingsniveau vil ikke få indflydelse på den daglige økonomistyring, da den enkelte enhed stadig vil have ansvaret for overholdelse af egen budgetramme.

Områdecheferne og områdesekretariaterne indgår i tæt samarbejde både med Økonomi og Analyse og med virksomhederne på fagområdet. I forhold til økonomistyringen har områdecheferne det overordnede ansvar for, at virksomhedsaftalerne på eget fagområde bliver overholdt. Det betyder bl.a., at områdecheferne skal overvåge, om budgetterne inden for fagområdet holdes og skal reagere, hvis der sker budgetoverskridelse i en virksomhed. I disse tilfælde skal områdechefen kontakte direktionen samt Økonomi og Analyse og støtte virksomheden i tiltag, som kan forhindre eller mindske budgetoverskridelsen.

3 Forslag til ny styringsmodel

I dette kapitel præsenteres en ny styringsmodel med særlig fokus på økonomistyringsdelen. Den nye model bygger på de samme grundprincipper som den nuværende model, men med justeringer og ændringer, der har til formål at skabe et bedre grundlag for den politiske og administrative styring.

Den nye styringsmodel har til hensigt at kunne imødekomme de udfordringer og behov, som er beskrevet i kapitel 1 og 2.

I kapitel 1 blev præsenteret følgende ønsker, som en ny styringsmodel skal kunne tilgode:

1. et større centralt overblik og informationsniveau om økonomistyringen
2. at mål- og rammestyringen styrkes

Derudover er der et stadigt behov for effektiviseringer, bedre ledelsesinformation og for at skabe større gennemsikuelighed i balancen mellem ressourcer og ydelser.

For at synliggøre skiftet i styringsmodel vil modellen ændre navn til ”Dialogbaseret mål- og rammestyring”. Som navnet antyder, er modellen fortsat baseret på dialog mellem det politiske og administrative niveau om de politiske mål og rammer, som sættes for den daglige drift.

De tre hjørnesteene i den nye styringsmodel er:

1. Central styring – Decentral ledelse
2. Dialogbaseret mål- og rammestyring
3. Administrativ aftalestyring

De centrale elementer, der ændres eller styrkes i forhold til den nuværende model er:

- **Bevillingsniveauet:** I forbindelse med budget 2011 er det besluttet at ændre bevillingsniveauet fra virksomhedsniveau til udvalgsniveau. Det er derfor en del af den nye model, at udvalgene er bevillingshavere.
- **Aftalestyringen:** De politiske aftaler erstattes af administrative lederaftaler mellem direktør og stabs-/områdechef og mellem områdechef og virksomhedsleder.
- **Overførselsadgangen:** Den fulde overførselsadgang, hvor virksomhederne kan overføre hele over-/underskuddet til næste år, erstattes af en ny model for overførsler. I modellen er der et loft for, hvor store overskud der kan overføres.
- **Ledelsesinformationen:** Ledelsesinformationen styrkes.
- **Organisation:** Organisationen skal tilpasses, og det er økonomistyringsopgaven, der definerer organiseringen. Det skal defineres, hvilke økonomistyringsopgaver, der skal varetages centralt, og hvilke opgaver, der med fordel kan ligge decentralt.

3.1 Nye roller for kommunalbestyrelsen og fagudvalg i den nye model

Den nye model betyder også, at kommunalbestyrelsen og fagudvalgene får nye roller:

- Kommunalbestyrelsen skal ikke længere indgå aftaler med virksomhederne – der indgås administrative ledaftaler mellem områdechefen og virksomhedslederen, og mellem direktøren og områdechefen/stabschefen. I forbindelse med budgetlægningen fastsætter kommunalbestyrelsen politiske mål, som indgår i de administrative ledaftaler.
- Udvalgene får driftsansvar. Det vil sige, at udvalget er bevillingshaver, hvilket betyder, at det enkelte udvalg er ansvarligt for at den samlede bevilling for udvalgsområdet overholdes.
- Udvalgene får en mere stringent mål- og rammestyring med mulighed for at skabe større sammenhæng mellem mål, indsatser og økonomi
- Udvalgene har fortsat to årlige dialogmøder med virksomhederne, ligesom det fortsat er udvalgene, som kommer med oplæg til mål for det kommende år og forslag til budget for eget område. Det kommende års budget inkl. mål vedtages af kommunalbestyrelsen



Figur 7: Sammenhængen i den dialogbaserede mål- og rammestyring

3.2 Central styring – Decentral ledelse

Den første hjørnesteen i styringsmodellen er som nævnt fortsat princippet om Central styring – Decentral ledelse.

Den centrale styring består af en stærk styring både politisk og administrativt. Det overordnede ansvar for driften ligger hos udvalgene, mens det daglige driftsansvar ligger hos virksomhedslederne.

Den centrale administrative styring ligger hos direktionen og områdecheferne understøttet af stabene. Den centrale styring sikrer, at virksomhederne bindes sammen til én organisation med en central politisk og administrativ ledelse.

Det daglige driftsansvar ligger hos virksomhedslederne, som indgår lederaftaler med områdechefen. Den decentrale ledelse foregår således i virksomhederne, hvor ledelsesbeslutningerne træffes så tæt på driften som muligt.

De ændringer, som ligger i den nye styringsmodel af bevillingsniveau, aftalestyring, overførselsadgang, ledelsesinformation og organisation, vil medføre at styringsprincippet om Central styring – Decentral ledelse bliver skærpet i begge led.

3.3 Bevillingsniveau

Med vedtagelsen af budget 2011 blev det besluttet, at bevillingsniveauet fra 2011 er på udvalgsniveau. Det betyder, at udvalgene har ansvaret for at overholde egen samlet bevilling. I det daglige er bevillingen opdelt i flere budgetrammer til virksomhederne, og virksomhedslederne har ansvaret for overholdelse af egen budgetramme. Virksomhedsledernes råderum, ansvar og opgaver er de samme som tidligere, men bevillingsniveauændringen betyder, at udvalget kan foretage tekniske ændringer og omplaceringer.

Som bevillingshaver har udvalget pligt til at igangsætte initiativer ved budgetoverskridelser inden for eget område og såfremt de samlede rammer muliggør det, kan udvalget vælge at flytte midler inden for udvalgets bevilling. Hvis udvalget finder det nødvendigt at ændre på virksomhedernes budgetrammer, bør det ske i tæt dialog med områdechef og virksomhedslederne.

Ændringen i bevillingsniveauet og dermed udvalgenes driftsansvar betyder, at der skal ske rettelser i styrelsesvedtægten og i kasse- og regnskabsregulativet. Begge dele skal godkendes af kommunalbestyrelsen.

3.4 Dialogbaseret mål- og rammestyring

Den anden hjørnesteen i den nye styringsmodel er den dialogbaserede mål- og rammestyring, der som noget nyt udmøntes i administrative lederaftaler. De administrative lederaftaler er beskrevet i afsnit 3.4.

