

Evaluering af økonomistyrings- principper og praksis

EVALUERINGSRAPPORT

Juni 2017



Titel: Evaluering af økonomistyrings-principper og praksis - evalueringsrapport

Greve Kommune, juni 2017

Godkendt af direktionen den XXXX 2017.

Rapporten kan frit kopieres med tydelig kildeangivelse.

Rapporten er udarbejdet af:

Økonomikonsulent Michael Lindgaard Jensen

Kvalitetskonsulent Martin E. Bommersholdt

Kontakt: Økonomiafdelingen, Greve Kommune

Indhold

1. Resumé	4
2. Baggrund	4
3. Formål og metode	5
<i>Innovativ evaluering metode</i>	5
<i>Evaluering af økonomistyringsdokumenter</i>	5
<i>Evaluering af antagelser - Interview</i>	6
4. Evaluering - Del 1	8
<i>Evaluering af økonomistyringsdokumenterne</i>	8
<i>Den økonomisk politik</i>	8
<i>Økonomiregulativ</i>	9
<i>Budgetproces</i>	10
<i>Budgetstyring</i>	11
<i>Årsregnskabet</i>	12
<i>Effektbaseret økonomistyring</i>	13
5. Analyse Del 2	14
<i>Analyse af interview</i>	14
<i>Generelt om økonomistyringsprincipperne</i>	14
<i>Økonomistyring</i>	15
<i>Budgetlægning</i>	22
<i>Økonomisk politik og regulativet</i>	26
<i>Fælles Retning</i>	26
6. Konklusion	28
7. Perspektivering	30

1. Resumé

Formålet med evalueringen er at undersøge, hvordan lederne centralt/decentralt oplever økonomistyringsprincippernes fordele og ulemper, og en evaluering af, hvordan en mere effektbaseret økonomistyring kan implementeres.

Første del af evalueringen er en analyse af de nuværende økonomistyringsdokumenter med udarbejdelse af en række antagelser om lederes adfærd i forhold til økonomistyringsprincipperne.

Anden del af evalueringen er en vurdering af de opstillede antagelser ved semistrukturerede interview med udvalgte direktører, centerchefer, ledere og økonomikonsulenter.

Den indledende evaluering af det formaliserede økonomistyrings- og budgetlægningssystem, og evalueringen af de kvalitative interview viste en stor opmærksomhed omkring flere temaer: Egenoptimerende adfærd, silotænkning, politikernes roller, taktisk informationsudveksling samt tillid. En mere detaljeret beskrivelse fremgår af konklusionen og analyseafsnittet.

2. Baggrund

Evalueringen af Greve Kommunes økonomistyringsprincipper og praksis er en del af organisations-udviklingsforløbet "Fælles retning" med prioritering af effektbaseret styring.

Evalueringen af nuværende økonomistyringsprincipper og praksis skal belyse, hvordan økonomistyringen virker i praksis, og hvad lederne oplever som styrker og udfordringer i økonomistyringen. Denne viden skal anvendes fremadrettet i udviklingsarbejdet med Greve Kommunes effektstyring og til at skabe endnu bedre økonomistyring.

Overordnet afdækker, analyserer og systematiserer denne evaluering styrker og udfordringer ved økonomistyringsprincipperne, som de fremstår i dag.

Evalueringen skal medvirke til at tage hul på en organisatorisk drøftelse af, hvordan økonomistyringen kan understøtte den effektstyring, vi skal i retning af i Greve Kommune.

3. Formål og metode

Evalueringen skal give afsæt for at udvikle og eventuelt foretage justeringer i nuværende økonomistyringsprincipper og praksis, så de tilpasses styringstænkningen i Fælles Retning. Evalueringen skal give chefgruppen følgende viden:

Formålet er at evaluere hvordan lederne centralt/decentralt oplever økonomistyringsprincippernes fordele og ulemper, og en evaluering af hvordan en mere effektbaseret økonomistyring kan implementeres? Endelig ønskes en evaluering af, hvordan dialogen om effektbaseret styringstænkning i kommunen kan understøttes.

Innovativ evaluering metode

Evalueringemetoden i undersøgelsen er inspireret af den *innovative evaluering*.

*"Innovativ evaluering er blevet til som svar på de rammebetingelser der ofte hersker inden for evalueringsfeltet. Sagen er, at mange af de krav der stilles om evaluering og evidensbaseret beslutninger og udvikling ofte ikke bygger på en efterspørgsel på viden fra institutionerne selv, men kommer fra deres bevillingshavende myndighed eller er en faktor for kommunens konkurrenceevne. Innovativ evaluering har fokus på at skabe evalueringer, der har indflydelse på udviklingen af praksis. Innovativ evaluering tager afsæt i den systemiske organisationsteori, Realistisk evaluering samt evalueringskapacitet."*¹

Evalueringen i denne rapport er opdelt i to delanalyser: Første del af evalueringen er en analyse af de nuværende økonomistyringsdokumenter med udarbejdelse af en række antagelser om lederes adfærd i forhold til økonomistyringsprincipperne.

Anden del af evalueringen er en vurdering de opstillede antagelser ved interview med en række ledere.

Evaluering af økonomistyringsdokumenter

Antagelser om svagheder ved den nuværende økonomistyring blev formuleret af den centrale økonomiforvaltning, først som skrivebordsanalyse med afsæt i dokumenterne, der beskriver den

¹ Skov M. D, Kølsen C. Den innovative evaluering, Ineva.dk

samlede økonomistyring, herefter i en workshop med den centrale økonomifunktion samt af direktørerne. Antagelserne blev opbygget under temaerne i økonomistyrings-principperne.

Der blev opstillet en række antagelser om hvordan økonomistyrings-principperne efterleves. Antagelserne er gennem interviewene blevet justeret til et mere retvisende billede af, hvad der er på spil i forbindelse med økonomistyringen.

Opbygningen af antagelser blev opstillet i en forandringsteoretisk logik, med særlig opmærksomhed på hæmmende og fremmende faktorer for økonomistyringsprincipperne.

Formålet var at koordinere økonomistyringen og aftalestyringen og tage hul på en organisatorisk drøftelse af, hvordan og hvornår økonomistyringen kan understøtte effektstyringen i forhold til strategiske målsætninger, udvalgsaftaler og effektaftaler.

Evaluering af antagelser - Interview

De opstillede antagelser var udgangspunktet for semistrukturerede interview med en række ledere i kommunen, med det formål at teste antagelsernes gyldighed, samt give et mere nuanceret billede af ledernes oplevelse af økonomistyringsprincipperne og deres styrker og svagheder.

Interviewpersonerne er udvalgte ledere og økonomikonsulenter, der på et operationelt plan har erfaring med styrker/svagheder i den eksisterende økonomistyringsmodel, og som også har kendskab til tankegangen i effektbaseret styring. Der blev afsat 45 minutter til hvert interview.

Gruppe	Interviewpersoner
Direktion	Claus Thykjær (formøde) Maj Buch, Peter Kjærsgaard
Centerchefer	Gitte Lind (Center for Job & Socialservice), Jakob Thune (Center for Byråd & Borgerservice), Jens Christian Zøfting-Larsen (Center for Teknik & Miljø), Martin Nordentoft (Center for Sundhed & Pleje) Rasmus Johnsen (Center for Dagtilbud & Skoler)
Mellemledere	Søren Møllnitz (Center for Byråd & Borgerservice) Jeanette Buhl-Madsen (Center for Sundhed & Pleje) Camilla Meyer (Center for Sundhed & Pleje) Henrik Jørgensen (Center for Børn & Familier) Vibeke Irene Havre (Center for Dagtilbud & Skoler) Klaus Øvre Bendtsen (Center for Dagtilbud & Skoler)
Økonomimedarbejdere	Jacob Spang-Thomsen (Center for Sundhed & Pleje) Sine Marchner Holck (Center for Teknik & Miljø) Vicky Lundsholm (Center for Dagtilbud & Skoler) Camilla Rasmussen (Center for Dagtilbud & Skoler) Thomas Pedersen (Center for Job & Socialservice – sammen med centerchef) Gitte Lavlund (Center for Teknik & Miljø – sammen med centerchef)

Der er efter interviewrunden foretaget en sammenstilling af interviewene for hvert ledelsesniveau. Sammenstillingen er efterfølgende kondenseret, inden den er anvendt i analyseafsnittet.

