

INTERN REVISION

12. juni 2025

SÆRLIG UNDERSØGELSE

AFSENDER

Jesper Andersen
Allan Bojer
Thomas Christensen



Københavns Kommunes Økonomimodel

Økonomiforvaltningen

2025

MODTAGER

Adm. Direktør Søren Hartmann Hede
Direktør Nicolai Kragh Petersen

Indholdsfortegnelse

1.	INDLEDNING	3
2.	SAMMENFATNING OG ANBEFALINGER	4
3.	ØKONOMIMODELLEN I KK	6
4.	IMPLEMENTERING OG EFFEKTIVITET AF ØKONOMIMODELLEN	11
4.1.	TVÆRGÅENDE	11
4.2.	ØKONOMIFORVALTNINGEN	12
5.	ANBEFALING OBLIGATORISKE PRODUKTER	15
5.1.	OBLIGATORISKE TVÆRGÅENDE PRODUKTDIMENSIONER	15
5.2.	KAPITALMIDDEL ART	16
5.2.1.	Kapitalmiddel art - Service	16
5.2.2.	Kapitalmiddel art - Tværgående Service	16
5.2.3.	Kapitalmiddel art - Tilskud (Service)	16
5.2.4.	Kapitalmiddel art - Særlige bevillinger (Service)	17
5.3.	KAPITALMIDDEL (BEVILLING)	17
5.4.	OBLIGATORISK BEVILLING UNDER KAPITALMIDDEL ART SERVICE	18
5.4.1.	Bevilling - Fællesudgifter & central administration.	18
5.4.2.	Hovedprodukter - Politisk og administrativ organisation	18
5.5.	OBLIGATORISKE BEVILLINGER UNDER KAPITALMIDDEL ART TILSKUD (SERVICE)	18
5.5.1.	Bevilling - Tilskud fra eksterne Service	18
5.5.2.	Bevilling - Tilskud til eksterne Service	19
5.6.	OBLIGATORISKE DELPRODUKTER OG PRODUKTER	19
5.6.1.	Delprodukter	19
5.6.2.	Produkter	19
6.	ANBEFALING ØKF	20
7.	BILAG 1	21

1. INDLEDNING

Intern Revision (IR) har i overensstemmelse med revisionsplanen foretaget en særlig undersøgelse af Københavns Kommunes (KK) Økonomimodel.

Økonomimodellen er fundamentet for styringen på det økonomiske område og danner grundlag for budgettering, opfølgning, prioriteringer og regnskab.

Formål, metode og afgrænsning

Formålet med undersøgelsen er at vurdere Økonomimodellens design, implementering og effektivitet. Herudover er formålet proaktivt at give eventuelle anbefalinger, som med fordel kan indgå i det videre arbejde.

Undersøgelsen besvarer spørgsmålene:

- Er Økonomimodellen hensigtsmæssigt designet således, at den effektivt understøtter muligheden for ensartet og transparent budgetlægning og budgetopfølgning?
- Understøtter forvaltningernes implementering af økonomimodellen, at politikerne og fagforvaltningerne kan foretage prioriteringer på et godt og oplyst grundlag?

Undersøgelsen er gennemført på baggrund af interviews med både ledelsen og andre relevante personer i Økonomiforvaltningen (ØKF), samt en gennemgang af relevant materiale vedrørende forvaltningernes økonomi-rapportering, politiske beslutninger, regler og retningslinjer m.v.

Undersøgelsen afgrænses til styringsområdet Service.

Rapportering

Rapporten forelægges Revisionsudvalget.

Et udkast til rapporten har været i høring hos ledelsen i ØKF. Vi har i rapporten alene forholdt os til de dele af de indkomne høringssvar, der vedrører de faktiske forhold, som beskrives i rapporten. Vi har således som udgangspunkt ikke inddraget bemærkninger til vores vurderinger.

2. SAMMENFATNING OG ANBEFALINGER

Som et særligt aspekt af informationsopgaven indgår, at budget og økonomirapportering skal være velegnede redskaber for politikerne i forbindelse med beslutninger om den økonomiske prioritering. Denne prioriteringsopgave er i KK søgt tilgodeset ved, at man har besluttet en Økonomimodel.

Økonomimodellen skal understøtte, at kommunen kan foretage rettidige og velfunderede prioriteringer. Dette indebærer, at de enkelte ledelsesniveauer (politikere, centralforvaltning, centre, institutioner og koncernfællesskaber) har et informationsniveau, der er genkendeligt og afspejler styringsbehovet.

Design

Økonomimodellen udmønter de interne styringsdimensioner: Styringsområde, bevilling, produkthierarki m.v., som skal understøtte førnævnte styringsbehov på tværs af KK.

Vi har to anbefalinger i forhold til designet af Økonomimodellen.

Vi anbefaler dels, at der foretages en justering i forholdet mellem udvalgene og forvaltningerne. I dag omtaler bevillingsreglerne og Økonomimodellen stort set ikke udvalgene.

Vi anbefaler ligeledes en præcisering i forhold til, at kontoplanen skal understøtte et flerstrengt hierarki, som giver bedre gennemsigtighed, åbenhed og gennemskuelse både vertikalt og horisontalt på tværs af forvaltningerne.