I den dialogbaserede mål- og rammestyring er ansvarsfordelingen mellem det politiske og det administrative niveau uændret i forhold til den nuværende model. Det betyder, at der stadig er politisk styring efter mål og budgetrammer, og at udformningen af de politiske mål sker i dialog og samarbejde mellem politikere, virksomheder, områdesekretariater og brugere. Samtidig har det administrative niveau ansvaret for den daglige drift, udvikling heraf samt udmøntning af de politiske mål.

Modellen bygger således fortsat på en gensidig anerkendelse af parternes roller, ansvar og råderum i den generelle styring af kommunen.

Politiske mål

Arbejdet med de politiske mål vil være en del af budgetprocessen som hidtil og vil både indgå i budgettet, de administrative ledeftaler og i kvalitetskontrakten.

Kvalitetskontrakten skal jf. styrelsesloven udarbejdes årligt med mål for de borgerrettede områder. Ud fra målene i kvalitetskontrakten kan borgerne vurdere kommunalbestyrelsens indsats for at udvikle opgaveløsningen. Det er kommunalbestyrelsen, der fastlægger kvalitetskontrakten, og det er ikke muligt at delegerer opgaven til fx fagudvalg eller administrationen.

Dialog mellem udvalg og virksomheder

Der vil i den nye model fortsat være stor grad af dialog mellem det politiske og det administrative niveau, herunder mellem udvalg og virksomheder. Dialogen mellem de to niveauer skal være med til at sikre kvaliteten af de politiske mål fra udvalget som oplæg til kommunalbestyrelsen.

Dialogmøderne indgår i årshjulet som en naturlig og vigtig del af budgetprocessen. Dialogmøderne vil typisk ligge forår og efterår, hvor forårets dialogmøder vil have fokus på de politiske mål for det kommende år, mens dialogmøderne om efteråret kan have et mere virksomhedsrettet fokus, herunder opfølgning på de politiske mål og det kommende års budget. På efterårets dialogmøder er der desuden mere plads til at dialogen kan handle om virksomhedens hverdag: brugere, kerneydelser, projekter og udmøntningen af de politiske mål mv.

Der er flere formål med dialogprocessen:

- Ligeværdighed, idet ledere, medarbejdere og brugere får mulighed for at påvirke det kommende års politiske mål for området. Samtidig kan virksomhed og udvalg drøfte visioner og udviklingsperspektiver for området generelt.
- Forventningsafstemning mellem politikere, virksomhed og brugere. Dialogmøderne er et forum, hvor politikere, virksomheder og brugere kan drøfte udfordringer og fremtid for den enkelte virksomhed.
- Ejerskab til de politiske mål via dialog og inddragelse.

Virksomhederne kan og bør ikke forvente, at der altid kan opnås indflydelse og enighed. Man kan stræbe mod at nå til enighed i dialogen, men enighed vil ikke altid kunne opnås. I sidste instans er det den samlede kommunalbestyrelse, som beslutter, hvilke mål der skal opstilles for de enkelte områder.

Som nævnt i kapitel 2 er der overordnet set tilfredshed med den nuværende dialog mellem udvalg og virksomheder, om end nogle virksomheder kunne ønske sig mere og længere dialoger med politikerne.

Det vurderes ikke som realistisk at udforme en model, som lægger sig fast på flere end to årlige dialogmøder. Det betyder, at udvalget skal mødes med de enkelte virksomheder mindst to gange om året, men også gerne flere, hvis udvalget finder, at der er behov for det.

Da områderne i kommunen er organiseret forskelligt, og der udføres vidt forskellige serviceopgaver på de forskellige områder, er det naturligt, at der vil være variationer i, hvordan dialogprocessen praktiseres. Konsekvensen må være, at dialogprocesserne til-

passes dialogbehovet på det enkelte område. Det er derfor de politiske fagudvalg i samarbejde med områdechefen, som er ansvarlige for tilrettelæggelsen af dialogmøderne mellem fagudvalg og virksomheder.

Ud over den formaliserede dialogproces mellem fagudvalg, virksomhed og brugere er der dialog mange andre steder i dagligdagen, se evt. organisationsbeskrivelsen. Der er:

- dialog mellem direktion og stabs-/områdechefer
- dialog mellem områdechef og virksomhedsleder
- dialog mellem virksomhedsleder og medarbejdere
- dialog mellem virksomhedsleder og brugerbestyrelse
- og ikke mindst dialog mellem medarbejdere og borgere/brugere

Den dialogbaserede mål- og rammestyring betyder således, at dialogmøder og arbejdet med politiske mål fortsat vil være en del af budgetprocessen og dermed indgå i de årlige budgetvejledninger, som vedtages politisk. De politiske mål vil både indgå i budgettet, de administrative lederaftaler og i kvalitetskontrakten. Budgettet og kvalitetskontrakten vedtages af kommunalbestyrelsen.

3.5 Administrativ aftalestyring – en styrkelse af aftalestyringen

Som nævnt i kapitel 2 er en af vanskelighederne ved den nuværende aftalestyring, at det er svært at udforme en aftale, som kan tilgodese såvel de politiske som de administrative behov.

Politikerne har ansvar for at udstikke retning og mål for området og overordnede politikker (styringsinformation). Dette harmonerer ikke med virksomhedernes behov for operationelle mål for den daglige drift og udviklingen heraf.

En form for aftalestyring hænger dog godt sammen med princippet om decentral ledelse, hvorfor aftalestyring fortsat vil være en væsentlig del af den dialogbaserede mål- og rammestyring. De nuværende virksomhedsaftaler afløses af administrative aftaler i to niveauer; en lederaftale mellem direktør og stabschefer/områdechefer og en lederaftale mellem områdechef og virksomhedsleder.

Dette vil betyde en styrkelse af aftalestyringen, da både politiske og administrative mål indgår i én samlet lederaftaleproces og der vil blive en mere systematisk opfølgning på målene fremover. Det bliver således hhv. direktionen og områdechefernes ansvar, at udmøntningen af de politiske mål formuleres som målsætninger i aftalen med det underliggende niveau, hvor efter målene skal gøre operationelle i det udførende led.

Fra virksomhedsaftaler til lederaftaler

I forbindelse med HR-strategien er der arbejdet med at udvikle lederaftaler i kommunen, og det er besluttet, at der skal implementeres lederaftaler fra 2011. Formålet med at indføre lederaftaler er at styrke den administrative styring.

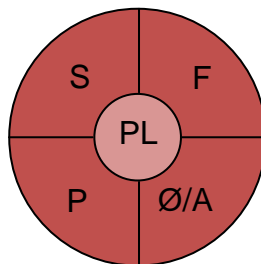
Konsekvensen af at afskaffe de politiske virksomhedsaftaler bliver, at konceptet for lederaftaler skal videreudvikles. Fremover skal lederaftalerne også omfatte de politiske mål og de økonomiske rammer, som genereres i budgetprocessen.