4. Evaluering - Del 1

Evaluering af økonomistyringsdokumenterne

Analysen af styringsdokumenterne er gennemført af den centrale økonomiforvaltning, først som en skrivebordsanalyse, hvor antagelser blev opstillet ud fra en forandringsteoretisk logik, med særlig opmærksomhed på hæmmende og fremmende faktorer for økonomistyringsprincipperne. Efterfølgende er analysen af styringsdokumenterne bearbejdet i en workshop og efterfølgende af direktørerne. Antagelserne er beskrevet efter temaerne i økonomistyringsprincipperne:

- Den økonomiske politik
- Økonomiregulativet
- Budgetprocessen
- Konceptet for budgetstyringen
- Årsregnskabet

Antagelserne sætter organisationens adfærd på spidsen, og må ikke opfattes som en mistænkeliggørelse af organisationen eller dele af den. Antagelserne er kritiske overfor den eksisterende praksis, og anvendes til at fremhæve problemstillinger, der skal undersøges gennem interviewene.

Den økonomisk politik

Den økonomiske politik beskriver en række generelle overordnede mål for budgetlægningen og kommunens økonomi, og udgør den grundlæggende aftale mellem politikerne vedrørende budgetlægning og budgetstyring i løbet af året. Den økonomiske politik orienterer sig således primært mod politikerne, som forpligter sig til at overholde en række overordnede spilleregler for budgetlægning og styring. Heriblandt:

- Anlæg finansieres af overskud på driften.
- Der gives ikke ufinansierede tillægsbevillinger.
- Greve Kommune bidrager til, at aftalen mellem KL og Regeringen om kommunernes økonomi overholdes (servicerammen).
- Aftale om beskatning.
- Mål for likviditet og gæld.
- Intentioner om effektivisering.

Præmissen om ikke at give ufinansierede tillægsbevillinger på serviceudgiftsområdet er ikke altid blevet strengt overholdt. Dette har betydet, at centrene historisk ikke har veget tilbage for at bede om tillægsbevillinger – især ved de to årlige budgetopfølgninger. Konsekvensen er, at der styres stramt efter overholdelse af kommunens

serviceramme. Dette lægger i øjeblikket låg på tillægsbevillingerne. Herudover bliver anlæg i et vist omfang lånefinansieret.

Antagelser om ledernes adfærd

- Ledere holder sig ikke tilbage fra at ansøge tillægsbevillinger uden at finde kompenserende tiltag.
- Det er op til direktørerne at finde modgående foranstaltninger, da politikerne ikke af sig selv stiller sig kritisk overfor kommunens indstillinger.
- Politikerne forholder sig ikke tilstrækkelig kritisk til anlægskatalogets størrelse. Der vedtages et anlægsprogram, der er større end hvad der kan gennemføres, og det finansieres af lån fremfor af driftsoverskud.
- Låneoptaget er ofte højere end gældsnedbringelsen.

Økonomiregulativ

Økonomiregulativet omfatter overførselsreglerne, de økonomiske styringsregler, handleplaner og reglerne om indtægtsdækket virksomhed. Økonomiregulativet beskriver de grundlæggende administrative principper for budgetlægning og styring.

Overførselsreglerne modvirker incitament til "benzin afbrænding" sidst på året. Ifølge reglerne, er der kun direkte adgang til driftsoverførsler af op til fem procent af én pose penge-budgettet. Overførsel af formålsbestemte midler skal ansøges.

De økonomiske styringsregler fastsætter blandt andet konceptet én pose penge og formålsbestemte konti. Én pose penge konti giver fleksibilitet hos ledelsen til at flytte budgetterne rundt som man vil, men formålsbestemte konti er bevillinger givet til ét bestemt formål.

Reelt gives der dispensation til overførsel af formålsbestemte konti i stor stil, og såfremt uforbrugte én pose penge-midler udgør mere end fem procent, er de til tider blevet overført "formålsbestemt" og således med fuldt beløb. Det kan være fornuftigt, da det kan medføre en mere rationel brug af ressourcerne. Dog medfører store overførsler et øget pres på servicerammen i det følgende år.

Som reglerne er nu, kan centrene legitimt ansøge om større overførsler end de har restbudget. Et fair alternativ hertil kan være svært at se.

Det er ikke sikkert, at der føres en stringent anvendelse af en pose penge og formålsbestemte konti.

Antagelser om ledernes adfærd

- Der ansøges om et højere niveau af overførsler end årets regnskabsresultat lægger op til.
- Det endelige overførselsniveau ligger over den budgetterede overførselspulje.
- Overskud overføres - underskud dækkes af kassen.
- Centrene har svært ved at tolke, hvad der er én pose penge og hvad der er formålsbestemte konti. I tvivlstilfælde kategoriseres budgetterne som én pose penge for at opnå automatisk overførselsadgang.

Budgetproces

Budgetprocessen er beskrevet i budgettidsplanerne. Budgettet sammenkæder ressourcerne med handlinger og mål, og skaber sammenhængen mellem politiske beslutninger og konkret planlægning i hele kommunen. Budgetprocessen muliggør arbejdsdeling, da budgettet udgør den basale kontrakt mellem centralt og decentralt niveau. Budgettet koordinerer i et vist omfang kommunens aktiviteter.

Budgetlægningsprocessen er af strategisk vigtighed. De politiske og administrative tidsplaner på økonomiområdet fastsætter de vigtige deadlines for budgetlægning og budgetstyring. Især er den politiske tidsplan for budgetlægningen vigtig i forhold til at sikre kvalificerede oplæg og redegørelser fra administrationen, og derigennem danne et godt udgangspunkt de politiske forhandlinger.

Fordelingen af arbejdet i budgetlægningsprocessen henover foråret afhænger i høj grad af tidsplanerne. Centrenes analytiske arbejdskapacitet skal udnyttes bedst muligt og dermed sikre resourceoptimering.

På den negative side bidrager et budget til silotænkning både i den administrative og den politiske organisation. Den afledte adfærd er, at der argumenteres snævert i forhold til lighed i budgetreduktioner. Budgetenheden har i perioder relativt store udredningsopgaver med det formål at klarlægge, hvordan besparelserne fordeler sig på budgetområder over en given periode.

Udarbejdelsen af budgetanalyser udfordres af en stor mængde politiske bestillinger som følge af udvalgsbehandlinger af budgetkatalogerne. Færre udvalgsbehandlinger af prioriteringskataloget i dette års

budgetproces har haft til formål at frigøre tid til grundigere analyser, som så primært bringes i spil i efterårets politiske forhandlinger.

Både politiske udvalg og centrene har et snævert fokus på at leve op til deres beregnede andel af prioriteringsrummet, og jagter de hurtige løsninger, fremfor at sætte gang i egentlige effektiviseringsanalyser.

Antagelser om ledernes adfærd

- Politikerne tager kun i mindre omfang ansvar for budgetprocessen, herunder til prioriteringsrummet og forslagene.
- Centre og politiske udvalg har tendens til egenoptimerende adfærd. De lever kun op til mindstemålene for produktionen af prioriteringsforslag, og sætter sig på tværs med argumentation om tidligere års urimeligt høje sparekrav til deres område.
- Centrene spiller næsten udelukkende ind med serviceforringelser og sjældent med effektivitetsforbedringer.
- Centrene stiller forslag, som de ved er uspiselige, for at nå deres leverancemål til prioriteringskataloget.
- Kommunen bærer stærkt præg af silotænkning i arbejdet med prioriteringsrummet. Både politikere og centre har stort fokus på at 'slippe så let som muligt'.