Et flerstrengt hierarki vil efter vores opfattelse kræve et sæt af obligatoriske tværgående produktdimensioner.

I forlængelse heraf har vi i afsnit 6 givet anbefalinger til obligatoriske produktdimensioner og beskrevet vores overvejelser i forbindelse hermed.

Implementering og effektivitet

Visionen for Økonomimodellen er, at den politiske styring og prioritering i KK skal ske på et oplyst grundlag og understøtte overholdelse af udgiftslofter på service og anlæg. KK og forvaltningerne har i mange år været gode til at overholde servicerammen.

Den nuværende forvaltningsbestemte og uensartede anvendelse af styringsniveauerne gør det efter vores opfattelse meget vanskeligt at skabe gennemsigtighed, åbenhed og gennemskuelse både vertikalt og horisontalt.

Det vurderes således, at modellens implementering, som et effektivt redskab til at politikerne og fagforvaltningerne kan foretage prioriteringer på

et godt og oplyst grundlag, er væsentligt mere begrænset end oprindeligt planlagt.

Målsætningen om en ensartet budgetlægning og budgetopfølgning på tværs af kommunen, samt at data ligger til rådighed for analyseformål, vurderes ligeledes i mindre grad at være opfyldt.

Modenheden og kendskabet til Kvantum er væsentligt bedre i dag, ligesom forvaltningerne også i langt højere grad arbejder for mere ensartethed og standardiserede løsninger. Dette gør det meget relevant at genbesøge, udbrede kendskabet til og evt. re-implementere Økonomimodellen.

Økonomirapportering

Bruttototal (udgifter og indtægter) giver bedre indsigt, gennemsigtighed og styringsmuligheder, hvilket gør det til det foretrukne valg i de fleste regnskabsmæssige sammenhænge.

Det er endvidere en stor fordel at medtage det vedtagne budget i budgetprognoser. Det skaber transparens, ansvarlighed og giver et nødvendigt sammenligningsgrundlag for god økonomistyring.

Derfor anbefales, at de fremtidige økonomirapporteringer præsenteres i brutttotal, og at det vedtagne budget ligeledes fremgår.

3. ØKONOMIMODELLEN I KK

Rammerne for kommunernes økonomiske styring er lovgivningsbestemt. Kommunerne er underlagt styrelsesloven og reglerne, som er præciseret i "Budget- og Regnskabssystem for kommuner", fastlægger de konkrete krav til budgetlægning, bogføring og regnskab.

Foruden behovet for at kunne efterleve de eksterne krav, har kommunen behov for at anvende regnskabet og økonomidata generelt til intern styring, både på fælleskommunalt niveau, samt centralt og decentralt i forvaltningerne.

I tillæg til styrelsesloven er der derfor i KK fastsat en række yderligere krav til den interne styring, som, sammen med de eksterne krav, er præciseret i Kasse- og Regnskabsregulativet og i KK's bevillingsregler.

KK implementerede i 2017 og 2018 et nyt økonomisystem, Kvantum, til fælles systemunderstøttelse af økonomiprocesserne. Kvantum er en ERP-løsning og samler dermed en række forskellige moduler og processer i ét system. KK's processer på økonomiområdet er koblet til ERP-systemet.

Kvantum er det system, der skaber den tekniske platform for disse processer, dvs. en fælles basis for økonomistyring på tværs af alle forvaltninger. Det danner blandt andet grundlag for, at der kan laves en ensartet budgetlægning og opfølgning på tværs af kommunen, og at data ligger til rådighed for analyseformål og regnskabsaflæggelse.

Økonomimodellen og kommunens ERP-system afspejler de forskellige elementer i registreringsrammen (kontoplanen og yderligere registreringselementer). Registreringsrammen danner således grundlag for budgettering, opfølgning, prioriteringer og regnskab. Registreringsrammen understøtter både interne styringsbehov i kommunen og eksterne krav og rammer, som fx krav til rapportering i budget- og regnskabssystem for kommuner samt korrekt momsafregning, mv.

Visionen for Økonomimodellen er, at den politiske styring og prioritering i KK skal ske på et oplyst grundlag og understøtte overholdelse af udgiftslofter på service og anlæg.

KK og forvaltningerne har i mange år været gode til at overholde udgiftsloftet på Service.

Allerede i 2014 udarbejdede ERP Programmet en Ny økonomistyringsmodel for KK. Modellen indeholder to sammenhængende målbilleder på økonomiområdet. Et for "Regnskabsvæsen" og et for "God økonomistyring".

Målbillederne for regnskabsvæsenet og god økonomistyring danner rammerne for økonomistyringsmodellen.

De centrale elementer og processer som er knyttet til kommunens økonomistyring er beskrevet i KK's økonomimodel, hvori der sondres mellem 3 styringsniveauer, jf. figur 1:

- Politisk styring
- Forvaltningsstyring
- Enhedsstyring

Figur 1. De 3 styringsniveauer

Styringsbehov	Dimension	Navn i Kvantum
Politisk styring	Styringsområde	Kapitalmiddel, art
	Bevilling	Kapitalmiddel
Forvaltningsstyring	Produktniveau 1	Hovedprodukt
	Produktniveau 2	Delprodukt
	Produktniveau 3	Funktionsområde (Produkt)
Enhedsstyring	Kostbærer	PSP/Omk. sted

Kilde. Økonomimodel Københavns Kommune

I det følgende gennemgås de 2 første styringsniveauer.