Formålet med aftalerne i den nye styringsmodel er:

- at sikre fælles forståelse hos aftaleparterne for de politiske mål, som er opstillet i budgettet
- at understøtte den løbende dialog og det indbyrdes samarbejde mellem aftaleparterne om de politiske og administrative mål i aftalen
- at optimere lederens præstationer ved at målsætte og støtte udvikling på kritiske præstationsområder
- at understøtte den løbende dialog og det indbyrdes samarbejde mellem aftaleparterne om forudsætninger for god ledelse
- at skabe inspiration og incitament til lederens udvikling af sit personlige lederskab

Lederaftalerne i den nye styringsmodel er opbygget omkring de 5 præstationsområder, som også er en del af det nuværende lederaftalekoncept:

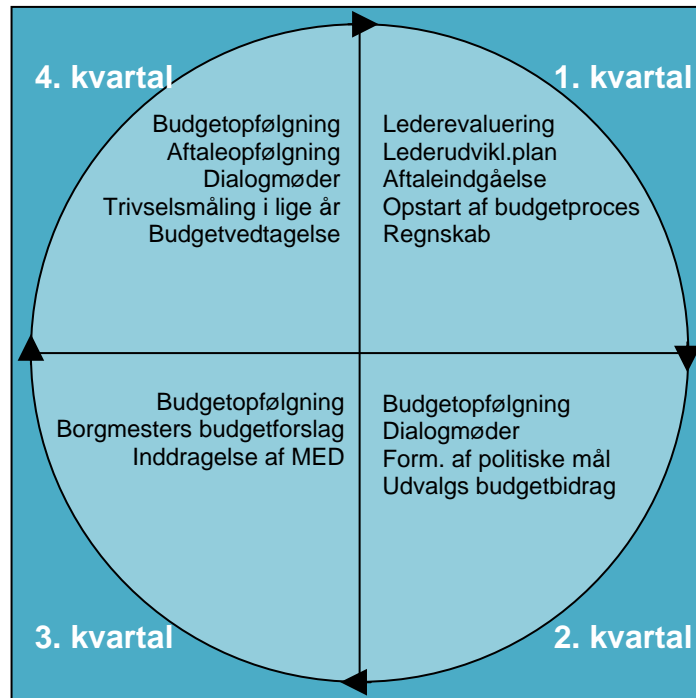
1. Strategisk ledelse
2. Faglig ledelse
3. Personaleledelse
4. Økonomisk/administrativ ledelse
5. Personligt lederskab



Figur 8: Præstationsområder i lederaftalekonceptet

Lederevaluering baseret på trivselsmålinger, ledelsesinformation og præsteret grad af målopfyldelse samt lederudviklingsaftaler vil være en del af de nye lederaftaler. Aftalerne vil have en åben del, som vil indeholde de politiske mål og mål for de fire første præstationsområder, og der vil være en lukket del med udviklingsmål for det personlige lederskab.

Figuren nedenfor viser i hovedtræk årets gang i dialogbaserede mål- og rammestyring. I den årlige budgetvejledning kommer et mere detaljeret årshjul med aktiviteterne i budgetprocessen.



Figur 9: Årets gang i den dialogbaserede mål- og rammestyring

Overgangen fra virksomhedsaftaler til ledaftaler betyder, at der skal ske en udvikling af det nuværende ledaftalekoncept, og det skal vurderes, hvordan aftalerne bedst implementeres. Det nye aftalekoncept vil blive forelagt til politisk orientering.

Derudover skal de nye roller og relationer mellem direktører, stabs-/områdechefer og virksomhedsledere beskrives i organisationsbeskrivelsen, som efterfølgende bliver forelagt til politisk orientering.

3.6 Overførselsadgang

Målet med overførselsmuligheden er at sikre en så hensigtsmæssig, herunder langsigtet, økonomisk disponering som muligt i de decentrale enheder, som har det daglige driftsansvar.

I den nuværende model er der generelt ubegrænset adgang til at overføre over- og underskud på den overførbare del af driftsbudgettet. Det forudsættes, at virksomhedslederen disponerer således, at et overført underskud kan finansieres inden for tre år. Mer-/mindreforbrug, som kan henføres til den ikke-overførbare del af rammen kan ikke overføres til næste års budgetramme. Som beskrevet i kapitel 2 betyder den ubegrænsede overførselsadgang, at nogle virksomheder har akkumuleret store overskud, mens andre til gengæld har akkumuleret store underskud.

Forslag til ny model for virksomhedernes overførselsadgang

Ud over de ovenfor nævnte problemstillinger ved den ubegrænsede overførselsadgang, har virksomhedssammenlægninger og andre strukturændringer medført, at der er færre, men betydeligt større virksomheder end for blot nogle år siden, hvoraf nogle har haft

tilsvarende større underskud end tidligere. Sammen med kommunens generelle økonomiske situation, betyder det, at der er behov for en strammere central styring, herunder en indskrænkning af virksomhedernes overførselsadgang.

Den nye model for overførselsadgang skal tilgodese, at der er et vist incitament for virksomhedslederne til at effektivisere, holde rammen, spare op til større investeringer samt i det hele taget have en daglig disponering, der er så økonomisk fornuftig som muligt. Derudover skal modellen tilgodese et behov for at skabe råderum i kommunens økonomi. Det er derfor indbygget i modellen, at der ved overskud betales et bidrag til kassebeholdningen.

Da udvalget er bevillingshaver, har udvalget mulighed for at foretage omdisponeringer inden for bevillingen. For at bevare en hensigtsmæssig og økonomisk disponering i virksomhederne, bør denne mulighed dog begrænses til ekstraordinære situationer.

Den nye model for overførselsadgang betyder, at kasse- og regnskabsregulativet skal tilrettes og forelægges til politisk behandling. De specifikke overførselsregler er vedlagt som bilag 1.

3.7 Ledelsesinformation

God ledelsesinformation er central for styringen af den kommunale service, især i tider med stigende krav til kvalitet og effektivitet. God ledelsesinformation betyder, at politikerne, den centrale administrative ledelse og den enkelte virksomhedsleder løbende kan følge op på, om der er overensstemmelse mellem det politisk fastlagte serviceniveau og den service, der reelt leveres til borgerne.

Ved både at følge op i forhold til borgerne, medarbejderne, tildelingen og leveringen af serviceydelser, arbejdsprocesserne og ikke mindst økonomien kan politikerne få et helhedsbillede af et serviceområde.

Ledelsesinformation kan fx give svar på følgende spørgsmål:

- Holder budgettet?
- Hvad koster det at levere de forskellige ydelser?
- Er ydelsestildelingen ensartet på tværs af områderne?
- Hvilken profil har brugerne?
- Hvem leveres ydelsen til?
- Hvad mener brugerne om kvaliteten?
- Gennemføres de lovpligtige tilsyn, og hvad viser de?

