



Økonomistyringsproblemer i Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen

Dette er en redegørelse for, hvilke mangler og problemer angående økonomistyringen i den tidligere Uddannelses- og Ungdomsforvaltning, der har haft afgørende betydning for forvaltningens økonomiske problemer.

Den første del af redegørelsen behandler den tidligere organisatoriske opbygning og forvaltningskultur, mens den anden del redegør for forvaltningens tidligere organisering af økonomistyringen.

Afslutningsvis vil organisatoriske opbygning og forvaltningens økonomistyring i 2004 og 2005 blive vurderet på baggrund af de to indledende dele.

1. Den organisatoriske opbygning og forvaltningens kultur

1.1 *UUFs organisering*

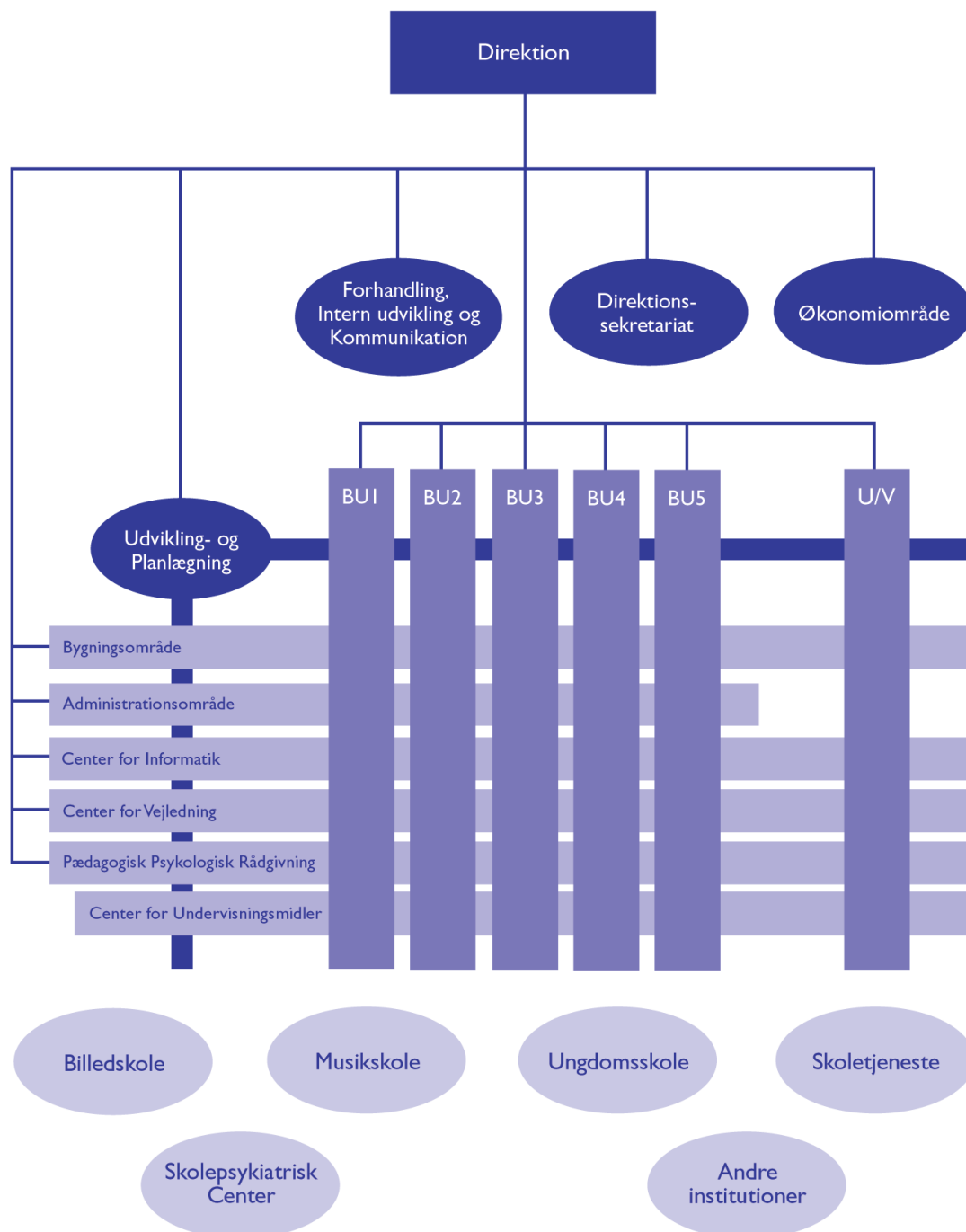
Den tidligere Uddannelses- og Ungdomsforvaltning var i 2002 i gennem en større reorganisering, hvor forvaltningen herefter var opbygget som en matrixorganisation. Den organisatoriske opbygning havde til formål at sikre følgende mål:

- Helhed
- Nærhed
- Samtænkning

I matrixorganisationen blev de faglige enheder bevaret, men hensigten var, at organisationen i højere grad end tidligere arbejdede på tværs af enhederne. Målet hermed var at styrke forvaltningens tværgående samarbejdsrelationer.

Intentionen var, at koordineringen af de tværgående funktioner skulle varetages via en projektorganisering, der skulle løse konkrete ad-hoc opgaver i samarbejdsfeltet mellem forvaltningens områder. Intentionen var også, at projektorganiseringen skulle være det forum, der bandt forvaltningens tværgående opgaveløsning sammen og sikrede, at der skabes helhed, nærhed og sammenhæng i den samlede forvaltnings virksomhed.

Uddannelses- og Ungdomsforvaltningens organisation kan illustreres ved følgende diagram.



Forvaltningen var opbygget af en række stabs-, støtte- og liniefunktioner, der hver havde et selvstændigt ansvarsområde samtidig med, at funktionerne indgik i et delt ansvar for en række specifikke opgaver.

Børne- og Ungeområderne 1 – 5 var placeret i matrixen som liniefunktioner. Lederne for BU-områderne refererede til direktionen. Hvert område havde ansvar for samtlige skoler, fritidshjem og klubber inden for et afgrænset geografisk område. Et område (Ungdom/Voksen) varetog alle opgaver af amtskommunal karakter.



1.2 Organisationens og kulturens betydning for økonomistyring

Uddannelses- og Ungdomsforvaltningens reelle organisering er ikke let at beskrive, da forvaltningens måde at fungere på ikke på alle måder afspejlede organisationsdiagrammet. I rapport udarbejdet af PLS i 2003 konstateres det, at strukturen ikke i alle tilfælde tages for pålydende og accepteres. Eksempelvis blev projektorganiseringen ikke reelt implementeret, og der blev alene gennemført få og sporadiske projekter i dette regi.

Det var i høj grad kendetegnende for Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen, at den kulturelle identitet i høj grad var som en skoleforvaltning, som blev set som én samlet virksomhed med en direktør, der havde baggrund i folkeskoleverdenen. En meget stor del af ledergruppen havde baggrund i folkeskoleverdenen, og der har gennem årene været en tæt relation til eksempelvis Københavns Lærereforening.

Den nu afdøde direktionen og den herskende organisationsstruktur havde sine rødder fra før udvalgs- og mellemformsstyret. Det indebar, at organisationen ikke i udgangspunktet var gearret til at servicere et politisk udvalg, men snarere at håndtere diverse udfordringer på skoleområdet og andre områder henhørende under forvaltningen. Det indebar også, at der ikke var klare retningslinier for, hvilke problemstillinger, der skulle rejses til politisk drøftelse, hvilket igen indebar, at en række væsentlige problemstillinger ikke blev rejst til drøftelse og beslutning i udvalget. Eksempelvis er det først fra 2003 og årene fremover, at udvalget har taget stilling til anvendelse, og omprioritering af overskydende demografimidler. Dette skete primært fordi Økonomiforvaltningen pressede forvaltningen til at dokumentere, hvad de for meget tildelte demografimidler var blevet anvendt til.