Politisk styring

På det øverste styringsniveau opdeles KK's økonomi på styringsområderne Service, Anlæg, Overførsler og Finansposter. Denne opdeling danner grundlag for budgettering, opfølgning og regnskab i henhold til den statslige styring af kommunerne, samt de af Borgerrepræsentationen afsatte bevillinger.

Bevillinger er underopdelinger af det øverste styringsniveau under hvert styringsområde.

Ønsker en forvaltning eller stående udvalg at omprioritere mellem bevillinger, kan dette alene ske ved politisk behandling i Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen. Det er i forlængelse heraf ikke tilladt at overskride en bevilling, eller at ændre anvendelsen af midlerne til formål, der ikke vedrører den afsatte bevilling, uden at der er indhentet en forudgående til lægsbevilling.

Bevillingsniveauet bestemmer således detaljeringsgraden af den politiske styring og dermed graden af delegering til forvaltningerne.

Som beskrevet i "Regnskabssystem for kommuner", så fastlægger kommunalbestyrelsen gennem sit valg af bevillingsniveau *"rækkevidden af den dispositionsfrihed, som er overladt bevillingshaveren i forvaltningen af det pågældende område på kommunalbestyrelsens vegne."*

Bevillingsniveauet sætter med andre ord hjørneflagene op for, i hvor høj grad forvaltningerne kan prioritere midlerne indenfor den samlede ramme.

Det står kommunalbestyrelsen frit for at fastsætte bevillingsniveauet. Niveauet har dog betydning for politikernes mulighed for at prioritere og følge op på de politiske beslutninger. Det er derfor vigtigt, at bevillingsniveauet afspejler, hvilke overordnede formål midlerne efter BR's beslutning er afsat til og hvordan de skal anvendes.

Forvaltningsstyring

Der er relativ stor frihed i forvaltningerne til at justere budgetterne uden politisk godkendelse, så længe kommunens bevillingsregler overholdes.

Dette indebærer:

- At der ikke må flyttes mellem bevillinger
- At bruttobudgetter ikke må op- eller nedskrives (samtidig op- eller nedskrivning af indtægter og udgifter)
- At der ikke må igangsættes nye aktiviteter
- At der ikke må ændres væsentligt ved forudsætningen for en bevilling.

Forvaltningsstyringen baseres på et produkthierarki, som angiver bevillingernes formål i 3 niveauer: Hovedprodukt, Delprodukt og Funktionsområde.

Som udgangspunktet skal produkthierarkiet understøtte den tværgående styring i de enkelte forvaltninger. Dog skal det øverste niveau af produkthierarkiet anvendes til rapportering til Økonomiudvalget og de respektive udvalg.

Hovedproduktet er det mest aggregerede niveau og repræsenterer en overordnet opdeling af opgaverne. Niveauet anvendes også til rapportering af budget og forbrug til det relevante udvalg.

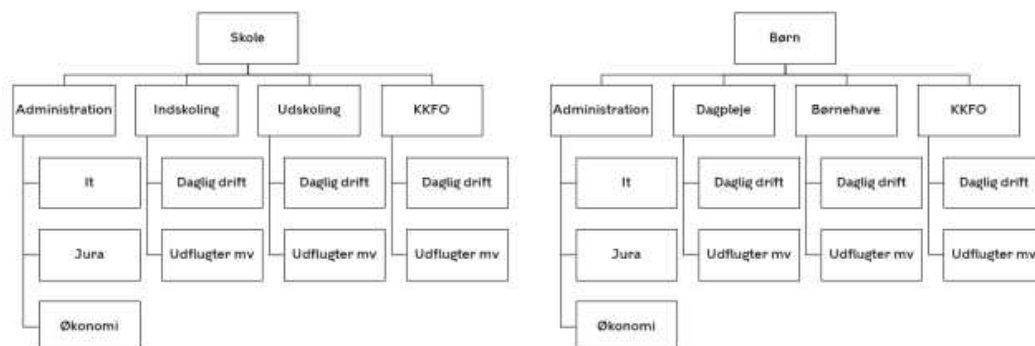
Hovedprodukterne opdeles i delprodukter, som kan opdeles i produkter (funktionsområde). Her er det udelukkende den enkelte forvaltnings behov for planlægning og opfølgning, der bør understøttes.

Produkthierarkiet kan opbygges efter to metoder: Den ene metode er et enstrengt hierarki, hvor underliggende værdier er entydigt knyttet op på overliggende værdier. Det vil sige, at der ikke er nogen værdier, der går på tværs af overliggende værdier. Det betyder, at et delprodukt altid kun optræder under ét hovedprodukt. Denne metode er relativ let at vedligeholde og gør det simpelt at danne et overblik.

Den anden metode er et flerstrengt hierarki, hvor delprodukter kan fremgå under flere hovedprodukter, og produkter kan fremgå under flere delprodukter jf. figur 2.

Figur 2. Eksempel på flerstrengt produkthierarki.

Flerstrengt hierarki



Kilde. Økonomimodel Københavns Kommune

Denne metode stiller højere krav i forbindelse med vedligeholdelse af hierarkiet, da den tekniske kompleksitet øges. Til gengæld øges fleksibiliteten for både opbygningen af hierarkiet og for anvendelsen i forbindelse med planlægning og opfølgning.