Budgetstyring

Konceptet for budgetstyringen omfatter budgetopfølgning 1 og 2, opfølgningen på udmøntningslisten, opfølgningen på budgetbemærkningerne, herunder artsrapporterne. Konceptet for budgetstyringen beskriver budgetstyringen/-opfølgning og indeholder en tidsplan for budgetstyringen og definerer de produkter der leveres. Der gives overblik over årshjulet. Styring sker i overensstemmelse med økonomisk politik og økonomiregulativ.

I forbindelse med budgetopfølgning 1 og 2 indmelder centrene eventuelle afvigelser på deres respektive budgetområder. Politikken om, at der ikke gives ufinansierede tillægsbevillinger kommer her i spil. Giver der tillægsbevillinger på servicerammen uden at finde tilsvarende mindre forbrug på denne, udfordrer det overholdelsen af rammen, som de seneste år har ligget på vippen.

Artsrapporterne er en månedlig afrapportering til direktionen på artsniveau. Rapporterne giver et samlet billede af, hvor kommunen ligger regnskabsmæssigt i forhold til budgettet, og giver et praj om, hvilke typer udgifter eller indtægter, der giver anledning til afvigelser. Dette giver incitament til at justere forbrug i forhold til restbudgettet og sikre opmærksomhed på indhentning af eventuelle merindtægter.

Løsningen på indmeldinger om merforbrug har de seneste år været budgetreduktioner efter en grønthøstermetode i forbindelse med budgetopfølgningerne. Forud for gennemførelsen af grønthøsteren får centercheferne mulighed for at melde mindre forbrug ind. Der lader ikke til at være incitament til at melde ind i disse runder, hvilket forstærkes af, at man forventer at blive ramt af grønthøsteren på trods af indmeldinger.

De seneste år har artsrapporterne medført reaktioner fra direktionen, spændende fra udmeldinger om mådehold på indkøb over delvist udgiftsstop til ansættelsesstop og indefrysning af midler. Incitamenterne på dette er uklare, da der er tale om usædvanlige situationer.

Antagelser om ledernes adfærd:

- Centrene kommunikerer budgetudfordringer, men foreslår ikke selv løsninger.
- Regnskabet viser ofte et andet resultat end budgetstyring har indikeret i løbet af året.
- Der er ikke incitament til at kommunikere retvisende økonomi før sent på året af frygt for sanktioner.
- Områderne hjælper ikke hinanden til at finde løsninger på budgetudfordringerne - siloerne er markante.

Årsregnskabet

Årsregnskabet er lovpligtigt, men har begrænset styringsmæssig vigtighed. Overholdelse af budgettet er hovedformålet med kommunens økonomistyring. Dette dokumenteres i sidste ende i årsregnskabet. Den løbende økonomiopfølgning er dog praktisk set det mest væsentlige i opfyldelsen af det mål. Regnskabet kan også rapportere på effekt og strategiske mål, og kan således udvikles til at være et centralt dokument for sammenkædning af budget og strategi.

Foruden lovkravene til regnskabsaflæggelse har Greve Kommune gennem de seneste år i varierende grad afrapporteret på strategiske indsatser i årsregnskabet. For nuværende forventes strategisk afrapportering dog ikke at indgå i regnskabet.

Regnskabet behandles politisk og det kan således være oplagt at aflægge 'strategisk regnskab' i samme ombæring. Det anbefales, at denne afrapportering holdes på særdeles overordnet niveau, hvilket ikke har været tilfældet hidtil.

Gennem årene er der blevet lanceret forskellige tiltag i forbindelse med regnskabsaflæggelsen, som ikke har gjort noget større indtryk hverken administrativt eller politisk.

Antagelser om ledernes adfærd:

- Der er ikke stor forståelse for at levere et årsregnskab, der gør mere end at overholde kravene.
- Regnskabet bliver ikke læst.

Effektbaseret økonomistyring

Effektbaseret økonomistyring indgår på nuværende tidspunkt ikke som en direkte del af den økonomiske styring, men Økonomiafdelingens medarbejdere har i forbindelse med analysen af de økonomiske styringsdokumenter udarbejdet følgende antagelser i forhold til tænkningen om effektbaseret økonomistyring på udvalgte centerområder:

- Hvis der tilbageholdes 3-5% af et givet budget på udvalgte effektmæssigt udfordrede områder, indtil den aftalte effekt viser sig opnået, så vil den aftalte effekt nås.
- Hvis Greve Kommune får en 'fælles (retning) pulje', som honorerer de områder, som opnår en aftalt effekt, vil der være større fokus på at aftale – og opnå effekten.
- Hvis der indføres delvis fælles ledelsesmæssigt budgetansvar på udvalgte områder på tværs af fagcentre og med en resultatbaseret budget tildeling model, vil silotænkningen blive nedbrudt.

5. Analyse Del 2

Analyse af interview

Til afklaring af antagelserne om organisationens adfærd for den økonomiske politik, økonomiregulativet, budgetprocessen, konceptet for budgetstyringen og årsregnskabet, er der foretaget et repræsentativt antal interview med ledere med indblik i processerne fra alle niveauer i kommunen.

Formålet med interviewene var at evaluere, hvordan afdelingerne centralt/decentralt oplever økonomistyringsprincippernes fordele og ulemper.

Generelt om økonomistyringsprincipperne

Hvilke fordele oplever du ved de nuværende økonomistyringsprincipper?

Økonomikonsulenterne: På spørgsmålet om *fordele* ved de nuværende økonomistyringsprincipper, svarer økonomikonsulenterne: Der er styr på pengene. I teorien har vi nogle udmærkede principper, økonomistyringen er relativt nem at overkomme, men siger intet om effekten. Der mangler penge, men der er styr på den økonomi vi har.

Blandt *ulemperne* nævner økonomikonsulenterne, at der i praksis er mange uklare processer, eksempelvis ved budgetopfølgninger, hvor centrene ikke ved, hvordan de skal håndtere mindre forbrug. Processerne er til tider langtrukne, men stadig præget af korte deadlines, hvilket ikke bidrager til at kvalificere leverancerne tilstrækkeligt. Der mangler kommunikation af den samlede økonomiske situation fra centralt hold til centrene. Tildelingsmodeller bruges ikke stringent, hvilket tydeligt kommer til udtryk på dagtilbudsområdet, hvor tildelingen foretages med udgangspunkt i demografiberegningen ved budgetlægning, men blot beskæres med den generelle grønthøstermetode ved økonomistyringen i året. Der er et ønske om at starte et tværgående samarbejde om de økonomiske udfordringer tidligere.

Lederniveau: Lederne betoner *fordelene* i at have faste rammer i økonomistyringen. Man ved, hvad man kan overføre ved overskud, og man kender konsekvenserne ved underskud. Rutinerne i økonomiopfølgningen er vigtige for at sikre ledernes overblik. Faste møder både med de tætteste samarbejdspartnere og med det centrale niveau opleves som vigtige for en god økonomistyring.

Det opleves som en svaghed, når der ikke er en fast struktur for møder om budgettet både opad og nedad i organisationen. Man ved ikke hvilke områder der kan komme under pres. Klarhed om økonomien er vigtigt for at informere personalet, hvis det er nødvendigt at ændre i praksis af hensyn til det økonomiske forbrug. Men også i forhold til at drøfte mer- eller mindreforbrug med centerchefen.