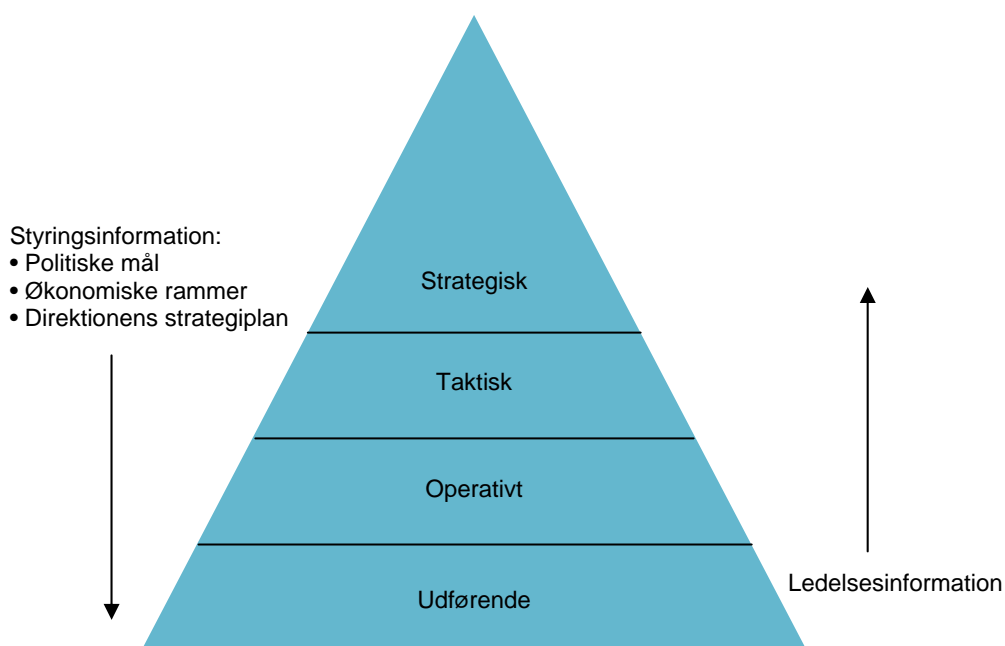
Ledelsesinformation kan med andre ord gøre det muligt at følge et område tæt og skabe et godt grundlag, når udvalg og ledelse ønsker at følge op på økonomi og serviceniveau.

Ledelsesinformationen til den centrale administrative ledelse og det politiske niveau har traditionelt været meget fokuseret på budgettet og de økonomiske nøgletal. For at indsats og resultater kan vurderes i en helhed, er det også nødvendigt at have information om blandt andet tildelte og leverede ydelser, brugertilfredshed mv.

Politikere og ledelse får på den måde et afbalanceret billede af, hvordan de kommunale opgaver udføres i stedet for blot en tilbagemelding på, om hvorvidt budgetterne over-

holdes. Hvis ledelsesinformation skal understøtte både den centrale og den decentrale styring, er der et behov for mere omfattende ledelsesinformation end kommunen har i dag.

En forudsætning for en bedre ledelsesinformation op gennem organisationen er en klar udmelding ned gennem organisationen om, hvilke mål, der skal nås, i hvilken retning et område skal udvikle sig, og hvilke ressourcer der er afsat til nå målene. Denne styringsinformation kommer via de mål og økonomiske rammer, som det politiske niveau fastsætter samt via direktionens udmeldinger om, hvordan organisationen skal omsætte de politiske mål og prioriteringer i praksis ud fra en fælles fastlagt fokusering og perspektivering. Det kan fx ske gennem en strategiplan med tværgående fokusområder, der understøtter de politisk fastsatte visioner og mål.



Figur 10: Styringsinformation (hvor skal vi hen?) og ledelsesinformation (hvordan går det?)

Et væsentlig led i at styrke ledelsesinformationen er at få et overblik over, hvad organisationen ligger inde med af informationer og data, og samtidig blive god til at vide, hvad der er brug for at vide noget om. Denne afklaring skal ske i et samarbejde mellem det centrale og det decentrale niveau, da det decentrale niveau kan være med til at vurdere konsekvenser og vigtighed af konkrete handlinger for koncernen.

Samtidig skal ledelsesinformationen sammensættes, så det bliver tydeligt, om indsatserne bevæger sig i retning af de politisk fastsatte mål.

Hvordan ledelsesinformation?

For at være sikker på at ledelsesinformationen kommer hele vejen rundt, kan der følges op inden for følgende overordnede perspektiver:

- Økonomi
- Borgere
- Arbejdsprocesser

- Ydelser
- Medarbejdere

Det er vigtigt, at der inden for hvert perspektiv udvælges en række konkrete målepunkter eller nøgletal, som bliver en fast del af ledelsesinformationen til den centrale administrative ledelse og til det politiske niveau. Udvælgelsen af målepunkter, nøgletal og indikatorer skal ske i tæt samarbejde med ledere og relevante medarbejdere på de enkelte områder.

Økonomien

Ledelsesinformation om økonomi kan fortælle virksomhedsleder, områdechef og udvalget, om budgettet overholdes, og hvordan forbruget tegner sig for de forskellige ydelser. Hvad angår budgettet, er det både relevant at fremhæve forbruget i forhold til budgettet i alt og omkostningerne fordelt på de enkelte ydelser.

Det kan også være relevant at sammenligne på tværs af sammenlignelige institutioner, internt såvel som eksternt eller at sammenligne med forbrug i tidligere perioder.

Borgerne

Ledelsesinformation om borgerne handler om, hvordan borgernes profil og deres behov ændrer sig, og hvordan de oplever den ydelse, de modtager m.m.

Ledelsesinformationen kan beskrive udviklingen i antallet af borgere og udviklingen i behov for den pågældende ydelse. Informationerne om den samlede borgerprofil kan have stor betydning for kommunalbestyrelsens, udvalgets og den administrative planlægning og er en vigtig del af ledelsesinformationen.

Brugerfeedback kan give et billede af ydelsernes kvalitet. Målinger af brugertilfredsheden er det bedste værktøj til at få viden om borgernes oplevelse af kvaliteten i ydelserne.

Arbejdsprocesser

Ledelsesinformation om arbejdsprocesser skal fortælle, hvordan området fungerer i det daglige arbejde med borgere og relevante samarbejdsparter.

Ledelsesinformationen kan fx være sagsbehandlingstider, antal revurderinger, antal gennemførte tilsyn, sammenligning af forskellig praksis på tværs af enheder, ventetider mv. afhængig af området.