Delkonklusion

Økonomimodellen udmønter de interne styringsdimensioner styringsområde, bevilling, produkthierarki m.v. som er beregnet til at understøtte fastlagte styringsbehov på tværs af KK.

Hvor BR/ØU's rolle og ansvar er præciseret i bevillingsreglerne, omtaler bevillingsreglerne og Økonomimodellen stort ikke udvalgene. Der rapporteres til udvalgene på bevilling og hovedprodukt i forbindelse med de fastlagte økonomirapporteringer.

Vi har to anbefalinger i forhold til designet.

Vi anbefaler, at der justeres i forholdet mellem den politiske styring og forvaltningsstyringen, så udvalgenes styring omfatter Hovedprodukt, jf. figur 3 nedenfor. Dette indebærer, at hovedprodukterne skal afspejle formål, der er relevante for de enkelte udvalg.

Figur 3. Anbefaling til ændring i styringsniveauer

Nuværende styringsmodel		
Styringsbehov	Dimension	Navn i Kvantum
Politisk styring	Styringsområde	Kapitalmiddel, art
	Bevilling	Kapitalmiddel
Forvaltningsstyring	Produktniveau 1	Hovedprodukt
	Produktniveau 2	Delprodukt
	Produktniveau 3	Funktionsområde (produkt)
Enhedsstyring	Kostbærer	PSP/Omk. sted

Forslag til nye styringsniveauer i KK		
Styringsbehov	Dimension	Navn i Kvantum
Politisk styring	Styringsområde	Kapitalmiddel, art
	Bevilling	Kapitalmiddel
	Produktniveau 1	Hovedprodukt
Forvaltningsstyring	Produktniveau 2	Delprodukt
	Produktniveau 3	Funktionsområde (produkt)
Enhedsstyring	Kostbærer	PSP/Omk. sted

Anbefalingen skal ses i sammenhæng med anbefalingerne om at opdele Styringsområdet Service i flere obligatoriske arter, som skal medvirke til, at BR/ØU bedre kan løfte sit ansvar i forhold til styring og prioritering af den overordnede ramme.

Økonomimodellen giver mulighed for at Produkthierarkiet kan opbygges efter to metoder: et enstrenget hierarki eller et flerstrenget hierarki.

Vi anbefaler ligeledes, at det præciseres, at kontoplanen skal understøtte et flerstrenget hierarki. Det er ikke hensigtsmæssigt, at forvaltningerne kan vælge forskelligt.

Der er fordele og ulemper ved anvendelse af et flerstrenget hierarki, men det vurderes, at en tilpasset og topstyret anvendelse vil kunne skabe betydelig merværdi i forhold til gennemsigtighed, åbenhed og gennemskuelse i økonomirapporteringen både horisontalt og vertikalt.

Et flerstrenget hierarki, vil efter vores opfattelse kræve et sæt af obligatoriske tværgående produktdimensioner.

I forlængelse heraf har vi i afsnit 5 givet anbefalinger til obligatoriske produktdimensioner og beskrevet vores overvejelser i forbindelse hermed.

4. IMPLEMENTERING OG EFFEKTIVITET AF ØKONOMI-MODELLEN

4.1. Tværgående

Målbillederne for "Regnskabsvæsenet" og "God økonomistyring" danner rammerne for økonomistyringsmodellen.

Det fremgår af Ny Økonomimodel:

- at økonomistyring er en ledelsesopgave, der varetages i institutioner og andre budgetbærende enheder, på forvaltningsniveau og på koncernniveau i hele KK.
- at ledelsesinformation skal understøtte muligheden for rettidige og velfunderede prioriteringer. Økonomistyringen skal derfor sikre, at de enkelte ledelsesniveauer har et informationsniveau, der afspejler deres styringsbehov.

Styringsmodellen er opbygget omkring følgende to forhold, der imødekommer visionerne i målbillederne:

- Standardisering og forenkling af systemløsningens opsætning, der giver mulighed for validt og relevant styringsgrundlag på alle styringsniveauer i kommunen.
- Styringshierarkier og processer, der sammenkobler styringsniveauerne i kommunen og sammenkobler økonomistyringen med styringen af aktiviteter og resultater.

Visionen for det klare styringsgrundlag er, at den politiske styring og prioritering i KK skal ske på et oplyst grundlag.

Delkonklusion

Vores gennemgang af forvaltningernes implementering af Økonomimodellen har vist en uensartet anvendelse af styringsniveauerne.

Det vurderes derfor, at implementeringen af Økonomimodellen, som et effektivt redskab til at politikerne og fagforvaltningerne kan foretage prioriteringer på et godt og oplyst grundlag, er væsentligt mere begrænset et oprindeligt planlagt.

Målsætningen om ensartet budgetlægning og budgetopfølgning på tværs af kommunen, og at data ligger til rådighed for analyseformål, vurderes ligeledes i mindre grad at være opfyldt.

Der er flere gode grunde til og forklaringer på, at KK med sin størrelse, kompleksitet og styreform vil have udfordringer og må træffe nogle valg, i forbindelse med en implementering af et nyt økonomisystem. Helt overordnet var implementeringen af Kvantum i KK i 2017 en vellykket proces i forhold til sikker drift.