Centerchefniveau oplever generelt en stærk økonomistyringskultur internt i hvert center. *"Vi overholder servicerammen. Der er stort fokus på økonomien, og vi kan rette op når det går den forkerte vej. Vi bruger meget tid på økonomistyring, og noget af det har nærmest en rituel karakter, hvor vi følger nogle rigide regler."*

Ifølge centercheferne bør vi overveje, om vores organisatoriske struktur om økonomistyringen er den rigtige og mest effektive. Der er muligvis for mange, der sidder og ved præcist det samme. I sidste ende overholder centercheferne ikke altid egne principper. *"Vi får ikke beskrevet konsekvenserne af vores økonomistyring (besparelser) tydeligt nok for det politiske niveau."*

Direktion: *"Vi har en stærk økonomistyringskultur."* Lederne udviser en høj grad af ansvarlighed i forhold til budgetoverholdelse. Vi har gode og klare regler, og ansvaret for bevillinger er tydeligt beskrevet i vores procedurer. Byrådet har tillid til vores økonomistyring, hvilket giver store frihedsgrader og en fornuftig mængde af afrapportering, der ikke belaster organisationen med en for stor arbejdsbyrde. F.eks. har vi kun to budgetopfølgninger årligt, hvor der kan være flere i andre kommuner.

Blandt ulemperne nævner direktørerne; *"Vi er siloopdelte, og det er svært at flytte midler på tværs". "Muligvis får vi ikke synliggjort budgetudfordringer tidligt nok. Vi ved ikke, hvad vi får for pengene - vi har ikke redegjort for sammenhæng mellem økonomi og kvalitet."*

Eksempler: Høj grad af decentralisering medfører høj ansvarlighed. En mere skrap styring medfører mindre ansvarlighed.

Økonomistyring

Antagelse: Generelt ansøges der om tillægsbevillinger uden at der findes finansiering herfor, og der er ikke tilbøjelighed til at hjælpe hinanden med at finde løsninger på tværs på budgetspørgsmål. Der gennemføres i stedet rammebesparelser (grønthøster) og indefrysninger i indeværende år, for at kompensere.

Økonomikonsulenterne angiver, at antagelsen er rigtig. Økonomiregulativet overholdes ikke, i det der søges om tillægsbevillinger uden at der findes finansiering herfor. Spørgsmålet er, om man skal styre

strammere på centerniveau, så et forslag til tillægsbevilling altid følges af kompenserende tiltag. Dette kan løse problemet med mistillid mellem centrene til hinandens økonomistyring. Alternativt skal der foretages mere konkrete prioriteringer i budgetåret, hvor politikerne får fremlagt forslag til, hvor der konkret kan spares. De gennemgribende budgetkorrektioner svækker tilliden til vores økonomistyringssystem.

Ifølge **lederne** har områderne forskellige udfordringer, der er en del af forklaringen på den adfærd vi ser. Antagelsen bekræftes delvist, men bør ses i lyset af de forskellige styringsudfordringer. På specialområdet vedr. børn og unge er institutionernes økonomi opbygget af et grundbudget og dertil en afregning pr. barn, som fungerer efter en takststruktur med tre takster. Som følge af den høje pris, som nogle elever bærer med sig, kan det give store budgetmæssige udsving. Det kan enten håndteres ved en buffer i budgettet eller ved tillægsbevillinger, da lovgivningen giver en meget begrænset mulighed for fleksibilitet i servicen og dermed budgetreduktioner. På almen-skolerne er økonomien mere jævn i løbet af året. På sundhedsområdet kan områderne i større grad kompensere for hinanden i det endelige regnskab, og giver derfor mindre anledning til udfordringer.

Centerchefniveau: Centercheferne er ikke afvisende overfor antagelsen, men fastholder over hele linjen, at man kigger grundigt i budgetterne, før man søger tillægsbevillinger. Som sagt oplever de en stærk kultur omkring økonomistyringen.

Direktion: Antagelsen bekræftes ikke. Muligvis er kulturen gledet, men der ansøges kun nødvendige tillægsbevillinger. Der er en god kultur.

ER DER INCITAMENT TIL AT DÆKKE EGNE TILLÆGSBEVILLINGER VED BUDGETOPFØLGNINGERNE?

Hvordan vil man gerne arbejde med at finde løsninger, når der er økonomiske problemstillinger?

Økonomikonsulenterne: Meld bedre ud om det samlede økonomiske billede, så økonomi bliver kommunikeret begge veje. Direktionen/økonomiafdelingen bør fortælle den brede historie, og få folk væk fra tunnelsyn.

Lederniveau: I følge lederne er der incitament til at forsøge at dække behovet for tillægsbevillinger selv, og man gør det også i mange tilfælde. Dog er man formentlig siloorienteret her, da man har nok at gøre med at løse sine egne problemer - men man vil gerne være med til at løse problemerne i fællesskab. Der kan også opstå udfordringer i forhold til at dække selv – f.eks. kan lovgivningen stille krav om en bestemt service, som giver anledning til en løbsk forbrugsprocent. Er budgettet

på andre konti for udhulet, kan det resultere i en ufinansieret ansøgning om tillægsbevilling.

Besparelser trækker ifølge lederne veksler på de administrative ressourcer. Et godt eksempel er, at mangel på administrative medarbejdere på plejeområdet kan være en udfordring i forhold til at finde besparelser. Re-visiteringer foretages således ikke hurtigt nok, med unødvendige udgifter til følge.

Centerchefniveau: Der er generelt et vist incitament til at forsøge at dække egne budgetter der skrider, men det opleves forskelligt af centercheferne. Der er stort fokus på egen økonomi, men mindre forståelse for at dele på tværs af siloerne. Det udfordrer muligvis tilliden mellem centrene, at man søger ufinansierede tillægsbevillinger, da man forventer, at andre også gør det. Men det bunder i, at vanskeligt styrbare budgetposter udvikler sig drastisk.

Direktion: Der er ikke incitament til at hjælpe på tværs. Man vil hellere overføre mindre forbrug for at sikre sit eget budget mod uventede omkostninger. Centrene anlægger muligvis også en retfærdighedsbetragtning, og den stærke ansvarlighed for eget budget kan derfor ske på bekostning af fællesskabet.

Under den herskende kultur forsøger man at løse problemer inden for sit eget område.

Aktivitetsafhængige budgetter skaber usikkerhed, da budgettet kan være skrøbeligt i forhold til udsving i antal brugere. F.eks. tildelingsmodellen på dagtilbudsområdet. Dette giver incitament til at polstre sig.

Eksempel: Decentralt hos skolelederne kan der mangle overblik over økonomien for hele året, hvilket ligeledes giver et ufuldstændigt billede hos centerledelsen. Det manglende overblik fører til tøven, når der skal meldes ind ved budgetopfølgninger.

ER DET EN OPTIMAL LØSNING AT GENNEMFØRE RAMMEBESPARELSER I BESTRÆBELSERNE PÅ AT SKABE MODVÆGT TIL ANSØGNINGER OM TILLÆGSBEVILLINGER? ER DET FAIR?

Økonomikonsulenterne: Omfanget af rammebesparelser er nok normalt. Grønthøsteren trækker store administrative veksler, når den skal omsættes i konkrete budgetreduktioner bredt i organisationen.

Lederniveau: Besparelserne udhuler budgetterne, og der følger ingen kommunikation af konsekvenserne med - hverken til politikere eller

borgere. På Tune Skole kan de konstatere, at de er nødt til at fraprioritere lejrskoler, da de er for dyre i lærerdeltagelse. Dette er et eksempel på, at besparelser foretages uden, at konsekvenserne beskrives nogen steder.

Når fagområderne ikke kan dække for hinanden, er det fair at fordele besparelsen på baggrund af budgetandele.

Centerchefniveau: Grønthøsteren er en dårlig løsning. Den giver ikke incitament til at overholde budgetterne, den prioriterer ikke og viser ingen retning, og den anviser intet ansvar for besparelserne. Den er særligt problematisk i forhold til kontraktbundne midler.