Ydelser

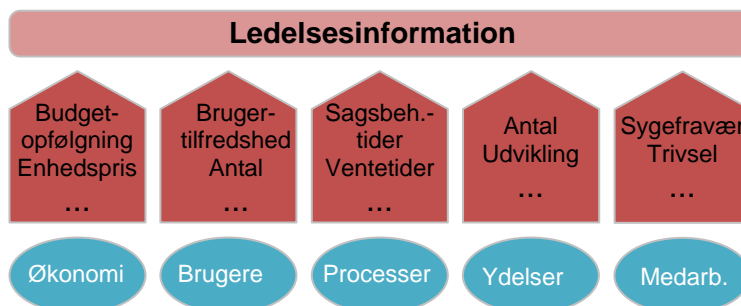
Informationen om de leverede ydelser skal give ledere og politikere et billede af, hvordan serviceniveauet udmøntes i praksis.

En væsentlig del af ledelsesinformationen om ydelserne kan være et overblik over tildelte ydelser inden for de forskellige ydelsestyper på området, ligesom viden om udviklingen i områdets ydelser fra måned til måned kan give et nødvendigt overblik for den daglige ledelse.

Medarbejdere

Ledelsesinformation om medarbejderne kan fx være nøgletal om udvikling i sygefravær samt udvikling i medarbejdertrivsel målt gennem medarbejdertilfredshedsundersøgelser.

Det kan også være informationer om udvikling i medarbejdersammensætningen, herunder uddannelses- og kompetenceprofiler.



Figur 11: Ledelsesinformation som en række særskilte, men indbyrdes koordinerede, informationer om økonomi, borgere, arbejdsprocesser og ydelser

En styrkelse af ledelsesinformationen betyder, at der administrativt skal ses på struktur, indhold og værktøjer. Det forventes, at der sker en trinvis implementering af elementerne i 2011.

3.8 Organisation

Udgangspunktet for en optimeret økonomistyring er, at det overordnede og primære fokus er det samme, uanset hvor i organisationen man arbejder med økonomi. Denne tilgang skal også afspejle sig i organiseringen af arbejdet med økonomistyringen. Der skal med andre ord tilvejebringes et bedre samarbejde mellem de forskellige enheder, der arbejder med økonomistyring, så fokus på koncernens samlede behov bliver skærpet, uden at der gås på kompromis med virksomhedernes individuelle behov.

Den nye styringsmodel giver dermed anledning til at se på indretningen af organisationen, så den bedst muligt understøtter principperne i styringsmodellen.

I dette notat behandles særskilt organiseringen af den understøttende centrale økonomifunktion, men princippet for organiseringen vil på sigt også komme til at gælde for varetagelsen af andre understøttende opgavefunktioner, fx løn- og personaleopgaver.

I dag varetages økonomistyringsopgaven i kommunen i et samspil mellem staben Økonomi og Analyse, områdesekretariaterne og virksomhedernes økonomifunktioner. De enkelte økonomifunktioner er meget forskellige og bestemt ud fra konkrete behov. Det betyder også, at økonomifunktionerne både i omfang og i opgavevaretagelse adskiller sig meget fra hinanden.

Det foreslås, at organisationen tilpasses, så den bedst muligt understøtter principperne i styringsmodellen. Det betyder, at den centrale økonomistyring skal styrkes, uden at den decentrale økonomistyring svækkes.

Økonomistyringsopgaven skal være udgangspunktet for en tilpasning af organisationen, og det er vigtigt at kommunen både får en aktiv central økonomifunktion og aktive decentrale økonomienheder, hvor faglighed og økonomiforståelsen går hånd i hånd.

Den kompleksitet der er i kommunens opgaveløsning betyder også, at der er stor variation i økonomistyringsopgaven på de forskellige områder. Efter politisk beslutning om ny styringsmodel skal administrationen som noget af det første derfor se på, hvordan økonomistyringsopgaven løses centralt/decentralt på de forskellige områder. Formålet er at kunne opbygge en mere entydig økonomistyring, der opfylder de forskellige behov både politisk og administrativt.

Der har allerede været et par indledende drøftelser i den administrative ledelse, og der er enighed om, at der fortsat skal være viden, ekspertise, faglighed og økonomistyring i de decentrale enheder samtidig med, at den centrale økonomifunktion styrkes.

4 Forslag til proces for implementering af den nye styringsmodel

Nærværende notat behandles administrativt i januar 2011.

Notatet og dermed forslaget til en ny styringsmodel præsenteres for Økonomi- og Erhvervsudvalget den 19. januar 2011.

En egentlig behandling af notatet og forslaget kan ske i Økonomi- og Erhvervsudvalget den 16. februar og i kommunalbestyrelsen den 24. februar.

Herefter skal notatet sendes i høring i Med-Hovedudvalget, stabe, områdesekretariater og virksomheder. Det foreslås, at notatet sendes i høring i perioden 28. februar til 4. april 2011.

Notat med høringssvar kan herefter komme til andenbehandling i Økonomi- og Erhvervsudvalget den 13. april og i kommunalbestyrelsen den 28. april 2011.

4.1 Hvad er allerede besluttet til implementering i 2011

I forbindelse med budget 2011 har kommunalbestyrelsen besluttet at hæve bevillingsniveauet fra virksomhedsniveau til udvalgsniveau. Denne ændring træder således i kraft den 1. januar 2011.

4.2 Hvad kan ellers implementeres i 2011

Sammen med ændringen af bevillingsniveau foreslås, at ændringerne i aftalestyringen og den nye model for overførselsadgang implementeres efter politisk beslutning om ny styringsmodel. En ny model for overførselsadgang kan træde i kraft umiddelbart efter politisk behandling og med tilbagevirkende kraft til 1. januar 2011, hvorimod en ny aftalestyring vil kræve en udvikling af lederaftalekonceptet og dermed en længere implementeringsproces. De nye lederaftaler kan således få virkning fra 1. januar 2012.

Derudover kan der i begyndelsen af 2011 igangsættes en drøftelse af økonomistyringsopgaven på tværs af organisationen, herunder få defineret, hvilke økonomistyringsopgaver, der skal varetages centralt, og hvilke opgaver, der med fordel stadig kan ligge decentralt. I andet halvår af 2011 kan der ses på den fremtidige organisering, herunder at få ændret de relevante medarbejdernes referenceforhold jf. afsnit 3.7.

Endelig skal der i 2011 iværksættes et arbejde omkring udbygning af den nuværende ledelsesinformation.

Det er ikke en forudsætning for styringsmodellen, at der implementeres et ledelsesinformationssystem (LIS), men et LIS kan hjælpe med at få endnu bedre ledelsesinformation. Et LIS er et sammenhængende informationssystem til ledelse og styring af organisationen, der bygger på de systemer og data, som allerede findes i organisationen.