At man ikke fik implementeret bl.a. Økonomimodellen som tiltænkt, kan forklares med manglende kendskab til Kvantums muligheder, manglende modenhed og prioritering.

Modenheden og kendskabet til Kvantum er væsentligt bedre i dag, ligesom forvaltningerne også i langt højere grad arbejder for mere ensartethed og standardiserede løsninger. Dette gør det meget relevant at genbesøge, udbrede kendskabet til og evt. re-implementere Økonomimodellen.

4.2. Økonomiforvaltningen

Det er aftalt med ØKF, at deres nuværende produktstruktur anvendes som eksempel i rapporten. Desuden skal det bemærkes, at ØKF har udarbejdet et oplæg til en ny struktur for Økonomiudvalgets bevillinger og hovedprodukter. Vi har i det følgende afsnit 6. Anbefaling ØKF, i videst muligt omfang indtænkt det oplæg, som ØKF har udarbejdet.

ØKF har p.t. under Kapitalmiddelart Service 17 bevillinger og 35 Hovedprodukter. Præsentationen i regnskabet foretages i nettobeløb for de 17 bevillinger, jf. figur 4.

Figur 4. Regnskab 2024, ØKF (Service)

Økonomiforvaltningen

Bevilling	Vedtaget budget 2024 netto 1.000 kr.	Tillægsbe- villinger netto 1.000 kr.	Korrigeret budget 2024 netto 1.000 kr.	Regnskab 2024 netto 1.000 kr.	Afvigelse netto 1.000 kr.
Service	2.784.851	-365.415	2.419.436	2.350.361	69.075
Byggeri København, service	5.408	6.130	11.538	11.538	0
Fælles rammepulje	230.119	-215.360	14.759	14.759	0
Fælles servicepulje	276.031	-248.194	27.837	27.836	1
Fælles Tjenestemandspensioner service	1.203.635	154.993	1.358.628	1.354.061	4.567
Fællesordningsforsikring	2.920	44.627	47.547	52.545	-4.998
Hovedstadens Beredskab, ser- vice	330.655	-936	329.719	329.719	0
Indtægter fra rettigheder	-57.877	20.240	-37.637	-34.699	-2.938
KEJD Grundbudget til vedlige- holdelse, service	457.061	5.840	462.901	462.369	532
KEJD KK rengøring	0	0	0	-4.694	4.694
KEJD Service	-1.899.410	-170.840	-2.070.250	-2.114.221	43.971
Kollektiv Trafik service	432.607	-778	431.829	417.717	14.112
Koncern IT, Service	221.391	22.239	243.630	244.212	-582
Koncernservice fællesordninger, Service	673.487	51.409	724.896	721.156	3.740
Koncernservice, service	518.050	-35.869	482.181	477.512	4.669
Lokaludvalg service	29.045	-143	28.902	26.632	2.270
Vederlag og rykkergebyrer	-43.500	3.500	-40.000	-35.630	-4.370
Økonomisk forvaltning, service	405.229	-2.273	402.956	399.549	3.407

Vi er ikke bekendt med de overvejelser og hensyn, som ØKF har lagt til grund for denne opdeling i 2018.

Alle bevillingerne præsenteres yderligere på hovedprodukt.

I figur 5 præsenteres bevillingen Økonomisk forvaltning, Service. Præsentationen på hovedproduktniveau foretages i bruttobeløb, og vedtaget budget fremgår ikke.

Figur 5. Regnskab 2024, ØKF (Service, bevilling Økonomisk forvaltning)

Økonomisk forvaltning, service

Hovedprodukt	Korrigeret budget		Regnskab		Afvigelse
	Udgift	Indtægt	Udgift	Indtægt	netto
	1.000 kr.	1.000 kr.	1.000 kr.	1.000 kr.	1.000 kr.
Administrative fællesudgifter	413.655	-8.565	408.777	-11.237	7.550
Byudvikling	1.035	-3.261	1.916	0	-4.143
Fælles administration	93	0	93	0	0
I alt	414.783	-11.826	410.786	-11.237	3.407

Delkonklusion

De valgte styringsdimensioner er uændret i forhold til implementeringen af Kvantum i 2018, og præsentationen foretages i nettobeløb for de 17 bevillinger.

Det er vores vurdering, at den nuværende anvendelse af styringsniveauerne med fordel kan revurderes i forhold til at skabe mere gennemsigtighed, åbenhed og gennemskuelse både horisontalt og vertikalt.

Derudover anbefales, at de fremtidige økonomirapporteringer præsenteres i bruttotal (udgifter og indtægter) og at vedtaget budget ligeledes fremgår.

Nettotal kan sløre væsentlige aktiviteter og ændringer heri, samt give et misvisende billede af aktivitetens omfang, udvikling m.v. Brutttotal giver bedre indsigt, gennemsigtighed og styringsmuligheder, hvilket gør det til det foretrukne valg i de fleste regnskabsmæssige sammenhænge.

Det vedtagne budget er den oprindelige plan, som politisk er godkendt og særligt i kommuner er det vigtigt at vise, hvordan de økonomiske beslutninger ændres over tid. Det er derfor en stor fordel at medtage det vedtagne budget i budgetprognoser. Det skaber transparens, ansvarlighed og giver et nødvendigt sammenligningsgrundlag for god økonomistyring.