Direktion: Under den herskende kultur forsøger man at løse problemer inden for sit eget område. Aktivitetsafhængige budgetter skaber usikkerhed, da budgettet kan være skrøbeligt i forhold til udsving i antal brugere. F.eks. tildelingsmodellen på dagtilbudsområdet. Dette giver incitament til at polstre sig.

KAN VI KOMMUNIKERE BEDRE OG MERE RETVISENDE ØKONOMI I LØBET AF ÅRET? ER DER BARRIERER HERFOR?

Økonomikonsulenterne: Nogle økonomikonsulenter savner, at den samlede økonomiske situation kommunikeres fra centralt hold til centrene. Mere fælles viden vil formentlig også føre til større fællesskab om udfordringerne.

Lederniveau: Et stærkere samarbejde kan hjælpe til at levere bedre ledelsesinformation på økonomien, hvilket i sidste ende betyder en bedre kommunikation af udfordringer. Medarbejdere og ledelse på alle niveauer skal inddrages i prioriteringsspørgsmål. Fora skal facilitere, at der er en fælles forståelse af den økonomiske situation op gennem organisationen, som i sidste ende kommunikeres til politikerne.

Centerchefniveau: På nogle områder sker der store ændringer i løbet af året, hvorfor der pludselig kommunikeres en anden historie. Vi skal blive bedre til at give forklaringer med, når vi har ændrede situationer.

Direktion: Direktørerne har i dannelsen af antagelsen problematiseret, at billedet af de økonomiske udfordringer først danner sig relativt sent.

HVORDAN AGERER FAGCENTRENE I FORHOLD TIL DEN LØBENDE ØKONOMISKE AFRAPPORTERING, SOM PÅ AD HOC BASIS FØRER TIL INDEFRYSNINGER ELLER UDGIFTSOPBREMSNING?

FORVENTER MAN TILTAG I LØBET AF ÅRET?

Økonomikonsulenterne: Tiltag som indefrysninger og udgiftsopbremsninger skaber mistillid mellem centrene. Institutioner med stram økonomi reagerer med tilbageholdenhed i forhold til disponering af budgetter, og måske også i forhold til at melde lejlighedsvis mindre forbrug ind.

Lederniveau: Man budgetterer generelt ikke med henblik på, at der kan komme en indefrysning - hvilket man nok regner med, at der gør. Der skal være lidt luft i budgetterne til sådanne situationer, men det er blevet svært at opretholde.

Centerchefniveau: Drøftelserne med centercheferne gik blandt på, om informations asymmetri er en af årsagerne til tiltagene. For nogle er asymmetrien en selvfølge, mens andre ikke kan se, at den eksisterer.

Centercheferne melder ikke om nogen konkret påvirkning, ligesom man ikke heller ikke foretager benzinafbrænding. Nogle udgifter planlægger man strategisk, men mere med henblik på at være sikker på, at man har penge til dem.

Direktion: Direktørerne iværksætter tiltagene som svar på udfordringer i forhold til overholdelse af servicerammen. Man tilstræber løsninger, der bevarer så meget som muligt af ledelsesretten hos centrene, og foretager således ikke deres økonomistyring for dem.

Der er ikke incitament til at hjælpe på tværs. Man vil hellere overføre mindre forbrug for at sikre sit eget budget mod uventede omkostninger. Også en retfærdighedsbetragtning. Den stærke ansvarlighed for eget budget er på bekostning af fællesskabet.

ER LØSNINGERNE PÅ DISSE UDFORDRINGER DE RIGTIGE?

Økonomikonsulenterne: Nogle ser gerne, at man fra centralt hold styrer centrene strengt i forhold til ansvar for egen økonomi. Andre ser hellere, at man kigger bredere i forhold til prioritering.

Lederniveau: Man forsøger at løse økonomiudfordringer proaktivt, så man har skabt et råderum før besparelserne kommer. Men det er svært.

Centerchefniveau: Centercheferne efterspørger mere fællesskab om løsningerne, men påtager sig alle steder deres ansvar for økonomien -

dette ansvar vil nogle også tage i fællesskabet. Centrenes interne økonomistyring er forskellig, hvilket der kan være gode grunde til. Det er derfor svært at sige, om en bestemt ensrettet styring er løsningen for Greve Kommune.

Direktion: Som følge af budgetpres, tror direktørerne ikke på, at der er overladt meget plads til at "tænke strategisk" i forhold til strukturering af forbruget.

Når der er økonomiske problemstillinger vil man gerne arbejde med at finde løsninger. Spørgsmålet er, om rammebesparelser er den rigtige løsning når vi har udfordringer? Hvis man har meldt mindre forbrug ind én gang og derefter bliver udsat for en grønthøster, mister man incitamentet til at melde noget ind i første omgang.

HVAD ER RATIONALET BAG MÆNGDEN AF OVERFØRSELSANSØGNINGER?

Økonomikonsulenterne: Antagelsen om, at der er mange 'nice to'-overførsler bekræftes ikke. Udover én pose penge overføres der kun nødvendige midler til f.eks. projekter med ekstern finansiering og statslige midler. Overførslerne falder ofte sammen med rammebesparelser under budgetopfølgningerne, hvilket kan føre til, at udskudte projekter fra året før, forsinkes igen eller reduceres. Én pose penge bruges muligvis til at dække rammebesparelser i året. Overførsler er nødvendige for at disponere fornuftigt og undgå benzinafbrænding. Nogle områder oplever dog, at der ikke er tilstrækkelig mulighed for at spare op til større investeringer.

Lederniveau: Man overfører primært én pose penge og need-to FB. Et vist niveau af overførselsmulighed er nødvendigt for langsigtet tænkning og for at undgå benzinafbrænding. På områder med en vanskeligt styrbar økonomi - f.eks. specialområdet for børn og unge - udgør overførslen en nødvendig buffer i tilfælde af pludselige ændringer i antallet af elever/brugere.

Med den grad af decentralt økonomiansvar, som gør sig gældende i Greve, er en høj overførselsprocent rimelig. Det giver et rimeligt forhold mellem rettigheder og ansvar.

Centerchefniveau: FB overførsler er need to have, statslige/eksterne midler, eller i hvert fald midler med en klar plan om aktiviteter. Én pose penge overførsler kan være med til at skabe en fornuftig polstring i forhold til usikre tildelingsmodeller, og giver det tilsigtede incitament til at undgå benzinafbrænding.

Direktion: Reduktion i én pose pengeoverførsler kunne frigøre flere midler til at dække vores fælles økonomiudfordringer. Der er desuden en opfattelse af, at der er en lidt stor fantasifuldhed på overførsler på de centrale formålsbestemte konti. Det samlede overførselsniveau er dog ikke specielt stor i lyset af den samlede økonomi.

Et væsentlig spørgsmål er, om det er hensigtsmæssigt, at man kan overføre én pose penge-midler, når der er underskud på de formålsbestemte konti? Der er indtryk af og forståelse for, at Centerchefer vil have buffere, der kan overføres og dække uforudsete udgifter, men det er begrænset, hvad der er i puljerne.

POLITIKERNES ROLLE

Økonomikonsulenterne: Direktionen bestemmer i stor stil, hvordan økonomisager skal håndteres politisk. Politikerne er måske ikke altid tilstrækkelig oplyst, men træffer til tider alligevel beslutninger, der går i en helt anden retning, end oplægget fra administrationen. Vi skal klæde dem bedre på.

Politikerne har deres egne sager, som de går op i. Det kan føre til politisk sagsbehandling på enkeltsager, hvilket er uønskeligt. Der mangler politisk prioritering af besparelser, så vi undgår grønthøsteren.