Organisationskulturen i Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen var præget af forhandling, indgåelse af aftaler og ønsket om at opnå løsninger. Derimod understøttede organisationskulturen ikke klassiske økonomistyringsdyder såsom budgetopfølgning og regnskabsaflæggelse. Karikert set var det primære, at der blev fundet løsninger, der var afhandlet med de involverede parter, og helst med de relevante faglige organisationer. Eksempelvis har der ikke været en systematisk opfølgning på den faktiske implementering af besparelser, og det er derfor ikke muligt efterfølgende at påvise, at der rent faktisk er anvendt færre ressourcer end forudsat.

Derudover blev der forhandlet og indgået aftaler med Københavns Lærereforening på en sådan måde, at det hovedsageligt var direktionen og enkelte medarbejdere, der havde indsigt i det aftalte. Det organisatoriske setup i forhold til forhandlingerne indebar ikke, at der særskilt var ansat personale der havde de fornødne kompetencer til at sikre et overblik over de økonomiske konsekvenser. Der er derfor indgået aftaler, der ikke var tilstrækkelig budgetmæssig dækning for. Generelt har der i mange år ikke været en opfølgning på de indgåede aftaler, omkostningen pr. lærer, omkostningen for området som helhed, etc.

På den følgende side viser tabel 1 den faktiske lønudvikling for perioden 2003-2006 for lærere ansat ved normalskoler sat i forhold til den budgetregulering (lønfremskrivning) som forvaltningen modtog fra Økonomiforvaltningen.



Tabel 1 Lønudvikling 2002-2006 - lærere ved normalskoler

År	2003	2004	2005	2006
Faktisk lønudvikling	2,52%	7,67%	3,93%	2,71%
Budgetudmeldt lønfremskrivning	1,88%	3,48%	3,77%	1,66%
Difference	-0,64%	-4,19%	-0,16%	-1,05%

** Procentsats beregnet i fht. årlige lønfremskrivninger i henhold til KTO-forlig/ØKF kompensation

Der har i økonomistyringen ikke været foretaget en kobling mellem den faktiske lønudvikling og de budgetmæssige forudsætninger. Følgelig har der heller ikke fra administrationen været taget initiativ til kompenserende besparelser – herunder forelæggelse for politiske udvalg.

Derudover var overblikket i Økonomiområdet over skoleområdet langt fra komplet, idet resourceudmeldingen på lærerområdet alene var et anliggende mellem direktionen og et begrænset antal nøglemedarbejdere i en anden afdeling, og indsigten i modellens mekanismer havde alene indirekte effekt på økonomistyringen og de økonomiske vurderinger.

I forbindelse med overførelsen af fritidshjem- og klubområdet i 1998 skete der ikke en fusion af forvaltningen, hvor de nye opgaver blev integreret i den øvrige forvaltning. Implementeringen af matrixorganisationen i 2002 var et forsøg på en højere grad af integration af de forskellige områder i UUF, men det er vurderingen, at dette kun lykkedes i en vis udtrækning.

Eksempelvis blev det i forbindelse med overførelsen af fritidshjem og klubområdet således ikke sikret, at der i det centrale økonomikontor var – eller blev tilstræbt opnået – den fornødne viden til at drive andre områder end folkeskoleområdet. Der var ikke et ordentligt match mellem behovene og personaleressourcerne i det centrale økonomikontor til varetagelse af opgaver, som vedrørte andre dele end skoleadministrationen. Som et konkret eksempel kan nævnes, at der aldrig blev udviklet en ny budgetmodel for fritidshjem og klubområdet.

På den anden side, var den tidligere Uddannelses- og Ungdomsforvaltning på en række områder en handlekraftig organisation og som enhed betragtet en god "problemknuser". Forvaltningen var gearet til hurtig og effektiv betjening af såvel udvalg som skoler og institutioner, idet der var stor fokus på effektiv sagsbehandling i relation til enkeltsager, idet nøglepersoner i forvaltningen af direktionen uformelt var tildelt stor beslutningskompetence og kunne tage initiativer uden at skulle igennem et tungt, bureaukratisk system. Dette sikrede at direktionen via nøglepersonerne, altid havde uhindret adgang til den i direktionens øjne nødvendige viden for at træffe en beslutning i en given sag. Dog understøttede denne arbejdsmodus også, at der blev truffet en række beslutninger administrativt, som man normalt ville forvente krævede en politisk stillingtagen.

Det var også en arbejdsbetingelse for direktionen, at borgmesteren i en lang række sager var i mindretal, og at Enhedslisten i en årrække ikke var en del af budgetforligene. Det indebærer, at direktionen og forvaltningen skulle gennemføre mange beslutninger, der var truffet af et flertal uden om borgmesteren. I tilrettelæggelsen af opgaveløsningen på tiltag eller besparelser besluttet af det politiske flertal udenom borgmesteren indebærer, at forvaltningen blev nødt til at fortolke på beslutningerne, idet der var en uklar reference i forhold til de politiske beslutninger. I



forbindelse med budgetforligene besluttede de politiske partier, at holde møder i budgetforligskredsene. Disse møder var – på trods af deres uofficielle struktur – den primære adgang til videre beslutningstagen omkring, hvad der reelt var indholdet i budgetforligene.

Udover at det indebar en meget skæv magtstruktur mellem Økonomiforvaltningen og de øvrige forvaltninger, idet Økonomiforvaltningen alene servicerede budgetforligskredsene, så indebar det at udvalget i en række sager var afhængig af, at der først blev truffet beslutning i forligskredsen.

Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen blev af PLS i 2003 karakteriseret som en netværksorganisation med uformelle netværk, uorganiserede aktiviteter og uklare snitflader. Man samarbejdede og lavede aftaler på kryds og tværs. Denne arbejdsmetode gav smidighed, hurtighed og handlekraft – men desværre også mangel på styring, overblik, systematik og dokumentation.

Forvaltningen var præget af en vis grad af træghed i relation til at omstille sig til nye tider og nye og større krav fra omverdenen (bl.a. ny budgetmodel, nye krav fra Økonomiforvaltningen mv.). Ved nye tiltag og nye krav var reaktionen ikke "hvordan kan vi honorere de nye krav", men snarere "hvordan kan vi omgå og undgå de nye krav". Forvaltningen var i høj grad orienteret mod at løse opgaverne, sådan som man plejer at gøre.

Den uformelle tildeling af tværgående indflydelse til nøglepersoner på tværs af det formelle hierarki indebar, at chefniveauet ikke var sikret indsigt i alle nødvendige aspekter af det ansvarsområde pågældende chef var blevet pålagt. Ydermere valgte direktionen at opretholde en direkte dialog med især lederne på skolerne, hvilket underminerede, at den enkelte Børne- og Ungechef kunne have et samlet overblik over de indgåede aftaler, etc.

I forhold til økonomistyring og budgettildelinger var der en formel tildeling af puljemidler og driftsressourcer til den enkelte afdeling i forvaltningen. Dog var langt størstedelen af ressourcerne kanaliseret direkte ud til de enkelte skoler og institutioner, hvoraf en del blev tildelt som timeressourcer (på skoleområdet). Principielt set var den enkelte Børne- og Ungechef ansvarlig for opfølgning på de skoler, fritidshjem og klubber der henhørte under det enkelte distrikt. Dette gjaldt dog alene for tilsynet i forhold til den enkelte enheds overholdelse af de udmeldte rammer, og ikke en forpligtigelse til at følge det samlede ressourceforbrug i de bydele den enkelte dækkede. Derudover understøttede kontoplanen heller ikke, at en sådan ressourceopgørelse kunne foretages for den enkelte bydel.

Samlet set var den reelle sammenhængskraft i organisationen ikke tilstede. Overblik og systematik var ufuldstændig og det var op til det centrale økonomikontor og direktionen selv, at danne sig et overblik over ressourcesituationen for de enkelte bevillingsområder, eller for de enkelte bydele.