Ved at medtage det vedtagne budget:

- kan man holde beslutningstagere op på de oprindelige prioriteringer.
- borgere eller interessenter kan få indsigt i hvordan midlerne faktisk bliver brugt sammenlignet med det, som blev besluttet.

Hvis der er store forskelle mellem det korrigerede budget, prognosen og regnskabet kan det give mening først at forstå, hvordan det oprindelige budget adskiller sig, før man vurderer, om noget er "gået galt" - eller om ændringerne skyldes politiske/strategiske beslutninger.

5.2. Kapitalmiddel art

Kapitalmiddel art definerer styringsområderne og er den mest aggregerede styringsdimension i KK. Styringsområde opdeler KK's økonomi i service, anlæg, overførsler mv. og finansposter. Styringsområdets formål er at sikre, at KK kan overholde både service- og anlægsloftet, som er bestemt af den årlige økonomiaftale mellem kommunerne (KL) og finansministeriet.

Denne rapport omfatter kun styringsområdet Service.

5.2.1. Kapitalmiddel art - Service

Styringsområdet Service kan betragtes som det mest overordnede formål i formålsdimensionen.

Vi anbefaler at opdele Service i flere arter, uden at det ændrer på forvaltningernes ansvar for, at den samlede serviceramme skal overholdes.

Argumentet for dette er, at de nuværende bevillinger under Service har en forskellig taksonomi, der gør, at en ændring kan øge informationsværdien.

Formålet er at gøre det nemmere for BR/ØU og andre interessenter at gennemskue og dermed forholde sig til de bevillingsmæssige ændringer, der løbende forelægges. I dag forelægges et omfattende materiale, hvor det efter vores opfattelse er vanskeligt at vurdere og forholde sig til, hvad det reelt betyder.

Vores anbefaling ændrer ikke på graden af fleksibilitet, og dermed forvaltningernes muligheder for at overholde servicerammen.

Følgende nye kapitalmiddelarter kan overvejes som supplement til den nuværende Kapitalmiddelart Service:

5.2.2. Kapitalmiddel art - Tværgående Service

Flere forvaltninger har bevillinger, som kan betegnes som tværgående services. De er således ikke en del af forvaltningernes kerneydelse, og bør derfor ikke "sammenblandes" med andre bevillinger. Eksempler herpå er Borgerservice i KFF og Arbejdsmiljø København i SUF.

5.2.3. Kapitalmiddel art - Tilskud (Service)

Tilskud kan enten være tilskud, som KK giver eller modtager.

Alle forvaltninger udbetaler løbende tilskud til eksterne og interne modtagere. Der har i de senere år været interesse for at få indblik i omfanget af tilskud, der udbetales i forvaltningerne og samlet i KK.

Flere forvaltninger modtager løbende tilskud fra eksterne tilskudsgivere. Omfanget er samlet set ukendt for det politiske niveau.

5.2.4. Kapitalmiddel art - Særlige bevillinger (Service)

Særlige bevillinger som enten BR/ØU eller fagudvalgene ønsker at følge tæt, bør ikke "sammenblandes" med andre bevillinger uden særlig opmærksomhed (bevillingsmæssig ændring).

Særlige bevillinger kan anvendes, hvis der politisk er et ønske om at følge op på anvendelse af bevillinger, som politisk afsættes til særlige formål.

I de bevillingsregler som er godkendt af BR, er følgende anført:

"2.1.2. Opfølgning på bevillinger

Udvalget træffer efter indstilling fra forvaltningen beslutning om, hvilke bevillinger der følges op på, samt formen for opfølgningen."

Opfølgning er desuden påkrævet jf. "Ny økonomimodel" afsnit 3.1.1., hvor det er anført, at *"Der er desuden behov for at kunne følge op på anvendelse af bevillinger, som politisk afsættes til særlige formål. Opfølgningen skal kunne ske uden, at det sker på bekostning af en ensartet anvendelse af kontoplanen i øvrigt."*

5.3. Kapitalmiddel (Bevilling)

I det nuværende setup er fokus bevillingsteknisk på de enkelte bevillinger under service. Hvis kommunen følger anbefalingen om anvendelse af obligatoriske Kapitalmiddelarter giver det mulighed for på Bevillingsniveau at tage stilling til, hvilke aktiviteter man vil følge op på løbende.

"Varige bevillinger indgår i udvalgenes samlede ramme og finansierer den generelle opgavebeskrivelse, som fremgår af budgetforslaget. Udvalgene skal derfor på overordnet niveau sikre, at de i budgettet besluttede aktiviteter på udvalgets ansvarsområde gennemføres, og de skal ligeledes følge op på økonomien efter de eksisterende regler for økonomi-opfølgning, bl.a. i forbindelse med kvartalsprognoserne", jf. Cirkulære for Budgetopfølgning.

Vi anbefaler en obligatorisk bevilling/produktstruktur under Kapitalmiddel art Service og Kapitalmiddel art Tilskud jf. pkt. 5.4.

Herudover kan de enkelte fagudvalg beslutte omfanget af yderligere forvaltningsspecifikke bevillinger. Der henvises desuden til afsnittet om forvaltningsspecifikke bevillinger.