Lederniveau: Vi kan klæde politikerne bedre på. Både med bedre sager, men også ved at facilitere mere dialog. Politikerne har ikke lige god forståelse på alle områder. Fritidsområdet og skoleområdet rapporterer om et samarbejde, der ikke er optimalt, hvor de politiske beslutninger går stik modsat anbefalingerne og med baggrund i en mindre hensigtsmæssig dialog. På plejeområdet er politikerne mere vidende om styringsbehovet. På flere områder er politikerne for ofte optaget af enkeltsager.

Vi kan ikke kommunikere serviceforringelser til politikerne som konsekvens af besparelser. Besparelserne fremstår derfor uspecificerede, hvilket ikke er ærlig snak overfor borgerne. Besparelser pakkes ind i spiselige overskrifter.

Centerchefniveau: Centercheferne har forskellig opfattelse af politikernes ageren i forhold til økonomistyringen, hvilket også delvist afhænger af udvalget. Det opleves, at politikerne mangler viden om økonomiske spørgsmål, mens andre mener, at deres ageren er et udtryk for tillid til organisationens økonomistyring.

Direktion: Politikerne har tillid til økonomistyringen og det har de god grund til. De forventer, at vi holder budgettet. Som samlet gruppe har de forståelse for behovet for fælles styring.

Budgetlægning

Antagelse: Der er tendens til egen optimerende adfærd både i centrene og i de politiske udvalg. Silotænkningen er meget fremtrædende. Budgetaftalen lever ikke op til den økonomiske politik, som foreskriver, at gælden skal nedbringes.

Anlægs-kataloget er større end overskuddet på driften giver anledning til, og finansieres til tider ved lånoptagning.

Økonomikonsulenterne: Antagelserne bekræftes især i forhold til silotænkning.

Lederniveau: Lederne omtaler også siloudfordringerne, og er i overensstemmelse hermed mest optaget af deres egen økonomi i budgetlægningen. De lægger vægt på god kommunikation indenfor eget område.

Centerchefniveau: Antagelsen bliver ikke entydigt bekræftet, men centercheferne ser lidt incitament til at holde igen, da man muligvis også selv har økonomiske udfordringer for det kommende budgetår. Man kan også ende med at skulle dække for andre centre, der ikke kan opfylde deres del af prioriteringsrummet.

Direktion: Vi agerer i siloer når vi kommer med spareforslag til budgettet. Der er høj grad af ansvarlighed i siloerne, men svagheden er, at det er svært at bidrage til tværgående udfordringer.

BUDGETPROCESSEN

Økonomikonsulenterne: Den administrative proces er fin på papiret, men formår ikke at skabe et godt sammenspil mellem politisk og administrativ organisation.

Der er ikke klar enighed blandt økonomikonsulenterne om, hvorvidt vi skal dele sparekravet ud på centrene, som vi gør nu, eller om vi skal fokusere mere på at lægge op til mere prioritering mellem områderne.

Lederniveau: Det er vigtigt, at der er åbenhed om budgetlægningen i forhold til decentralt niveau. Det skal være gennemskueligt. Involver medarbejderne - både direkte og gennem MED-systemet. Man vil gerne arbejde innovativt, men det er svært at effektivisere mere. Vi kan være underlagt udefrakommende krav, der skruer udgifterne i vejret (f.eks. skolereformen).

Centerchefniveau: Prioriteringsforslagene udformes på et meget specifikt plan, der ikke fører til en drøftelse af økonomien på et samlet område.

Direktion: Vores facilitering af processen til politikerne mangler noget i forhold til at få dem til at tænke besparelser. Vi støtter dem godt teknisk med oversigter og beregninger. Vi mangler noget sammenligningsgrundlag - f.eks. mere benchmarking.

PRIORITERINGSRUMMET

Økonomikonsulenterne: Fint administrativt arbejde, men giver ikke gode nok oplæg til de politiske behandlinger. Prioriteringsrummet og vores arbejde med det, cementerer siloerne. Der er incitament til at holde på det luft man har - men det er ikke den adfærd man udviser. Der kunne fokuseres mere på, hvor vi kan/vil spare fremfor matematisk fordeling.

Lederniveau: Vi bør starte processen tidligere, og gerne umiddelbart efter budgetvedtagelsen. Vi skal være i stand til at finde prioriteringer, men vi skal også have tiden til det. Som det er nu, er det svært at finde besparelser - særligt dem med effektiviseringspotentiale - når deadlines er korte. Det skal blive tydeligere, at der rent faktisk er noget vi vil prioritere. Og at der også er noget, vi kan tåle at spare væk. Dvs. et opgør med det matematisk beregnede prioriteringsrum.

Centerchefniveau: En vis bekræftelse af incitament til egen optimering. Betegnes af en interviewperson som incitament til overlevelse. Budgetlægningen kunne tage mere udgangspunkt i kommunens udvikling end i den matematiske fordeling af prioriteringsrummet. Centercheferne efterspørger både længere perspektiv på budgetterne end ét år, men betragter det også som usikkert at forsøge at anslå et budget for længe før en given periode. Vi skal bruge tiden i budgetlægningsfasen fornuftigt og levere gennemarbejdede forslag, der grundigt beskriver effekten for de relevante målgrupper.

Direktion: Vi bør levere et bedre analytisk grundlag for budgetterne - analyser skal opdateres hver gang fremfor blot genbrug. Vi mangler idéer til at levere nye forslag til forbedringer og effektiviseringer. Vi skal tænke mere på tværs. Mangel på nye forslag er tegn på, at vi er udfordrede. Vi har ikke flere lavt hængende frugter. Benchmarking kan være godt, men leverer sjældent noget nyt. Og vi ved, at vores enhedspriser er lave i sammenligning med andre kommuner.

EFFEKTIVITETSFORBEDRINGER

Økonomikonsulenterne: Der er ikke et stort potentiale for effektiviseringer længere. Mange ydelser er så billige, som de kan blive. Der kan findes forbedringer på tværs i organisationen. Effektiviseringsanalyserne er en god idé. Fint at de igangsættes centralt med tværgående inddragelse. Men har vi fortsat idéer? Der kan findes noget på tværs af siloerne. F.eks. hvor der er interne afregninger - tung procedure. Alt hvad der er låst i kontrakter er svært at røre ved.

Lederniveau: Hvert område har sine udfordringer og det er svært at lave egentlige effektivitetsforbedringer. Det er også et tidsmæssigt problem i budgetprocessen - igen pointeres det, at inddragelse af organisationen åbner potentialet. På plejeområdet kan man ansætte sygeplejersker til opkvalificering af plejepersonalet, men interessen for de brede uspecialiserede stillinger er ikke tilstede hos sygeplejersker i dag.

Centerchefniveau: Generelt ser centercheferne kun muligheder for serviceforringelser i forbindelse med prioriteringer i budgettet. Flere anfører, at de tidligere har været i stand til at levere effektiviseringer/produktivitetsforbedringer f.eks. i form af oprettelse af egne tilbud som alternativ til at købe dem eksternt.

Muligvis er der effektiviseringer at hente på tværs af siloerne. Eksempelvis kan man styrke det tværgående arbejde med børn og unge, hvilket kan have betydning for indsatsbehovet i Center for Job & Socialservice.

Direktion: Vi er nået til et punkt, hvor vi primært kigger på serviceforringelser.

FAGUDVALGENE

Økonomikonsulenterne: Fagudvalgene agerer i siloer.

MED-systemet har været inddraget i udarbejdelsen af kataloger til politikerne. Det er en positiv proces, som kvalificerer forslagene yderligere. De kan også være med til at pege på, hvor der kan laves effektiviseringsanalyser.

Lederniveau: Fagudvalgene cementerer siloerne i budgetlægningsprocessen. Vi kunne godt arbejde mere på tværs - hjemmeplejen kunne godt forestille sig at arbejde sammen socialområdet, og muligvis skabe fleksible stillinger, der kan varetages af ledige med sociale kompetencer. Politikernes viden varierer fra område til område, men generelt klæder vi dem ikke godt nok på. På det specialiserede unge-område fungerer samarbejdet godt og budgetdialogmøderne er konstruktive - også selvom viden om området ikke er stor hos politikerne generelt.