Organisationen var i sin struktur og kultur meget sagsorienteret, og indeholdt derfor ikke et professionelt organisationsapparat som var gearet i forhold til at understøtte den politisk styring – samt strategisk udvikling - af forvaltningen.



KØBENHAVNS KOMMUNE
Børne- og Ungdomsforvaltningen
7. december 2006



2. Forvaltningens økonomistyring

Underskuddet i Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen har vist, at forvaltningens økonomistyring ikke har været tilstrækkelig til at sikre bevillingsoverholdelse.

Økonomistyringen er heller ikke i tilstrækkelig grad blevet understøttet af en økonomistyringsorganisation, hvor rollerne er klart defineret og fordelt i mellem de forskellige centrale aktører.

2.1. Økonomistyringsorganisationen

Forvaltningens topledelse havde ikke fokus på overordnede styringsmodeller og organisatorisk udvikling, som kunne være med til at skabe en sammenhængende og effektiv økonomistyring. Rolle- og ansvarsfordelingen mellem direktion, økonomikontoret og de øvrige kontorer i forvaltningen var således præget af uklarhed.

En konsulentrapport, som blev udarbejdet inden implementeringen af matrixorganisationen anbefalede en enhedsdirektion for at flytte direktionens fokus fra sagsbehandling til overordnet styring. I konsulentrapporten udarbejdet af PLS i 2003 anbefales det endvidere, at der udarbejdes en præcisering af opgave- og kompetencefordeling mellem det daværende Økonomiområde og BU-søjlerne. Bl.a. havde de fleste centrale kontorer i forvaltningen intet reelt budgetansvar, og der var generelt ingen eller dårlig opfølgning på beslutninger, som havde økonomiske konsekvenser.

Som nævnt tidligere var det alene et direktionsmedlem og et begrænset antal medarbejdere, der reelt havde fuldt indblik i modellen for beregning af lærerressourcer pr. skole. Det indebar, at på trods af, at den enkelte Børne- og Ungechef havde ansvaret for at følge op i forhold til den enkelte skole, så kendte den pågældende ikke i fuldt omfang kriterierne for tildeling af ressourcerne. Tilsvarende kan det nævnes, at der for de områder hvor der var nogle meget velbeskrevne og klart definerede budgetkriterier (personalenormeringer til rengøring og gårdmænd) blev der ikke udmeldt en samlet ramme til det kontor, der forestod udmeldingen af ressourcerne til skoler og institutioner. Opfølgningen på den samlede udvikling på området blev derfor ikke foretaget af det pågældende kontor, hvilket reelt indebar, at der på trods af de klare forudsætninger ikke var et reelt overblik over udmeldingen, og ej heller en opfølgning i forhold til forbruget på området.

Den centrale økonomifunktion spiller en hovedrolle i tilrettelæggelsen af en organisations økonomistyring. Økonomifunktionen skal være i stand til at identificere de væsentligste styringsbehov og gennemføre udviklingstiltag, der understøtter behovene for økonomistyring. For at økonomifunktionen skal kunne spille denne rolle, er det nødvendigt, at topledelsen allokerer de nødvendige kompetencer og menneskelige ressourcer til løsning af opgaven.

Det centrale økonomikontor i Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen var karakteriseret ved, at der ikke var de nødvendige menneskelige ressourcer. Der var for få kvalificerede medarbejdere til at kunne løfte de udviklingstiltag, som kunne sikre en hensigtsmæssig økonomistyring.



Det kan bl.a. nævnes, at Uddannelses- og Ungdomsforvaltningens centrale økonomifunktion havde langt færre akademiske medarbejdere med analytiske kompetencer end den tilsvarende del af den tidligere Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltning (her tænkes ikke på Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen som helhed, men alene den del der beskæftigede sig med det beslægtede budgetområde Dagtilbud).

I Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen var der to afdelinger med budget- og økonomistyringsopgaver; Bemandingen af de to afdelinger var i alt ca. 6 medarbejdere. Disse medarbejdere stod for såvel det mere stabsorienterede arbejde, såsom forberedelse af budgetforslag (inklusiv tekstbidrag, beregning af besparelser og omprioriteringer, etc.), og derudover budgetudmeldingen til den enkelte skole og institution. I Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen var der alene tilknyttet dagpasningsområdet, der er et mindre og langt mere homogent område, 12 medarbejdere.

I stedet for at udvikle og gennemføre tiltag, som kunne forbedre forvaltningens økonomistyring, blev det centrale økonomikontor i høj grad brugt som problemknuseren i forbindelse med konkrete økonomiske problemstillinger i forhold til skoler, institutioner, Økonomiforvaltningen og centrale kontorer. Økonomikontoret var således ligesom den øvrige forvaltning gearret til sagsbehandling og ikke til udvikling af styringsystemer og forretningsgange.

2.2. Konkrete mangler i økonomistyringen

Herunder gennemgås de væsentligste konkrete mangler i økonomistyringen, som har medført, at bevillingerne ikke har kunnet overholdes, og at forvaltningen ikke har været i stand til hurtigt at identificere årsagerne til overskridelsen og foretage de nødvendige korrigerende handlinger.

Manglende budgetudmelding og placering af budgetansvar

En effektiv budgetstyring forudsætter, at alle udgifter og indtægter er budgetlagt, og at budgetterne opstilles med klare forudsætninger om tilhørende aktivitet og enhedspriser. For at sikre budgetoverholdelse og systematisk rapportering af forventede afvigelser, er det endvidere nødvendigt, at organisationen er på plads mht. opgave- og ansvarsplacering, så der kan identificeres en organisatorisk sammenhæng mellem dispositions- og budgetansvar og dermed placeres et entydigt budgetansvar.

Budgetstyringen i Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen har været meget mangelfuld. De overordnede bevillinger er ikke systematisk blevet nedbrudt til interne budgetter, og budgetterne er ikke blevet opstillet med klare forudsætninger om tilhørende aktivitet og enhedspriser, som muliggør en systematisk rapportering.

Som eksempler kan nævnes at der ikke løbende har været en beregning af, om de afsatte lønmidler på lærerlønsområdet var tilstrækkelige. Især på lønområdet har princippet om udmelding af ressourcer som timer, i høj grad medført en så høj grad af uigennemskuelighed, at det var ekstremt vanskeligt, at afstemme i forhold til den budgetterede aktivitet. Det har således vist sig, at der på lærerlønsområdet i de af forvaltningen forhandlede tillæg i 2004, er blevet tildelt løn-



løft der set under et, langt overstiger den faktiske tildeling af ressourcer fra Økonomiudvalget og Økonomiforvaltningen.

Som tidligere nævnt har opgave- og ansvarsplaceringen internt i forvaltningen desuden været meget flydende, hvilket har vanskeliggjort udmeldingen af budgetter, da der ikke har kunnet placeres et entydigt budgetansvar. Det kan bl.a. nævnes, at Direktionen ofte indgik diverse sær-aftaler om tildeling af ekstra midler til skoler, institutioner og centrale kontorer. I forbindelse med disse aftaler fungerede informationsflowet til økonomikontoret ikke optimalt, idet økonomikontoret ofte ikke kendte til aftalerne. Konsekvenserne af aftalerne blev derfor ikke budgetlagt, og kom derfor ofte først frem ved årets regnskabsaflæggelse.

Dette forhold gjorde sig blandt andet gældende på området vedrørende plads- og kapacitetsstyring. Dette område blev i Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen varetaget af en særskilt enhed, der uafhængigt af økonomikontoret indstillede sager om behovet for udbygning af skoleområdet og fritidshjem- og klubområdet. Den daglige udmøntning af antallet af pladser skete enten på den enkelte skole og institution, i et tæt samarbejde med Børne- og Ungeområderne. Opfølgingsansvaret var reelt Økonomikontorets, og den relativt komplekse struktur på området, gjorde det umådeligt svært løbende at danne sig et overblik over det forventede antal pladser.