Det skal overvejes, hvilket system der indkøbes, og hvordan og hvornår det implementeres. De fleste virksomheder kan tænkes allerede i en årrække at have arbejdet med specifikke målepunkter for deres forskellige resultatområder (økonomi, kunder, medarbejdere, processer mv.), men af hensyn til en implementering af et LIS, vil det være hensigtsmæssigt at vurdere den enkelte virksomheds parathed til denne type resultatopfølgning og tilrettelægge implementeringen herefter.

Ud over et LIS kan det til stadighed overvejes, hvilke redskaber der skal anvende i understøttelsen af styringsmodellen. Forskellige ledelses- og styringsredskaber er beskrevet i appendikset til kapitel 3.

Appendiks til kapitel 3: Ledelses- og styringsredskaber

Dette afsnit er et appendiks til kapitel 3. I kapitel 3 er et forslag til en ny styringsmodel, som kan sikre en mere central indflydelse på økonomistyringen og samtidig styrke den politiske mål- og rammestyring.

Appendikset indeholder beskrivelser af forskellige ledelses- og styringsredskaber, som kan understøtte styringsmodellen, herunder især økonomistyringen.

A1 Effektiviseringer

En af de mest centrale pointer i arbejdet med effektiviseringer er, at det ikke er det samme som besparelser. Effektivisering er, når vi får mere for de samme penge, eller når vi får det samme for færre penge. Besparelser er derimod når vi får mindre for færre penge.

I forhold til andre begreber som produktivitet (laver vi nok?) og nytte (synes andre om det vi laver?), så fokuserer effektivitet på, om vi gør det rigtige.

Effektiviseringer er ikke en engangforeteelse, men derimod en fortløbende proces og målet er, at organisationen udvikler en egentlig effektiviseringskultur.

Der er igangsat en effektiviseringsproces i kommunen med inddragelse af både medarbejdere og ledere på alle niveauer i organisationen.

En **effektiviseringsstrategi** er en strategi for, hvordan man vil opnå et overordnet effektiviseringsmål, og kan ses i direkte forlængelse af det igangsatte arbejde med effektiviseringer. En effektiviseringsstrategi skal kunne bruges på mange niveauer i organisationen, enten som lokale virksomhedsstrategier, områdestrategier eller som en fælles effektiviseringsstrategi for hele organisationen.

Når man fokuserer på **produktivitet**, ser man på, hvor mange produkter man leverer med hvor mange omkostninger. I en enkel opstilling som denne er der således to ting man kan påvirke; produktet/ydelsen eller omkostningerne.

En produktivitetstilgang handler om at vide, hvor meget den enkelte ydelse koster; hvor meget koster en byggesagsbehandling, hvor meget koster det at skifte en støttestrømpe, hvor meget koster en skolegang for en elev?

Det er ikke altid nemt at give et hurtigt, præcist svar på sådanne spørgsmål. Et andet spørgsmål kan lyde, hvad der påvirker produktiviteten. Ydelserne leveres ved hjælp af aktiviteter i virksomhederne, der igen anvender ressourcer for at gennemføre aktiviteterne.

Viden om produktionen handler derfor om viden om aktiviteter og ressourcer, og det er aktiviteterne og ressourcerne, der skal i spil, hvis ydelsen skal være uændret. Produktiviteten kan derfor forøges ved bedre udnyttelse af ressourcerne, bedre planlægning og bedre gennemførelse af aktiviteterne. Det kan fx være at nedbringe sygefraværet, udnytte de fysiske rammer bedre, ændre indkøbsstrategi, ændre arbejdsprocesser og optimere den lokale økonomistyring.

A2 Lean

Der findes mange måder at optimere arbejdsprocesser på. Bornholms Regionskommune har gennem de sidste tre år arbejdet med lean for at optimere arbejdsprocesserne bredt i organisationen. Der er inden for det seneste år blevet uddannet 38 leankonsulenter både centralt og decentralt, der kan anvende lean-værktøjer til at optimere deres virksomhed.

Lean udspringer af en japansk virksomhedskultur, der efter en amerikanisering er blevet en måde at arbejde på i hele verden, også i den kommunale. Lean sikrer, at fokus i arbejdsprocessen er rettet mod kunden. I en kommunal sammenhæng er det ofte borgeren, men kunden kan også være kolleger internt i organisationen. Ved hele tiden at have øje for om det man gør, i en given arbejdsproces, er til gavn for kunden, kan arbejdsprocesserne i de fleste tilfælde tilrettelægges mere effektivt med forholdsvis simple værktøjer, fx gennem kortlægning af processen, standardisering af arbejdsprocesser og effektive mødeformer.

A3 Borgerpanel

Et borgerpanel er et repræsentativt udsnit af befolkningen, der kan spørges om alt fra tilfredshed med kommunale servicetilbud til andre interessante emner. Med de stigende krav om brugertilfredshedsundersøgelser, som krævet i bl.a. regeringsaftalen og Kvalitetsreformen, samt kommunens egne ønsker om at styrke ledelsesinformation, vil investering i et borgerpanelsystem inden for den nærmeste fremtid give god mening.

Med et borgerpanel, kan kommunalbestyrelsen også sikre sig et værktøj, der fx kan finde anvendelse i andre sammenhænge, fx borgerinddragelse.

A4 Ledelsesinformationssystem (LIS)

Et ledelsesinformationssystem (LIS) er et sammenhængende informationssystem til ledelse og styring af organisationen, der bygger på de systemer og data, som allerede findes i virksomheden. Systemet kan dermed bidrage til en sammenfatning og tværgående videreudvikling af de data, som delsystemerne indeholder. Sammenkoblingen af de forskellige systemer giver muligheder for at foretage sammenligninger og beregninger på data fra systemerne, således at det bliver muligt at få nye oplysninger som fx enhedsomkostninger pr. sag m.m. Endvidere kan andre registreringer af oplysninger fra fx medarbejdertilfredshedsanalyser, benchmarking, markedsanalyser, kompetence- eller videnopgørelse inddrages.

Et LIS forventes at kunne erstatte de nuværende opfølgninger med samlede opfølgninger for den enkelte virksomhed eller for organisationen som helhed.

Et LIS skal være opbygget, så virksomhedslederne kan få information om deres egen virksomhed, områdechefen om de virksomheder, der hører til området osv. I sidste ende skal kommunalbestyrelsen og direktionen have adgang til informationer på alle niveauer i organisationen.

Information

Med hensyn til informationsdelen, kan ledelsesinformation defineres som rapporter om forhold, der vedrører ledelses- og styringsopgaverne i organisationen. Ledelsesinformationen bør omfatte periodiske standardiserede rapporter om hele organisationens økonomiske såvel som resultatmæssige status.

De tilbagevendende standardrapporter bør være fokuseret på få centrale informationer, der giver status på de forhold, som er afgørende for at opnå virksomhedens mål, både de politisk og de administrativt fastsatte.