Nogle borgere har god adgang til politikerne. Det kan føre til, at de optages meget af enkeltsager. Inddragelse af fagpersonalet i forhold til faglige mål i folkeskolen bør styrkes når prioritering er nødvendig. Politikerne har ikke lyst til at prioritere - måske hellere grønthøsteren. De overlader således beslutningerne til administrationen.

Centerchefniveau: Der fornemmes politisk utilfredshed med budgetprocessen. Kan vi gentænke metoden? Udvalgene er ikke særligt engagerede i processen, og beslutningerne tages centralt i byrådet. Fagudvalgene styrker siloerne. Politikerne mangler på nogle områder fagekspertise. De er ikke klædt nok på til prioriteringerne. Politikerne kender ikke konsekvenserne af rammebesparelser. De bør forelægges disse.

Direktion: Udvalgene arbejder i siloer. Derfor drøftes budgetter mest i byrådet. Politikerne kan med fordel kobles på nogle tværgående analyser. Herved kan siloerne blødes op. F.eks. på "sammenhængende forløb fra barn til voksen".

BESPARELSER

Økonomikonsulenterne: Der er åbenhed om beregningen af grønthøsteren, hvilket er godt. Man sender besparelser ud til nogen, der ingen penge har.

Lederniveau: Grønthøsteren er den bedste af de dårlige løsninger.

Centerchefniveau: Der er problemer med udmøntningen af besparelser, både de små meget specifikke besparelser og med grønthøsterbesparelser. Når besparelserne er meget specifikke, bruger man flere ressourcer på udmøntningen. På grønthøsteren er problemet, som omtalt flere gange, at der ikke er taget stilling til besparelsens konsekvenser. Man kan betragte områder lidt mere overordnet, og lave en samlet beskrivelse af potentielle konsekvenser. Heri vil bestå en mere fleksibel udmøntning. Vi skal sikre, at der følger administrative ressourcer med anlægsprojekterne.

ANLÆGSKATALOGET

Økonomikonsulenterne og ledere: Vi har været for optimistiske i forhold til gennemførelse af anlægsaktiviteter. Godt med styrket fokus på gennemførelse – en udfordring på det område er også, at det er svært og tidskrævende at finde fagfolk.

Der mangler politisk forståelse for at anlægsprojekter tager lang tid.

Centerchefniveau: Mange anlægsprojekter er svære at få startet op indenfor et budgetår som følge af procedurerne omkring planlægning og udbud. Opstarten tager mindst et halvt år. Hvis budgetlægningen indtænker de nødvendige administrative ressourcer, kunne man være klar til at påbegynde eksekveringen i januar.

Vi lykkes ikke med at få politikerne til at forstå anlægsprojekters "DNA". Vi informerer dem ikke godt nok om forbrug af medarbejdere, tidsperspektiv og projektstrukturen, som også er forskellig afhængig af hvilken type projekt, der er tale om. Politikerne vedtager projekter i 11. time, som administrationen efterfølgende bruger meget tid på at udrede.

Direktion: Efterslæb på bygninger er årsagen til for stort anlægsprogram, som vi ikke har administrativ kapacitet til at løse. Politikerne antager, at vi potentielt kan fordoble antallet af anlægsprojekter, og stadig gennemføre med samme antal medarbejdere. Vi har derfor dårlig gennemførselsprocent.

Vi har ikke andre muligheder for finansiering end ved at låne, da et større omfang af besparelser på driften ikke vil være tåleligt. Derfor får vi ikke nedbragt gælden.

Økonomisk politik og regulativet

Skal vi gøres mere for at overholde vores økonomiske politik? - Skal lånoptagningen holdes nede?

Direktion: Vi gør det godt. Vi bruger budgetterne som pejlemærke for den økonomiske styring og budgetvedtagelse. Institutioner er meget ansvarlige, der er ofte centrale konti der er problemet.

Vi får den tiltænkte styring ud af graden af decentralisering ved de styringsregler vi har. Det kan virke tilfældigt, hvad der bliver betegnet Én pose penge og Formålsbestemt.

Fælles Retning

Hvilke opmærksomhedspunkter forudser afdelingerne, at en mere effektbaseret økonomistyring kan afstedkomme?

I følge "Fælles retning" skal styring efter effektmål, for fx borgerne, og økonomi integreres bedre. Hvad skal der til for at opnå en mere effektbaseret økonomistyring?

Økonomikonsulenterne: Konkurrence mellem institutioner ikke ønskeligt. Godt med borgerfokus og fokus på outcome. Et fælles metodeværktøj er vigtigt. Det er et "mind set" der skal opbygges, hvilket er en stor opgave. Vi kan tænke løsninger 360 grader rundt, og få koblet de relevante faggrupper sammen i processerne.

Lederniveau: Effekten af anlægsinvesteringer er oplagt at beskrive tydeligt. Eksempelvis på idræt og i skolerne. Ved efteruddannelse kunne man overveje hvornår sidemandsoplæring og sparring er mere effektivt. Effekt kan også være at levere en service i overensstemmelse med loven. Nu måler vi på pengene - hvis målet var kvalitet, ville det have betydning for prioriteringen.

Besøg hos borgerne i hjemmeplejen mindsker utilfredsheden hos borgerne med den leverede service. Vi skal spørge borgerne og inddrage frivillige aktører - effekten er for dem. Vi kan udarbejde proceshjul og skabe en stærk inddragelseskultur. Man bør undersøge muligheder for effekter på tværs af siloerne.

Lokale projekter kommer ikke rigtig i gang, fordi man hele tiden skal finde ressourcer til centrale projekter. Vi har læringsmål i folkeskolen - bevidsthed om, at de så beslægtet en stor del af opmærksomheden. Det har en effekt på dannelsesperspektivet.

Centerchefniveau: Lige nu har vi mest kvalitative målinger. På socialområdet kan en helhedsorientering øge succesraten. Effekten vil være tværgående. På sundhedsområdet er effekten af indsatserne beskrevet, men ikke hvordan økonomien følger med.

Effektmåling er svært på områder, hvor der ikke er megen evidens. Vi skal have styr på tid og ressourcer, så effekten kan spejles i det. Effekttænkning kan føre til besparelser på tværs af centre. F.eks. på arbejdet med unge.

Direktion: Der er mål på folkeskoleområdet, som kommer fra skolereformen. Her fungerer effekttænkningen. Puljeansøgninger er forbundet med effektbeskrivelser. Vi har generelt gode pejlemærker, som nærmere er resultater, der grænser op til effekter. Dog binder vi ikke økonomi og effekt godt nok sammen. Den decentrale styring giver frie rammer til at arbejde innovativt.

Der mangler modeller for effektmålinger Fx driverdiagrammer Hvornår er en forandring en forbedring.

6. Konklusion

Økonomistyring

Der eksisterer generelt set et problem med tillægsbevillinger og manglende incitament til at hjælpe på tværs, men man kigger grundigt i kassen, før tillægsbevillinger lægges op politisk. Vi mister tilliden til hinanden, når store tillægsbevillinger gøres til et fælles problem.

De gennemgribende besparelser udfordrer tilliden til vores økonomistyringssystem.

Vi foretager ikke nogen prioritering når vi bruger grønthøsteren. I stedet bruger vi potentielt store administrative ressourcer på at udmønte dem uden nogen beskrivelse af konsekvenserne. Dermed anvendes budgettet ikke længere til at sætte retning.

Tildelingsmodeller baseret på antal brugere giver variationer i budgettet indenfor året, hvilket udfordrer institutionernes service. Der er ofte ikke plads til store kvalitetsmæssige udsving iflg. lovgivning.