Pr. 1. januar 2006 blev der indført lønsumsstyring på alle skoler. Den hidtidige timestyring gav forvaltningen en række udfordringer i forhold til budgetstyringen, da forvaltningens overordnede bevillinger var et kronebudget, mens udmeldingen til lærerlønninger på skolerne var i timer. For at sikre budgetoverholdelse, skal timerne omregnes til kroner. Denne omregning blev ikke foretaget, og styringen bestod i stedet alene i at sikre, at der ikke skete et skred i antallet af udmeldte timer.

Konkret har den manglende kronebudgetstyring af udgifterne til lærerlønninger medført, at forvaltningen ikke har haft overblik over udviklingen i lønudgifterne. Det kan bl.a. nævnes, at der ikke er foretaget en budgettering af forhandlingspuljer til indgåelse af lokalaftaler med de faglige organisationer, som i stedet alene er indgået på baggrund af de overordnede retningslinier i overenskomsterne.

Manglende afstemning af de interne budgetter med bevillingsrammen

Et grundlæggende element i budgetstyringen er at sikre, at der ikke udmeldes større budgetter end der er dækning for på den overordnede bevillingsramme. Det er derfor afgørende, at den samlede budgetudmelding løbende afstemmes i mod bevillingsrammen. Hvis alle forventede udgifter og indtægter er budgetlagt og de tilhørende aktivitetsforudsætninger er indarbejdet i de interne budgetter, er det forholdsvis simpelt at foretage rammeafstemningen i mod de enhedspriser og aktiviteter, som indgår i beregningen af bevillingsrammen.

Den manglende budgettering af samtlige forventede udgifter og indtægter vanskeliggør afstemningen og tolkningen af resultatet. De udgifter der blev afholdt, uden at have en budgetpost knyttet til sig, burde der principielt set være taget stilling til; Enten skulle et budget have været tilknyttet, eller udgiften skulle ikke have været afholdt. De fleste af de ikke-budgetterede udgif-



ter var af en sådan karakter, at det reelt set var uundgåelige udgifter, til hvilken der burde have været knyttet en budgetpost.

Efterhånden som de økonomiske problemer blev anerkendt, var der forståelse for nødvendigheden af at foretage en rammeafstemning, men på trods af flere tilløb til dette, er der i den seneste årrække ikke blevet gennemført en systematisk og løbende afstemning.

Manglende opfølgning på regnskab og budget

Der var i Økonomikontoret og fra direktionens opmærksomhed om budgetsiden, og om forvaltningen fra Økonomiforvaltningen modtog de midler, man var berettiget til. Der var derimod mindre opmærksomhed på opfølgning og regnskabsaflæggelse. Fokus var på drøftelser og forhandlinger med Økonomiforvaltningen omkring budgettildelinger, og størrelsen af disse. Som omtalt tidligere var der uklarhed omkring hvilke forhold, der skulle rejses politisk, og der blev derfor administrativt truffet beslutning om diverse væsentlige problemstillinger. Dette gjorde sig blandt andet gældende for DUT-midler, der indtil for et par år siden, alene var en administrativ beslutning, hvor Økonomiforvaltningen på baggrund af drøftelser med forvaltningerne fordelte midlerne, dog afsluttet med en formalisering af resultatet i Økonomiudvalget.

Det overordnede krav til forvaltningen og udvalget fra Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen var, at rammen samlet set kunne overholdes, og det er også det der er hovedelementet i al rapportering til Økonomiudvalg og Borgerrepræsentationen. Der blev derfor alt overvejende fokuseret på, at den samlede driftsramme kunne overholdes.

Man analyserede derfor alene plukvist eventuelle afvigelser mellem regnskab og budget. Økonomistyringen foregik reelt efter princippet, at hvad vi taber på gyngerne, vinder vi på karrusellen. På nogle områder var der merforbrug, andre mindreforbrug, og det fandt man plausible forklaringer på, uden at mer- eller mindreforbrugene blev dybere analyseret, og uden at mer- eller mindreforbrugene fik konsekvens for næste års budget. Det indebar også, at en række områder, der burde have været en politisk stillingtagen til, ikke blev drøftet politisk, eller alene blev drøftet på grund af et udefrakommende pres.

Til at modgå større og pludseligt opståede budgetbehov, blev der hvert år oprettet en bufferpulje. Bufferpuljen blev udmøntet af udvalget, efter indstilling fra forvaltningen. Der var dog den svaghed ved dette system, at der ikke i forbindelse med et pludseligt opstået budgetbehov, blev afsat midler til det kommende år.

Det vil sige, at da problemet ikke blev adresseret i forbindelse med udmøntningen, så kunne man ikke komme året efter og bede om midler fra bufferpuljen, idet det jo ikke længere var et pludseligt opstået budgetbehov. Det pågældende budgetbehov kunne indregnes i det næstkommende år, da budgetbehovet kunne indgå i indstillingen om besparelsesbehovet i forbindelse med udarbejdelsen af budgetforslaget. Principielt set burde forvaltningen have indstillet til udvalget, at der i starten af det kommende år, skulle gennemføres tiltag, der sikrede budgetoverholdelse også på de områder, der året før fik tildelt midler fra bufferpuljen.



Ved budgetudmelding var der stor opmærksomhed på demografimidler, således af budgettet var i overensstemmelse med prognoserne for børnetallet. Der skete imidlertid aldrig en nedjustering, hvis børnetallet blev mindre end forventet. Omflytningerne skete typisk først sidst på året, hvor man ikke kunne nå at få ændringerne med i næste års budget.

Generelt var det kendetegnende for UUF, at man ikke foretog en systematisk opfølgning på en række data. Som et eksempel kan nævnes, at man ikke havde styr på forældrebetalingen, pladsregistreringen og belægningstallet på fritidshjem- og klubområdet.

Manglende styringssystemer

Den tidligere Uddannelses- og Ungdomsforvaltning har ikke i tilstrækkelig grad haft eller etableret systemer der kunne understøtte/opfange signaler om økonomiske problemer. Disse mangler har også haft konsekvenser for 2006-styringen.

Registrering af udmeldte budgetter har ikke umiddelbart gjort det muligt at foretage en afstemning i forhold til den økonomiske ramme som forvaltningen modtog fra Økonomiforvaltningen – en øvelse der blev yderligere kompliceret af at der har været forbrugsområder som ikke var budgetlagt.

I løbet af det enkelte år foretaget der mange opdateringer af budgetter og skoler og institutioner har skulle orientere sig herom via forvaltningens intranetløsning (UUFLIS) og økonomisystemet KØR - med forskellige specifikationsgrader). Der har ikke i fuldt omfang været foretaget synkron opdateringer af de to systemer, hvilket har skabt usikkerhed. Skoler og institutioner har skulle forholde sig til flere forskellige systemer i forsøget på danne et overblik over og indblik i deres budget og forbrug.

Økonomisystemet KØR har endvidere ikke i ønskelig grad kunne understøtte en decentral administration af modtagne budgetter (ombrydning i forhold til lokale formål).

Forbruget fremgår af økonomisystemet KØR, men de mange år med timestyring (central styring) har bevirket, at der ikke i fuldt udstrækning er foretaget en korrekt kontering af udgifter (herunder løn). Der har været tale om en lang, kompliceret og ressourcetung kvalitetssikringsproces. Dette har medført usikkerhed om forbrugstallene såvel decentralt som centralt.

De manglende registreringer og den manglende troværdighed i registreringerne giver reelt dobbeltarbejde, idet de løbende ønskede opgørelser giver anledning til en stor manuel afklaringsproces.

Værktøjer til styring af lønbudgetterne har ladet vente på sig alt for længe (Accenture/KMD) og forvaltningen har selv måttet udvikle en løsning på UUFLIS som midlertidig kunne understøtte lønsumsstyringen på skoler/institutioner. Denne sårbarhed blev ekstra stor i takt med at fejl i forhold til lønudbetalinger/-korrektioner tog til igennem 2004-2005. Endelig har informationer om modtagne refusioner skullet søges separat adskilt fra de øvrige lønforbrugsdata.