Ændring af en bevilling kræver Borgerrepræsentationens godkendelse.

5.4. Obligatorisk bevilling under Kapitalmiddel art Service

5.4.1. Bevilling - Fællesudgifter & central administration.

Dette produkt anvendes allerede i stort set alle forvaltninger enten som kapitalmiddel eller på hovedproduktniveau. Det anbefales, at Fællesudgifter & central administration bliver en obligatorisk bevilling under kapitalmiddel art, Service.

5.4.2. Hovedprodukter - Politisk og administrativ organisation

Hovedprodukt er en underopdeling af bevillingen, der mere specifikt angiver forskellige formål inden for bevillingen.

Vi anbefaler to obligatoriske hovedprodukter under bevillingen Fællesudgifter & central administration:

- Politisk organisation
- Administrativ organisation

Herudover kan de enkelte fagudvalg beslutte yderligere forvaltningsspecifikke hovedprodukter.

Ændring af budget mellem hovedprodukter kræver efter de nuværende regler ikke politisk godkendelse, men der skal rapporteres på hovedproduktet i budgettet, budgetopfølgningen og regnskabet.

5.5. Obligatoriske bevillinger under Kapitalmiddel art Tilskud (Service)

Tilskud til eksterne og Tilskud fra eksterne. Dette produkt anvendes allerede i flere forvaltninger enten på delproduktniveau eller ved brug af attributter.

5.5.1. Bevilling - Tilskud fra eksterne Service

Flere forvaltninger modtager væsentlige tilskud fra eksterne tilskudsgivere. Det er vigtigt at være opmærksom på, at med tilskud følger også krav til tilskudsmodtageren. Hver enkelt tilskud stiller også krav om en bevilling. Det er vanskeligt at "finde" de modtagne tilskud i KK's regnskab, da der er forskellig regnskabspraksis i forvaltningerne. I dag har udvalgene ikke et samlet overblik over omfanget af eksterne tilskud, der er modtaget i forvaltningerne.

Flere bevillinger til eksternt finansierede projekter, som gives i dag, er indeholdt i de sager om bevillingsmæssige ændringer, der løbende forelægges. Som tidligere anført, forelægges et omfattende materiale, hvor det efter vores opfattelse, er vanskeligt at vurdere og forholde sig til, hvad det reelt betyder.

Typisk er tilskud fra eksterne udgiftsneutrale for KK over tid. Men i de enkelte år kan der være væsentlige udsving. En overset problematik kan være, at periodiseringen i det enkelte år påvirker Servicerammen den ene eller den anden vej.

Mer- eller mindreforbrug i det enkelte år overføres (periodiseres) i forbindelse med overførselssagen. En regnskabsmæssig udskillelse vil kunne gøre dette til en mekanisk øvelse, som ØKF vil kunne udføre mere omkostningseffektivt end den nuværende proces.

5.5.2. Bevilling - Tilskud til eksterne Service

Flere forvaltninger har bevillinger som anvendes til tilskud til eksterne.

IR har i 2024 opgjort, at der årligt udbetales mellem 700 og 800 mio. kr. i tilskud til eksterne. Midlerne bevilget til tilskud bør ikke "sammenblandes" med andre bevillinger eks. kerneydelserne uden politisk beslutning.

Tilskud er typisk en politisk prioritering i forhold til, hvordan midlerne skal anvendes, og forvaltningen har begrænset indflydelse. Ændringer til bevillingerne vedr. tilskud til eksterne vurderes at være en ny politisk prioritering, og der kan med fordel skabes yderligere transparens i dette område, ved at beslutte at bevillingen er obligatorisk.

5.6. Obligatoriske Delprodukter og Produkter

5.6.1. Delprodukter

Delprodukt opdeler Hovedproduktet yderligere. Der kan rapporteres på delprodukt og hovedprodukt i budgettet, budgetopfølgningen og regnskabet, efter behov.

Vi anbefaler to obligatoriske delprodukter, som skal anvendes under alle besluttede hovedprodukter. Både de obligatoriske og de forvaltningsspecifikke.

- Ledelse og administration
- Ejendomsudgifter

For de fleste forvaltninger er elementer af de foreslåede delprodukter allerede indtænkt i det nuværende setup. Det er dog ikke systematisk og struktureret, så det kan anvendes til ensartet økonomirapportering.

5.6.2. Produkter

Produkt opdeler delproduktet yderligere. Der kan rapporteres på delprodukt og produkt i budgettet, budgetopfølgningen og regnskabet, efter behov.

Vi anbefaler tre obligatoriske produkter under Delproduktet Ledelse og administration, som skal anvendes.

- IT - og telefoni
- Fællessystemer og driftsaftaler
- Øvrig Administration

Vi anbefaler fire obligatoriske produkter under Delproduktet Ejendomsudgifter, som skal anvendes.