Når situationen ændrer sig økonomisk på et givet område, bør vi være bedre til at kommunikere forklaringen hurtigere. En bredere kommunikation af den samlede økonomiske situation og fora for fælles løsninger bør få områderne væk fra tunnelsyn.

Der er delte meninger om overførslernes størrelser, men generelt forholder man sig kritisk før man søger formålsbestemte overførsler. Det relativt høje niveau for overførsel af én pose penge-midler kan være til debat. For vanskeligt styrbare budgetter giver det dog en tiltrængt sikkerhed i økonomien. Det bør afklares om det fortsat er hensigtsmæssigt med et relativt højt overførselsniveau, når dette bidrager til presset på servicerammen. Der er gode argumenter for begge dele.

Politikerne tager ikke tilstrækkeligt stilling til økonomiske prioriteringer i året, hvilket grønthøsterbesparelserne er et tegn på. Vi klæder dem heller ikke godt nok på og kommunikerer ikke konsekvenserne af grønthøsteren.

Budgetlægning

Centrene agerer i siloer når de budgetlægger. Det kan være negativt, men der er også et positivt fokus på god kommunikation og inddragelse indenfor områderne. I økonomistyringsprocesserne kan budgetlægningen have gavn af mere kommunikation om udfordringerne fra centralt til decentralt niveau. Decentralt efterspørges der mere inddragelse af de faglige medarbejdere i budgetlægningen. Initiativet

med inddragelse af MED-systemet opfattes positivt. Ligeså med de inddragende effektiviseringsanalyser.

Budgetforslagene holder sig indenfor siloerne, hvilket er begrænsende for kreativiteten. Målet er at opfylde sin egen forpligtelse og i første omgang ikke byde mere ind end det.

Processen omkring tilrettelæggelse af budgetkatalogerne fungerer måske fint administrativt, men fordrer ikke den politiske debat. Årsagerne kan bl.a. findes i; at prioriteringsforslagene er meget specifikke og ikke sætter gang i nogen fundamental debat om finansieringen af et bestemt område; at præsentationen af en matematisk fordeling af prioriteringsrummet fastholder siloerne og hæmmer debatten om egentlig prioritering og retningsætning. Politikerne skal være med til at tænke tværgående.

Anlæg

Vi har et stort anlægsbehov, som også bliver grebet politisk, men vi har ikke ressourcer til at gennemføre årlige programmer af den størrelse, som der politisk er ambition om.

Vi skal afstemme omfanget med politikerne, hvilket kræver, at vi giver dem en forståelse af, hvad det indebærer at gennemføre anlægsprojekter i forhold til tidsplaner og administrativ kapacitet.

Der er sat et øget fokus på gennemførselsprocenten, hvilket forhåbentlig kan mindske de store overførsler mellem årene.

Anlægsniveauet er højere end målsætningen i kommunens økonomiske politik og finansieres i et vist omfang gennem låntagning. Dette strider mod hensigten i politikken om at reducere den samlede gæld.

Anlægsbehovet er der dog enighed om antager en størrelse, der ikke kan finansieres gennem besparelser på driften. På den vis må man konkludere, at der samlet set er et budgetmæssigt behov, der overgår kommunens indtægter. Dette udfordrer igen den økonomiske politiks målsætninger på skatteområdet.

Fælles Retning

I følge "Fælles retning" skal styring efter effektmål, integreres bedre, så der opnås en mere effektbaseret økonomistyring.

Der er gjort flere tilløb til at skabe sammenhæng mellem økonomi, mål og resultater (effekter). Der er mål i skolereformen, her fungerer effekttænkningen. Puljeansøgninger er ofte forbundet med effektbeskrivelser. Greve Kommune har pejlemærker, der grænser op til

effekter, dog bindes økonomi og effekt ikke godt nok sammen. Den decentrale styring giver frie rammer til at arbejde innovativt.

Der efterspørges modeller for effektmålinger Fx driverdiagrammer, statistisk proceskontrol, struktur-, proces- og resultatmålinger og målepunkter inden for den faglige, organisatoriske og borgeroplevede kvalitet. Det vil være uklart, hvornår ambitionen er nået (strategi 9 modellen), hvis vi ikke har sat mål og måler løbende, om vi opnår en forbedring eller effekt. Flere peger på Effektkæden som et værktøj.

7. Perspektivering

Den indledende evaluering af det formaliserede økonomistyrings- og budgetlægningssystem, og de gennemførte interview, viste en stor opmærksomhed omkring to temaer: Budgetoverholdelse og -tildeling samt decentralisering af ledelse. Derfor er det værd kort at give disse temaer et par bemærkninger med på vejen.

Siden 1990'erne har New public management været fremherskende i det offentlige. Her er der fokus på at få produktionen op, og udgifterne pr. borger ned, og kommunerne får penge pr. ydelse eller borger. Men i de senere år er der begyndt at blæse nye vinde. Flere og flere har sat spørgsmålstegn ved, om antallet af leverede ydelser er lig med reel velfærd eller sundhed for borgerne.

New public management skaber siloer og et fragmenteret system, hvor de forskellige aktører primært tænker på at få deres eget område til at løbe rundt. New public leadership har i stedet blikket rettet mod, hvad der rent faktisk opleves som kvalitet for borgeren – altså ikke hvor mange ydelser eller aktiviteter, der gennemføres, men hvordan de virker.

Et af de væsentligste formål med Greve Kommunes styringsgrundlag – herunder økonomistyringen – er at sætte rammerne om den ønskede grad af decentral styring. Den klassiske teori om principal-agent-forhold og særligt teoriens antagelse om asymmetrisk information er i udarbejdelsen af interviewene og analysen en af de grundlæggende præmisser.

Kort fortalt beskriver principal-agent-teorien udfordringerne i en ledelsesdelegering, som den der gør sig gældende i Greve Kommune. Der særligt to principal-agent-forhold; et mellem direktører (principal) og fagcentre (agent), og et mellem centerchefer og institutioner/enheder. Til disse forhold hører nogle klassiske antagelser om egennytteløse optimerende adfærd, divergerende målsætninger/dagsordener og ikke

mindst asymmetrisk information. Antagelser som var en del af forforståelsen for denne undersøgelse. Antagelserne stammer fra oprindeligt fra rational choice-teorien og optræder i neoliberalistisk økonomisk ledelsesteori, herunder i New Public Management-paradigmet.

Med udrulningen af *New public leadership* er det væsentligt at huske, at denne tilgang i et vist omfang er et opgør med nogle af de tendenser, som New public management er blevet kritiseret for. En kritik vi har indtryk af også møder forståelse i Greve, og konceptet for og omfanget af decentraliseret styring får også en del opmærksomhed hos interviewpersonerne.

Antagelserne om nytteoptimerende adfærd og den tilhørende taktiske informationsudveksling beskriver negative incitament, og de svarer uden tvivl på en empirisk problemstilling. Kontraktstyringen, som udspringer af antagelserne, muliggør decentral styring uden større stillingtagen hos principalen om tillid til det decentrale niveau. Alligevel oplever vi problemer med styringsparadigmet, hvilket måske alligevel bunder i tillidsspørgsmålet – vi måler for meget og lader kontrakterne styre for os.

En relevant debat for ledelsen i Greve Kommune kan netop være den om *tillid*, der som bekendt har gjort sit indtog bredt set i styringen af den danske offentlige sektor. En mulig tilgang kan være at tage udgangspunkt i antagelserne om hinandens adfærd. De negative antagelser ligger indlejret i den eksisterende styring, men det kan være hensigtsmæssigt at supplere disse med *positive* antagelser om central/decentral adfærd. f.eks. spørge, hvad der driver decentrale (og ofte faglige) ledere? Svaret er nok ofte en god portion professionel motivation. Dette kan give et godt udgangspunkt for at skabe en fælles forståelse for ledelsesdelegeringen i Greve Kommune og en god energi til at etablere Fælles retning.