Til brug for den centrale økonomistyring har der ikke været systemer der har sikret en systematisk opfølgning på udviklingen i kapacitets- og aktivitetstal set i forhold forudsætninger der var indlagt i budgetterne .

Og de aktivitetsdata der har været til rådighed har ikke haft den fornødne kvalitet. Den centrale økonomistyring har i for høj grad været baseret på fragmentarisk viden og manglende adgang til valide data.

Der har været mange registreringssystemer (elevregistreringssystemet, TR-2000, Buflis, KØR, etc.), men disse systemer har ikke været tænkt ind i en samlet styringsmæssig ramme for forvaltningen. Systemerne har dermed ikke kunnet give et samlet billede af forvaltningens tilstand, men alene har dannet baggrund for lokale beslutninger på enkeltområder. Systemerne har heller ikke i tilfredsstillende grad kunne tilbyde den enkelte budgetansvarlige enhed et tilstrækkeligt overblik/indblik på en og samme gang.

Ovenstående vurderes at udgøre de væsentligste årsager til, at den reelle baggrund for merforbruget ikke har kunnet identificeres på et tidligere tidspunkt.

Tilrettelæggelsen af økonomistyringen i Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen afspejlet forvaltningens overordnede organisation og kultur. Fokuseringen på problemløsning af enkeltsager har således medført, at der aldrig er blevet udarbejdet og implementeret en sammenhængende økonomistyring, hvor styringsbehovene er blevet identificeret og sammenkoblet med de faktiske styringsmuligheder og understøttende styringsmidler og -værktøjer.

3. Årene 2004 og 2005

Regnskabet 2004 udviste for forvaltningen et samlet merforbrug på 57 mio. kr., i modsætning til 2003, hvor der var et samlet mindreforbrug på 13 mio. kr. I forhold til de sparsomme registreringer og de få analytiske muligheder der fandtes på daværende tidspunkt, så kunne forklaringen på afvigelsen ikke klart identificeres. Da fokus på økonomistyringen i såvel forvaltningen, som i Økonomiforvaltningen var på at kunne forklare afvigelsen, så var fokus på hvad der i 2004 afveg fra 2003.

Den helt store afvigelse i året 2004 var indførelsen af Accenture som leverandør af lønsystem. Indførelsen af Accenture som lønsystem medførte et nærmest absolut kaos i registreringer og lønudbetalinger. Da Uddannelses- og Ungdomsforvaltningens egne registreringssystemer og hele økonomistyringssystem, som omtalt ovenfor tilsvarende var fejlbehæftet og utilstrækkeligt, så var det ikke muligt på samme måde som tilsvarende forvaltninger i Københavns Kommune, at følge op i forhold til Accentures gøren og laden i forbindelse med bogføringen af udgifter i KØR. Med det menes, at hvis der en forventning om et bestemt beløb som udgift, så kan der reageres, hvis det bogførte beløb afviger. Hvis der ikke er en forventning om det bogførte beløb, så er det svært at vide om, og i hvilket omfang, der er afvigelser, der skal reageres på.

Symptomatisk for styringen i Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen, så var prioriteringen i processen omkring indførelsen af lønsumsstyring i årene 2003 – 2005 på at sikre organisationen



i forhold til om de budgetmæssige forudsætninger i forhold til den enkelte skole var overholdt, og om de forskellige interesser blev inddraget.

Derudover blev alle ledige ressourcer anvendt til at sikre, at medarbejderne i Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen fik udbetalt løn, og i heldigste fald den korrekte løn. I det omfang hele lønområdet skulle have været prioriteret højere så ville det have krævet en intern omstilling af ressourceanvendelsen, således at den administrative-strategiske del skulle styrkes på bekostning af det fag-faglige arbejde omkring børn og unge. Derudover kunne der have været arbejdet med effektivisering af ressourceanvendelsen i relevante områder af centralforvaltningen. På trods af den betydelige budgetoverskridelse i regnskabet 2004, blev der ikke taget skridt til en systematisk omprioritering og effektivisering.

Dog viste (igen plukvise) analyser, at der var store afvigelser på Accentures egne registreringer, registreringer i bogføringen og det faktiske udbetalte. Det var derfor forvaltningens samlede vurdering (og forhåbning), at afvigelsen skyldtes fejlboekføringer og for meget udbetalt.

Som det siden hen er dokumenteret så skulle det vise sig at være fatalt, og da der ikke blevet taget grundlæggende initiativer, der kunne styrke økonomistyringen og kunne give et egentligt overblik over den økonomiske situation, så fortsatte mønstret i 2005. Derudover indebar forklaringen, at der blev nedsat et udvalgsarbejde mellem Økonomiforvaltningen og Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen, som i fællesskab skulle udrede årsagen til problemet og identificere mulige løsninger. På grund af regnskabsgodkendelsesproceduren på daværende tidspunkt blev arbejdet i denne gruppe først igangsat efter sommerferien 2005.

I mellemtiden blev merforbruget "parkeret", og der blev ikke overført mer- eller mindreforbrug fra 2004 til 2005. Da der dermed ikke var midler til at dække de områder, der i 2004 havde merforbrug, så blev der ikke taget skridt til indstille kompenserende besparelser, således at den samlede ramme kunne overholdes i 2005. Reelt fortsatte forvaltningen som hidtil på baggrund af de i de foregående nævnte styringsprincipper for forvaltningen.

I 2005 blev forvaltningen også ramt af, at der usædvanligt store stigninger i antallet af gymnasieelever, og hf-kursister, og stor stigning i antallet af folkeskoleelever, der krævede vidtgående specialundervisning. Endelig var der også en stor stigning i aktiviteten og udgifterne til undervisning af dag- og døgnanbragte børn og unge.

I de foregående år kunne stigningen på disse områder finansieres af, at der var tildelt for mange midler i demografimidler til normalundervisningen på folkeskoleområdet. I 2005 kunne mertildelingen på disse områder ikke dække disse udgifter, og en del af budgettet til bufferpuljen blev afgivet til dette, og tilsvarende blev budgettet til SOSU-skolen nedskrevet.

SOSU-skolen var et område, der i lighed med en mindre række af andre områder i budgettet i flere år havde udvist store mindreforbrug, der dækkede det reelle merforbrug på eksempelvis folkeskoleområdet. I 2005 udviste de samme områder desværre ikke længere et reelt merforbrug, og det samlede regnskab for 2005 udviste derfor et samlet merforbrug på 125 mio. kr. når der ses bort fra de 57 mio. kr. overført fra året før. [check beløb]



3.1 Prognose og regnskab for 2005

Ved efterårsprognosen for 2005, stod det klart at forventningen til regnskabet for 2005, var et merforbrug på 36 mio. kr. Dertil skulle lægges de 57 mio. kr. der overførtes fra 2004-regnskabet. Det var på daværende tidspunkt stadigvæk antagelsen, at hovedårsagen til afvigelserne skyldtes fejl i lønudgifterne, og forvaltningen angav i indstillingen, at udvalgets budgetramme for driftsområdet for 2005 alene kunne forventes overholdt såfremt problemer omkring lønnen afklaredes og de fornødne registreringer kunne foretages i 2005.