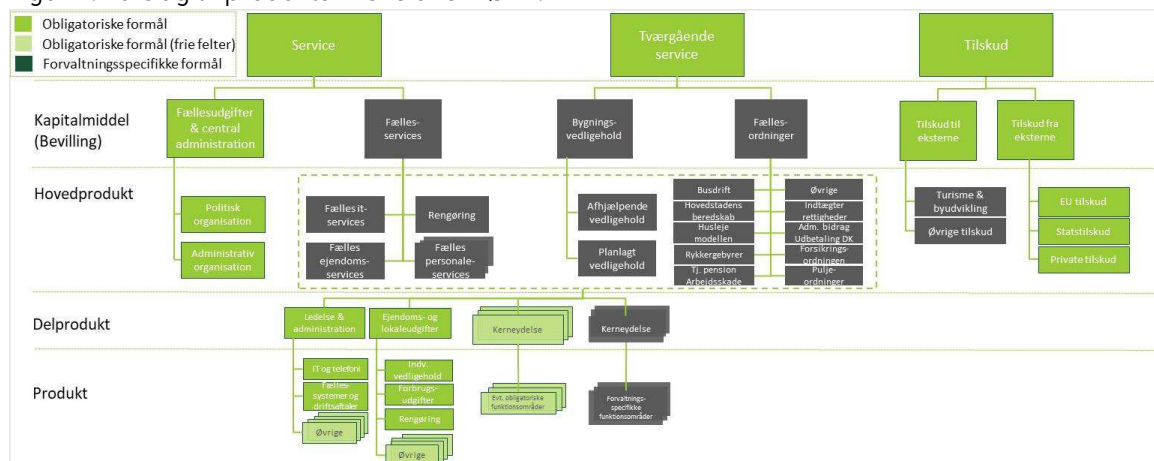
- Indvendigt vedligehold
- Forbrugsafgifter
- Rengøring
- Øvrigt udgifter

6. ANBEFALING ØKF

Figuren viser et eksempel på, hvordan man vil kunne kombinere obligatoriske produktdimensioner med forvaltningsspecifikke.

Vi har i videst muligt omfang indtænkt det oplæg til en ny struktur for Økonomiudvalgets bevillinger og hovedprodukter, som ØKF har udarbejdet.

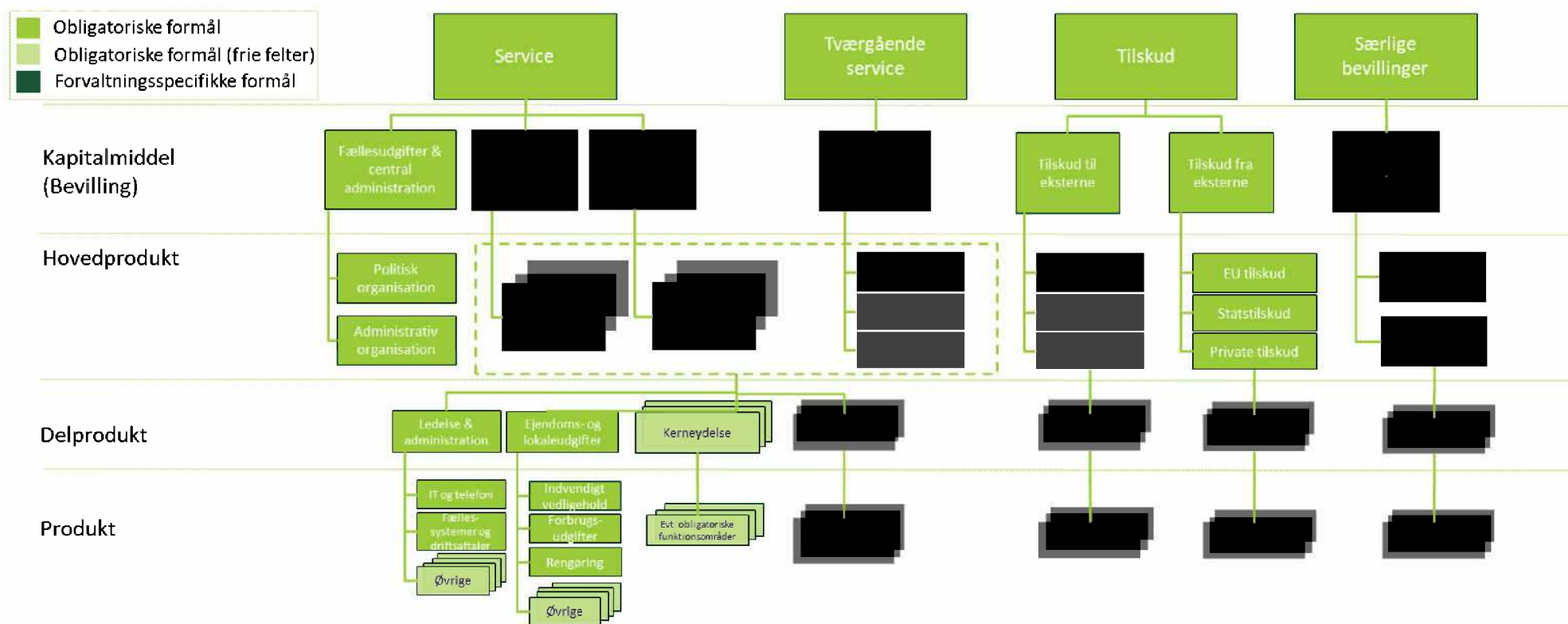
Figur 7. Forslag til produktdimensioner i ØKF.



Se bilag 1 for mere læsevenlig udgave.

7. BILAG 1

Forslag til obligatoriske formål



Eksempel på anvendelse af formålsdimensionerne i ØKF