Fordele ved LIS

En af LIS's største fordele er målinger, der tager udgangspunkt i de krav og forventninger som brugere, borgere og politikere kan have til et solidt beslutningsgrundlag. Ledelsesinformation kan dermed:

- give overblik og gennemsigtighed
- lette overvågning af samtlige områder i regionskommunen
- forbedre muligheden for at føre en faktabaseret dialog mellem politikere og administration
- forbedre muligheden for at træffe beslutninger på et mere oplyst grundlag
- se tværgående på organisationen via helhedsinformation, som kan danne nye vinkler og dermed styrke den politiske og administrative handlekraft.

A5 Benchmarking på forskellige måder

Den grundlæggende idé med benchmarking er ”sammenligning for at lære af hinanden”.

Benchmarking er en systematisk sammenligning med læring og udvikling for øje. Det er en standardiseret metode, der bruges til at identificere de bedste på et område med henblik på, at andre kan lære af dem og selv blive bedre.

Benchmarking adskiller sig fra andre metoder til intern resultatvurdering ved en tilgang, der fokuserer på sammenlignelige institutioner. Benchmarkingens formål er, at sammenligningen skal give et beslutningsgrundlag for at sætte initiativer i gang, der vil føre til bedre resultater fremover.

I princippet kan man vælge mellem to forskellige former for benchmarking: benchmarking i forhold til best-practice eller benchmarking i forhold til en sammenlignelig gruppe.

Den systematiske ”best-practice”-sammenligning indebærer, at der i forbindelse med et benchmarkingprojekt skal fastlægges en fælles norm, der kan benyttes som sammenligningsgrundlag. Denne norm bør være ”best-practice”, hvilket vil sige, at institutionerne måler sig i forhold til de bedste.

I den anden form for benchmarking måler virksomheden sig i forhold til en sammenlignelig gruppe. Denne kan både være intern og ekstern, forstået på den måde, at man kan måle sig i forhold til sammenlignelige institutioner i andre kommuner, eller at man måler sig med sammenlignelige institutioner inden for kommunen.

Man behøver ikke benchmarke på hele virksomhedens opgaveportefølje, men man kan fx benchmarke på centrale processer, der er ens på tværs af en række virksomheder (fx bogholderi og regnskabsområdet, løn- og økonomiområdet).

Hvorfor benchmarking hos os?

Gode rammer for et benchmarkprojekt skaber en reel mulighed for effektivisering af opgavevaretagelsen, og desuden er den individuelle sparring, dialog og handlingsplaner for konkrete effektiviseringstiltag med til at understøtte varige resultater i den enkelte virksomhed.

Samtidig giver dialogen på tværs af virksomhederne både internt og eksternt en række faglige og kompetencemæssige positive effekter.

De statslige erfaringer tyder på, at benchmarking skaber en større åbenhed og dialog på tværs. Det er en samarbejds- og udviklingsform, hvor deltagerne bryder med den traditionelle rygmarvsreaktion ”vi er helt specielle og kan ikke sammenlignes med andre ” og når frem til refleksionen ”hvad kan vi lære af dette”?

Sammenligning på tværs af kommuner

Sammenligninger med andre kommuner skal ske med stor omhu, og det skal sikres, at de oplysninger, som der sammenlignes med, er indhentet på et sammenligneligt grundlag. Det kan være svært at analysere enkeltstående udviklingstræk og nøgletal, hvis der ikke er noget at sammenligne med. Er den udvikling, vi ser fx en generel tendens, eller er der særlige forhold hos os, som vi skal være opmærksomme på? I det omfang, det kan lykkes at identificere sammenlignelige informationer fra andre kommuner, kan de indgå som en fast del af ledelsesinformationen.

A6 Controlling

Controlling er metoder til intern styring med fokus på mål og resultater. Der skelnes mellem to former for controlling: strategisk opfølgning og intern kontrol.

En controllerfunktion er en ledelsesorienteret hjælpefunktion, der overvåger, hvordan det går med at realisere mål og resultater, kvalitetssikrer den interne kontrol og resultatopfølgning, sikrer ledelsesinformation samt foreslår korrektioner. Controllerens rolle er at være bindeled mellem den øverste ledelse og de faglige ledere. Controlleren vil ofte være den, der koordinerer og leverer målrettet og ledelsesrelevant beslutningsinformation til topledelsen.

Strategisk opfølgning

Den strategiske opfølgning har især fokus på den fremadrettede og udviklingsorienterede opfølgning. Det bygger på, hvad vi ser af tendenser, og hvordan vi så kan handle for at nå det, vi gerne vil.

Strategisk opfølgning handler om at gøre de rigtige ting og løse de centrale og relevante opgaver. Strategisk opfølgning kan blandt andet omfatte:

- Opstilling af mål og opfølgning på målopfyldelse, hvilket kræver en god forståelse for virksomhedens samlede opgaveportefølje og gode kommunikations- og samarbejdsevner i forhold til alle dele af organisationen
- Resultatkontrakt. Indgåelse og opfølgning på resultatkontrakten som kræver gode formidlingsevner og kendskab til de strategiske udviklingsmål
- Effektiviseringsstrategi og redegørelse for områdets arbejde med effektiviseringsstrategi, herunder kontraktstyring, klare mål, indkøbs- og udbudspolitik
- Videreudvikling af ledelsesinformation
- Risikoanalyser og vurdering af centrale forhold
- Kvalitetsundersøgelser, tilfredshedsundersøgelser, effektanalyser og evaluering i forhold til kunder og værdi af opgavevaretagelsen
- Tværgående analyser - herunder benchmarking
- Procesanalyser med videre

Det skal bemærkes, at mange af de ovenfor oplistede aktiviteter kan udføres såvel med henblik på intern kontrol som med henblik på strategisk resultatopfølgning.

Intern kontrol

Intern kontrol omfatter bl.a. kontrol af den interne effektivitet samt produktivitet. Intern kontrol er ofte mere finansiel og bagudrettet end den strategiske opfølgning. Den interne kontrol indeholder typisk aktiviteter som:

- Overordnet opfølgning, herunder økonomiopfølgning, sammenholdelse af planlagte og realiserede aktiviteter, periodeanalyser, vurdering af nøgletal mv. Sammenstilling af økonomiske og ikke-økonomiske data vedrørende aktiviteter, resultater, regnskaber mv.
- Analyser af sammenhænge samt undersøgelse af afvigelser og fejlkorrektioner.
- Fysisk kontrol - optælling og fysisk sikring af driftsmidler, lagre, værdibeholdninger og likvider samt sammenholdelse af registreringer.
- Kontroller i forbindelse med systemanvendelse med henblik på at sikre adgangen til systemerne, datas fuldstændighed, gyldighed, nøjagtighed, funktionsbegrænsning mv.
- Funktionsadskillelse - det vil sige adskillelse af kontrolmæssigt uforenelige funktioner, fx adskillelse mellem kasse og bogholderi, mellem godkendelse, registrering og varetagelse af aktiver, mellem drift og udvikling af edb-systemer mv.
- Risikovurderinger, herunder fastsættelse af strategi for kontrolniveau og kontrolmål

Intern kontrol kan betragtes som en klassisk kontrolfunktion, hvor man med udgangspunkt i kontrol af produktivitet, procedurer og adfærd lægger vægt på, om medarbejderne gør tingene rigtigt. Den strategiske opfølgning har fokus på, om man gør de rigtige ting, og hvordan man kan gøre det bedre i fremtiden.