Tabel 1. Forventet afvigelse for 2005 pr. oktober 2005 (inklusive overførsel fra 2004)

	Budget	Forbrug	Afvigelse
Rammebelagte områder, drift	4.124,20	4.160,20	-36
Folkeskoleområdet	2.533,80	2.552,10	-18,3
Ungdomsuddannelse	466,8	464,8	2
Voksenuddannelse	217,1	228,1	-11
Dansk som andetsprog for voksne udlændinge	49,5	46,5	3
Fritidshjem og klubber	737,7	751,8	-14,1
Administration	119,3	116,9	2,4

Det blev af Økonomiudvalget på mødet den 29. november 2006, besluttet at

Uddannelses- og Ungdomsudvalgets indberetning om forventet regnskab for 2005 tages til efterretning. Det indstilles endvidere, at Børne- og Ungdomsudvalget senest i januar 2006 skal aflevere en revideret prognose til Økonomiudvalget, der læver op til de fastsatte krav for økonomiaf rapportering. I den forbindelse bedes udvalget foretage en opgørelse af de økonomiske konsekvenser i budget 2006 og frem. Endelig indstilles, at Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen (pr. 1. januar Børne- og Ungdomsforvaltningen) i forlængelse af den endelige afrapportering for merforbruget i regnskab 2004 skal fremlægge en plan for, hvordan økonomistyringen og budgetopfølgningen på udvalgets område kan forbedres. Planen skal indeholde en tids- og aktivitetsplan for forbedring af økonomistyringen og forelægges Økonomiudvalget i januar 2006. Økonomiudvalget tager stilling til finansieringen på dette møde.

Det viste sig dog i løbet af december 2005 og starten af januar 2006, at de forudsætninger, der var lagt til grund for vurderingen af merforbruget for 2005, var for optimistiske.

I den ekstraordinære prognose for 2005 udarbejdet i januar 2006, og forelagt Børne- og Ungdomsudvalget på mødet den 8. februar 2006, var vurderingen at det forventede merforbrug var på i alt 180 mio. kr. (når det overførte beløb for 2004 indregnedes).

Som det fremgår af nedenstående oversigt fra indstillingen så var fokus i forklaringerne i høj grad på lønavigelser – både på områder direkte relateret til Accentures håndtering af lønsystemet, og en del i forbindelse med manglende budgettering af stigende udgifter.



Tabel 2. Forventet afvigelse for 2005 pr. januar 2006 (inklusiv overførsel fra 2004)

	Udgiftstype/ Regnskabsår	2004	2005	2004+ 2005	2006	2007
Punkt		mio. kr.	mio. kr.	mio. kr.	Effekt	Effekt
	Kan principielt inddrages/ udlignes	38,4	80,3	118,7		
1	For meget udbetalt løn	14,8	14,2	29	Nej	Nej
2	Udbetalt ferie	23,6	37,2	60,8	(Nej)	(Nej)
3	Forskel i lønbogføring (KØR/lønssystem)		28,9	28,9	Nej	Nej
	Engangsudgift/ Tab	14,4	16,8	31,2		
4	Dagpengeindtægter tabt	7,8	7,3	15,1	Nej	Nej
5	Udbetalte feriefridage (6. ferieuge)	6,6	9,5	16,1	(Nej)	(Nej)
	Varig	3,8	12,7	16,4		
6	Anciennitet og pensionsudgifter	3,8	3,8	7,5	(Ja)	(Ja)
7	Stigning i antal hf-enkeltfags-elever		8,9	8,9	(Ja)	Nej
	Tidsmæssig forskydning/ udlignes	0	10,1	10,1		
8	Merudgift af timer 2004 (skoler)	4		4	Nej	Nej
9	Meraktivitet i gymnasier		6,1	6,1	Nej	Nej
10	Forskydning i lønbogføring	-4	4	0	Nej	Nej
	I alt	56,6	119,9	176,4		

Det analytiske udgangspunkt var stadigvæk at se på afvigelser, og det var derfor de ovenstående områder blev identificeret. Det har siden hen vist sig, at udgifterne efter Accentures ophør som lønleverandør ikke har oplevet et fald svarende til de ovennævnte forhold. En række af de ovennævnte forhold er dermed ikke valide i forhold til at være årsagen til merforbruget, men alene et symptom på merforbruget.

På Økonomiudvalgets møde den 28. februar 2006 blev det med udgangspunkt i ovenstående besluttet følgende:

1. Børne- og Ungdomsforvaltningen skal give en månedlig status for afdækningen og arbejdet med oprydning af for meget udbetalt ferie mv. for 2004-2005 til Børne- og Ungdomsudvalget og Økonomiudvalget. Redegørelsen skal omfatte økonomiske konsekvenser for 2006 og frem samt indeholde månedligt opdaterede tal for forventet regnskab 2006. Rapporteringsformen skal aftales med Økonomiforvaltningen.
2. Børne- og Ungdomsforvaltningen i samarbejde med Revisionsdirektoratet og Økonomiforvaltningen skal udarbejde en redegørelse for den nuværende styring i forvaltningen, hvad der er baggrunden for, at styringen ikke har fungeret i 2004-2005 på klub- og skoleområdet samt udarbejde en detaljeret plan til forbedring af økonomistyringen. Der nedsættes en styregruppe med deltagelse på direktionsniveau fra Børne- og Ungdomsforvaltningen, Økonomiforvaltningen og Revisionen. Redegørelsen skal forelægges Børne- og Ungdomsudvalget og Økonomiudvalget inden sommerferien.



Opgøres merforbruget på bevillingsområder, fås følgende opstilling som den blev fremstillet for Økonomiudvalget på mødet den 25. april 2006. I de afgivne regnskabsforklaringer fra Børne- og Ungdomsforvaltningen var hovedforklaringen alene de opgjorte merudgifter på lønområdet.

Tabel 3. Regnskab 2005 (inklusive overførsel fra 2004)

	Budget	Forbrug	Afvigelse
Rammebelagte områder, drift	4064,2	4243,3	-179,1
Folkeskoleområdet	2540,5	2587	-46,5
Ungdomsuddannelse	465,5	508	-42,5
Voksenuddannelse	218,5	227,2	-8,7
Dansk som andetsprog for voksne udlændinge	47,7	44,4	3,3
Fritidshjem og klubber	734	765,2	-31,2
Administration	58	111,5	-53,5

Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen besluttede at Børne- og Ungdomsudvalget – på baggrund af forvaltningens forklaringer, skulle tildeles et internt lån løbende over fem år. Da forvaltningen tilskrev langt størstedelen af afvigelsen hele lønområdet, var det forventningen at oprydningen efter Accenture i 2006 ville indebære, at en række lønforhold ville blive blotlagt, og at Børne- og Ungdomsudvalget dermed kunne forvente at modtage betydelige beløb fra eksempelvis løndebitorer i 2006. Det har dog vist sig, som ovenfor nævnt, at en række forhold ikke har det omfang, som det er vurderet i den ekstraordinære prognose i januar og i regnskabsforklaringerne.

Tværtimod må det konstateres, at den negative udvikling er fortsat i 2006. Der har ikke været ledige demografimidler i 2006, da den ny budgetmodel er indført, og dermed er der ikke finansiering til de stigende udgifter på undervisning af dag- og døgnanbragte børn og unge, og ej heller til den stigende aktivitet på gymnasieområdet.

Tilsvarende var der heller ikke tilstrækkelige ledige demografimidler på folkeskoleområdet i 2005, hvilket indebærer, at en del af de stigende udgifter på gymnasieområdet i 2005 blev finansieret af midler fra bufferpuljen. Da denne tildeling af ressourcer alene er et-årige, så burde der have været taget skridt til at sikre dækning af udgifterne i 2006. Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen redegjorde for dette forhold i særskilt indstilling i efteråret 2005, men Økonomiforvaltningen anbefalede Økonomiudvalget ikke at følge Uddannelses- og Ungdomsudvalget ansøgning om dækning af disse udgifter i 2006.

Principielt set burde der derfor ved indgangen til 2006 have været fremstillet en sag, hvor forvaltningen indstillede forslag til kompenserende besparelser for at dække disse udgifter. Dog er forretningsgangen omkring compensation og regulering i forhold til den nye budgetmodel stadigvæk uklare (og i høj grad på daværende tidspunkt), hvorfor det ikke var muligt med nogenlunde præcision at fremlægge en sådan sag.



Forvaltningens fokus generelt set i 2006 har på baggrund af opgørelserne i forbindelse med regnskabet fokuseret på at identificere områder, hvor midler kunne afkræves de lønmodtagere, der havde modtaget for meget (og for lidt) i løn i årene 2004 og 2005. Derudover er Børne- og Ungdomsforvaltningen en nystartet forvaltning, som består af medarbejdere fra Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen og fra Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen.

I sin grundstruktur, eksempelvis på direktionsniveau, har det bygget på strukturen fra Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen. Dette har også indebåret, at der har været en del fokus på, hvorvidt Børne- og Ungdomsforvaltningen er tilført tilstrækkelige ressourcer fra Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen (den nuværende Socialforvaltning).

For 2006 må det konstateres følgende:

- Afvigelsesforklaringer fastholdt på Accenture og lønområdet
- Fokus på fusion – stadig ingen reel styrkelse af økonomistyringen
- Stadig ikke fokus på registreringssystemer
- Fokus på midler overført fra FAF
- Generel fokus på budget

Som konstateret ved regnskabsprognosen afgivet i oktober måned, så er udviklingen på grund af ovenstående forhold fortsat i 2006.

I forbindelse med udskiftningen af direktør i august måned, skete der også et skift på en række af ovenstående områder. Tilsvarende blev planen for styrkelsen af økonomistyringen i Børne- og Ungdomsforvaltningen også vedtaget af Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen i august måned (den såkaldte 23-punktsplan). Samlet set forelå der et helt nyt grundlag for at Børne- og Ungdomsforvaltningen i 2007 kan få styr på den økonomiske udvikling i 2007 årene fremover.

Samlet set har der i alt for lang tid været fokuseret på at merudgifterne kunne tilskrives problemer afledt af lønudbetalinger m.v. i Accenture-perioden og der har ikke i tilstrækkelig grad været taget tiltag til at få dette forhold be- eller afkræftet. Dernæst har den sidste del af perioden været præget af en snæver fokusering på fordelingen af budgetmidler i forhold til strukturændringen per 1. januar 2006 og ikke den grundlæggende forbrugs- og aktivitetsudvikling.

Det var først i foråret 2006 at der blev fokuseret på hvorledes økonomistyringen i BUF kunne styrkes i et samarbejde mellem BUF, ØKF og Revisionsdirektoratet – men fortsat uden at der var skabt den fornødne klarhed over de grundlæggende problemer.

Først i efteråret 2006 blev der fokuseret på problemer af mere strukturel karakter (underbudgettering, rammeafstemning, samt behovet for valide registrerings- og rapporteringssystemer).



4. Udviklingen i år 2006

I forbindelse med regnskabsprognosen afgivet i oktober måned, forventedes for Børne- og Ungdomsforvaltningen for 2006, at der samlet set, vil være et merforbrug i forhold til budgetrammen på ca. 235 mio. kr.

Udover de nedennævnte forhold, så kan der i forbindelse med den endelige regnskabsafregning for Børne- og Ungdomsudvalget være yderligere forhold, der forværrer eller forbedrer regnskabet i forhold til den prognosticerede afvigelse på 235 mio.kr. Det vil især kunne spille ind, at der til stadighed er områder, hvor det er nødvendigt at afholde udgiften (eksempelvis betaling for KMD og andre fælles systemer på tværs af kommunen), hvor udgiften ikke er budgetteret. Da usædvanligt mange udgifter falder i slutningen af året i 2006, er det en stor udfordring, at ikke alle udgifter er budgetteret. Det er i den forbindelse en selvstændig udfordring, at Københavns Ejendomme ikke før i december måned, har udsendt regninger til forvaltningen for i alt ca. 800 skoler og institutioner til et samlet beløb af ca. 600 mio. kr.

I forbindelse med arbejdet om styrkelse af økonomistyringen for 2007, så vil det været afgørende for styringen, og mulighederne for at prognosticere, at der for alle udgifter, er placeret et entydigt budget- og rapporteringsansvar.

Det forventede merforbrug i oktober måned kan opdeles i en række hovedårsager jf. nedenfor.

4.1 Bogførte udgifter i 2006, der ikke vedrører 2006

På grund af den trængte økonomiske situation i Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen, var der en række betalinger, der burde have været bogført i 2004 og 2005, men som af forskellige årsager ikke blev bogført i disse år. De berørte områder fremgår nedenfor. Beløbene vedrørende SOSU-skolen og HF-centret Efterslægten projektkonti har alene deres ophav i fejl i forbindelse med enten fastsættelsen af beløbenes størrelse, eller fejl i forbindelse med den kontingensmæssige håndtering.

Hvad angår betalingen for fritidstilbud til anbragte børn, så indgik dette beløb reelt som en del af en fejde mellem Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen og Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen om betaling for køb og salg af pladser de to forvaltninger imellem. Endelig skyldes den manglende bogføring af de nævnte beløb på lønfejlkonti i 2004 og 2005, at forvaltningen havde fokus på at sikre, at den enkelte lønmodtager fik udbetalt korrekt løn, og derimod ikke havde tilstrækkeligt fokus på at sikre, at alle udgifter blev bogført ud på de respektive skoler og institutioner i forvaltningens regi.

Tabel 4 – bogførte udgifter i 2006, der ikke vedrører aktiviteter i 2006

	Mio. kr.
Beløb bogført fra tidligere år – SOSU-skolen	24
Beløb bogført fra tidligere år – fritidstilbud anbragte børn	17
Beløb bogført fra tidligere år – lønfejlkonti 2004 og 2005	22
Beløb bogført fra tidligere år – HF-centret Efterslægten projektkonti	2
Beløb bogført vedrørende tidligere år i alt	65



4.2 Forventet merforbrug på folkeskolerne

Skolerne har indberettet, at det forventede merforbrug i forhold til de udmeldte budgetrammer beløber sig til i alt ca. 35 mio. kr. Det er dog værd at understrege, at der derudover i 2006 er sket en tildeling af ressourcer på normalundervisningsområdet, som på aktivitetssiden er ca. 30 mio. kr. for stor (altså at forvaltningen er tildelt midler til flere pladser end der reelt er sat i værk). Det indebærer, at der reelt er to problemstillinger på folkeskoleområdet:

For det første bruger skolerne flere midler end deres budget. For det andet så er den pris der er fastsat i budgettet per barn for lav. Forvaltningen har fået tildelt budgetmidler for flere pladser end der er oprettet og forvaltningen anvender alligevel, hvilket alt andet lige må betyde at prisen er sat for lavt.

Tabel 5 - Indberettet forventet merforbrug ifh til budgetudmelding

	Mio. kr.
Indberettet forventet mer- og mindreforbrug på folkeskoler og specialskoler	35

4.3 Aktivitetsstigning med manglende finansiering

Principielt set kunne aktivitetsstigninger finansieres via tildeling af ekstrabevillinger fra Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen, eller via omprioriteringer indenfor rammen.

I en længere årrække var forvaltningen så "heldige", at få tildelte flere budgetmidler (demografi) på området for normalundervisning end man var berettiget til ud fra den faktiske udvikling i elevtallet. Dette skyldes at Statistisk Kontors (Økonomiforvaltningen) gennem årene har overvurderet udviklingen i antallet af børn og unge.

Det gav i en årrække mulighed for at finansiere aktivitetsstigninger på en række af de øvrige områder omfattet af demografimodellen.

Udviklingen i årene 2005 og 2006 på undervisning af anbragte børn, gymnasie og hf-området, specialundervisningsområdet og udbygningen af kapaciteten på Ungdomsskolen i Utterslev, var samlet set langt større end hvad der reelt kunne finansieres af ledige demografimidler og mindreforbrug på andre områder.

I 2006 er der ikke foretaget (eller foreslået) en tilsvarende omplacering af mer- eller mindretildelinger i forhold til den ny budgetmodel for kommunen. Da der ikke er taget skridt til (eller foreslået) omprioriteringer udviser nedenstående områder et samlet betydeligt merforbrug.