A7 Konkurrenceudsættelse

Bornholms Regionskommune ønsker med sin udbuds- og indkøbspolitik at understøtte sit samspil med det private erhvervsliv på en måde, der sikrer, at indkøb af varer og tjenesteydelser bliver udført økonomisk rationelt.

Hovedformålet med konkurrenceudsættelse er at forøge kvalitet og effektivitet på området til glæde for borgerne og at gennemføre udbuds-/udliciteringsprocesserne så optimalt som muligt både i forhold til berørte medarbejdere og til private samarbejdspartnere.

Kommunalbestyrelsen har det overordnede ansvar for løsning af regionskommunens opgaver - også selvom en opgave er udbudt/udliciteret. Kommunalbestyrelsen skal gennem fastlæggelse af niveauet og indholdet af regionskommunens opgaveløsning sikre, at ydelser der leveres til borgere og brugere sker indenfor lovgivningens rammer.

Samarbejdsformer

Alt afhængigt af formålet kan forskellige former for offentligt/privat samspil benyttes. I takt med at flere og flere opgaver løses med forskellige former for privat inddragelse, udvikles nye metoder og samspilsformer. De forskellige samarbejdsformer kan være:

- Partnerskaber
- Partnering
- Frit-valgsmodeller
- Koncessioner
- Selskabsdannelse
- Funktionsudbud (udbud på ydeevne)
- Drifts- og finansieringsmodeller
- Udviklingskontrakter

A8 Ledelsescoaching

Ledelsescoaching er coaching af lederen eller ledelsen. Ledelsescoaching kan udvikle lederen og lederens egne kompetencer i forhold til sin rolle som leder.

Ledelsescoaching kan også give lederen indblik i virksomheden eller organisationen, herunder øge fokus på virksomhedens mål og den valgte strategi for at opnå målet. Det kan være med til at give lederen et indblik i de ressourcer og kompetencer, der er i virksomheden, og hvilke der skal udvikles eller tilegnes.

Ledelsescoaching er ikke rådgivning, men en hjælp til at få fokus på den ubevidste viden, der er hos lederen.

Bilag 1

Forslag til ny model for virksomhedernes overførselsadgang

Ud over de ovenfor nævnte problemstillinger ved den ubegrænsede overførselsadgang, har virksomhedssammenlægninger og andre strukturændringer medført, at der er færre, men betydeligt større virksomheder end for blot nogle år siden, hvoraf nogle har haft tilsvarende større underskud end tidligere. Sammen med kommunens generelle økonomiske situation, betyder det, at der er behov for en strammere central styring, herunder en indskrænkning af virksomhedernes overførselsadgang.

Den nye model for overførselsadgang, som er beskrevet nedenfor, skal dels tilgodese, at der er et vist incitament for virksomhedslederne til at effektivisere, spare op til større investeringer samt i det hele taget have en daglig disponering, der er så økonomisk fornuftig som muligt, og dels tilgodese et behov for at skabe råderum i kommunens økonomi. Det er derfor indbygget i modellen, at der ved overskud betales et bidrag til kassebeholdningen.

Generelt

Reglerne for overførselsadgang gælder for stabe, områdesekretariater og virksomheder, og kun for den overførbare del enhedernes budgetrammer.

Mindreforbrug på udvalgenes puljer overføres som udgangspunkt med det fulde beløb til næste budgetår. Det samme gælder for øvrige puljer, som allerede er disponeret enten politisk eller administrativt.

Enhedernes budgetrammer opgøres som nettorammer, bortset fra de virksomheder, hvor indtægterne indgår som en del af budgetstyringen. Her beregnes budgetrammen på baggrund af udgiftsbudgettet. Det gælder bl.a. for Døgnplejen Bornholm, DeViKa, Vej & Park m.fl.

Over- og underskud opgøres som det akkumulerede over-/underskud, dvs. inkl. tidligere års overførsler.

Overførsel af overskud

Ved et overskud på den overførbare del af budgetrammen, kan der højst overføres et samlet overskud på 3% af rammen til næste års budget, dog altid op til 1,0 mio. kr.

Hvis en virksomhed har et overskud, som er større end 3% af virksomhedens budgetramme, tilføres den del af overskuddet, som ligger over de 3% kassebeholdningen.

Derudover skal virksomhederne afleverer 15% af overskuddet til kassebeholdningen, uanset overskuddet størrelse. De 15% af overskuddet er et bidrag til fællesskabet.

Eksempel 1:

En virksomhed med en budgetramme på 20 mio. kr. kan højst overføre et samlet overskud på 600.000 kr. til næste års budget. Derudover skal virksomheden aflevere 15% af overskuddet til kassebeholdningen, i eksemplet svarende til 90.000 kr. Det betyder altså at virksomheden kan overføre et overskud på 510.000 kr. til næste års budget.

Eksempel 2:

For en virksomhed med en budgetramme på 8 mio. kr. svarer 3% til 240.000 kr., men virksomheden kan overføre et overskud på op til 1,0 mio. kr. til næste års budget jf. overførselsreglerne. Hvis virksomheden har et overskud på 1,2 mio. kr., tilfalder den del der er over 1,0 mio. kr. kassen, dvs. 200.000 kr. Virksomheden har herefter et overskud på 1,0 mio. kr. Heraf skal der afleveres 15% til kassebeholdningen, svarende til 150.000 kr.

Overførsel af underskud

Hvis en virksomhed får underskud på den overførbare del af rammen, overføres det samlede underskud til næste års budget.

For underskud over 100.000 kr. skal virksomheden over for udvalget og områdechefen redegøre for årsagerne til underskuddet samt komme med forslag til, hvordan underskuddet kan finansieres inden for tre år.

Hvis udvalget vurderer, at en virksomhed ikke kan nedbringe sit underskud, og at det ikke er muligt at finansiere underskuddet inden for udvalgets bevilling, skal udvalget tage virksomhedens budgetbehov med i det efterfølgende års budgetbidrag. Herved bliver den manglende finansiering synlig, og kommunalbestyrelsen kan træffe beslutning om tiltag i forbindelse med budgetlægningen.

Eksempel 3:

En virksomhed med en budgetramme på 50 mio. kr. har et underskud på 2 mio. kr. Hele underskuddet overføres til næste års budget. Virksomheden skal samtidig komme med en redegørelse for årsagerne til underskuddet samt komme med forslag til, hvordan underskuddet kan finansieres inden for tre år.