Derudover har gymnasieområdet og undervisning af anbragte børn været trukket ud af demografimodellen, og ud af de normale mekanismer i den ny budgetmodel. Begge dele er trukket ud på grund af Økonomiforvaltningens ønske om allerede i 2005 at fastlægge udgiftsbehovet på de to områder. Årsagen til at gymnasieområdet blev trukket ud, var overdragelsen af området til staten i 2007. For anbringelsesområdet skyldtes det snarere, at udgifterne på selve anbringelsesdelen (Socialforvaltningens område) ikke syntes at have en direkte sammenhæng med udviklingen i befolkningstallet.



Budgetopskrivningen af de to områder er derfor ikke alene et udtryk for, at demografimodellen og senere den ny budgetmodels kompensationsmekanismer, men også udtryk for et egentligt forhandlingsforløb mellem Økonomiforvaltningen og Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen om budgetbehovet.

Tabel 6 – Aktivitetsstigning med manglende finansiering

	Mio. kr.
Ufinansieret aktivitetsstigning undervisning af anbragte børn	30
Ufinansieret aktivitetsstigning gymnasie og hf	30
Ufinansieret aktivitetsstigning på køb og salg af pladser på specialområdet	10
Ufinansieret aktivitetsstigning på Ungdomsskolen i Utterslev	2
Aktivitetsstigning med manglende finansiering	72

4.3 Aktivitetsstigning med manglende finansiering

Der var i en årrække bevillingsområder, der udviste betydelige mindreforbrug, hvilket samlet set sikrede at rammen kunne overholdes, på trods af, at eksempelvis folkeskolerammen reelt udviste et merforbrug. I 2005 og 2006 havde de områder, der tidligere havde udvist mindreforbrug i ikke længere et mindreforbrug der kunne dække disse merudgifter (det gælder eksempelvis for området Undervisning af voksne indvandrere).

Da forvaltningen ikke – på trods af iagttagelsen af, at der var områder, hvor en tilpasning af budgettet (eller en nedjustering af aktiviteten) var nødvendig – ikke foreslår en nedjustering af aktiviteten, eller andre typer af omprioriteringer, så udviser også prognosen for 2006-regnskabet betydeligt forventede merforbrug på en række områder.

Tabel 7 – Områder med manglende budgettilpasninger

	Mio. kr.
Nedskrivning af budget til hf-enkeltfag fra 2005 til 2006 med fortsat aktivitetsniveau	10
Aktivitetsniveau på hf-enkeltfag 2005 videreført – budget ikke opskrevet	10
Manglende budgettering af stigende kørselsudgifter (alle områder)	10
Manglende udmøntning af besparelse vedr. integrationsindtægter	4
Manglende finansiering af driftsoverenskomster på specialundervisning af voksne handicappede	7
Manglende finansiering af overførsel af midler fra 2005 til 2006 Ungdommens Uddannelsesvejledning	4
Manglende finansiering af det faktiske budget til SOSU-skolen	6
Manglende finansiering af flytte- og etableringsomkostninger af distriktsenheder	4
Manglende finansiering af merudgifter til direktion	3
Områder med manglende budgettilpasninger	58



Samlet set slår de strukturelle forhold der har kendetegnet økonomistyringen i den tidligere Uddannelses- og Ungdomsforvaltning igennem også i 2006, idet årsagerne til merforbruget først reelt er blevet identificeret i løbet af efteråret 2006.12.01

Hovedårsagerne til BUF forventede merforbrug i 2006 kan hen henføres til følgende hovedårsager: beløb som er bogført i 2006 vedrørende tidligere år, strukturelt merforbrug på folkeskoler, ufinansierede aktivitetsstigninger, samt konsekvenser af manglende budgettilpasninger i løbet af årene.

5. Tiltag for forbedring af økonomi og økonomistyring

I løbet af efteråret 2006 blev der udarbejdet et samlet Forandringsprogram for Børne- og Ungdomsforvaltningen som der var fuld politisk opbakning til i Børne- og Ungdomsudvalget.

Forandringsprogrammet indeholdende fire såkaldte delspor:

- Faglighed for alle
- Organisation
- Økonomistyring
- Økonomi i Balance

Økonomistyring og Økonomi i Balance udgør de to spor som indgår i forvaltningens økonomiske genopretningsplan.

5.1 Økonomistyring

Som et led i forvaltningens økonomiske genopretningsplan skal der iværksættes en ny og forbedret økonomistyring, hvilket delprojektet "Økonomistyring" skal sikre. Den nye model for økonomistyring skal sikre sammenhæng og gennemsigtighed, så de forskellige organisatoriske enheder bedst muligt kan gennemskue deres økonomi.

Analysen på udvalgte fokusområder har resulteret i en systematisk afdækning af de væsentligste problemområder knyttet til den nuværende styring. Der er således identificeret og beskrevet en række problemområder, som der skal arbejdes videre med løsningen af. Følgende områder kan fremhæves:

- manglende entydig placering af budgetansvaret i forvaltningen
- uklar sammenhæng mellem den overordnede bevilling og de udmeldte budgetter
- manglende systematik i budgetopfølgning
- forskellige kontoplaner svarende til det gamle FAF og UUF
- manglende gennemskuelse i forvaltningens nuværende brug af enhedspriser i budgetudmeldingen overfor skoler og institutioner
- manglende ledelsesrapportering til direktion og ledelse i forvaltningen m.m.



- at den fusionerede økonomistyringsorganisation endnu ikke har den tilstrækkelige IT-understøtning i forhold til at få fuldt overblik over budgetudmelding, plads- og normeringsstyring, ledelsesrapportering m.m.

5.2 Økonomi i Balance

Der er akut behov for at få bragt BUF i økonomisk balance med indgangen til 2007. BUF skal medfinansiere udmøntningen af Faglighed for Alle og har et underskud fra tidligere års budgetoverskridelser, som skal dækkes og derudover skal en rammeafstemning sikre at der ikke udmeldes flere budgetmidler end der er bevillet til BUF.

Delprojektet vedrørende Økonomi i har derfor allerede indebåret en række konkrete tiltag. Der er indført ansættelsesstop i distrikter og centralkontorer fra oktober måned og indtil videre i resten af 2006. Der er foretaget en opbremsning af forbruget i 2006, samt nedlæggelse af 46 stillinger i centralforvaltningen og distrikterne. Derudover vil der blive foreslået omprioriteringer og besparelser i fornødent omfang for at få budgetrammen for 2007 til at balancere ved indgangen til 2007. Det har dog været en prioritet fra direktionens side, at ressourcer afsat til økonomistyring fastholdes, og at der sker en skærpelse af den interne prioritering således at det er muligt at tiltrække profiler der kan styrke økonomistyringen i forvaltningen til forvaltningen.

Dernæst skal der fremadrettet for 2008 og 2009 være en plan for hvorledes den stigende medfinansiering af FFA (samt gældsafvikling fra tidligere år) skal håndteres – herunder hvorledes BUF kan bidrage til medfinansiering af Prioriteringsrum 2008.

Delprogrammet Økonomisk balance skal skabe økonomisk balance i Børne- og Ungdomsforvaltningen. Delprogrammet bidrager hertil ved gennemførelse af en række konkrete initiativer rettet mod forståelse af de historiske underskud og korrektioner ift. fremtiden. Med baggrund i en forståelse af det skete, skal der således gennemføres initiativer, der sikrer de nødvendige besparelser i årene fremover.

Nærværende redegørelse for årsagerne til de økonomiske problemer er en vedtaget del af delprojektet Økonomi i Balance, og som lovet er den færdiggjort inden udgangen af november måned 2006. På Børne- og Ungdomsudvalgets møde den 6. december 2006 blev statusredegørelse for fremdriften i den samlede genopretningsplan for forvaltningen taget til efterretning..

Der er igangsat et ambitiøst forandringsprogram som har fuld politisk opbakning. Forandringsprogrammet tager grundlæggende hånd om de strukturelle, kulturelle og organisatoriske forhold der skal sikre, at økonomien bringes i varig balance, samt at den løbende økonomistyring bliver rettidig, valid og understøtter den politiske styring.