

Den nye budgetmodel

Baggrund

Borgerrepræsentationen besluttede i forbindelse med vedtagelsen af Budget 2004 en række hensigtserklæringer, der samlet har til formål at styrke det fremtidige budgetarbejde. Som følge heraf har Økonomiforvaltningen i samarbejde med de øvrige forvaltninger udarbejdet en ny overordnet budgetmodel for Københavns Kommune.

Den nye budgetmodel skal sikre større gennemsigtighed og bedre mulighed for politisk prioritering gennem synliggørelse af udgifter (pris og mængde) og serviceniveau (ydelseskatalog). Den nye budgetmodel skal endvidere forbedre økonomistyringen gennem en tættere sammenkobling mellem ressourceforbrug og aktivitetsniveau (efterregulering) og øget sammenlignelighed (6-by nøgletal).

Den væsentligste ændring i den nye budgetmodel, i forhold til den nuværende budgetmodel, er, at kommunens aktivitetsområder skal beskrives i et ydelseskatalog. I ydelseskataloget vil der være krav til oplysning af bl.a. priser og mængder samt hvilke serviceparametre som har betydning for prisen.

Den nye budgetmodel indebærer således, at kommunens virksomhed opdeles i en række overordnede ydelser. Da en ny budgetmodel indebærer et omfattende arbejde, med såvel ændringer i beskrivelser af ydelser (aktivitetsområder), som ændringer i beregning af udvalgenes rammer, indføres ydelserne i et ydelseskatalog over 2 år.

Med den nye budgetmodel indføres også 4 nye bevillingsområder: Efterspørgselsstyrede serviceområder, Efterspørgselsstyrede overførsler, Rammebelagte område og Anlæg. Fra og med Budget 2006 afskaffes de gamle bevillingsområder og alle områder overgår til de nye bevillingsområder. Det skal dog bemærkes, at anlægspuljen først indføres fra Budget 2007.

En anden væsentlig ændring i den nye budgetmodel er, at udvalgenes budgetter på de efterspørgselsstyrede serviceområder fremover vil blive efterreguleret i forhold til ændringer i befolkningsudviklingen i selve budgetåret. Efterreguleringen har såvel betydning for beregningen af udvalgenes budgetrammer som betydning for udvalgets styring af området i løbet af budgetåret.

I de følgende afsnit gennemgås de væsentligste ændringer med indførelsen af den nye budgetmodel.

Ydelseskatalog med priser og mængder

En af de mest synlige ændringer i den nye budgetmodel er, at kommunens aktiviteter fremover skal beskrives som ydelser i et ydelseskatalog. I den nye budgetmodel er en ydelse defineret som et sammenhængende aktivitetsområde som fx dagpasning, kontanthjælp eller biblioteker.

De politiske krav der har været stillet til ydelseskataloget er, at ydelseskataloget:

- Skal belyse pris og serviceniveau for samtlige budgetområder

- Skal bidrage til at øge gennemsigtigheden og muligheden for en politisk prioritering mellem forskellige ydelser på tværs af områder i kommunen
- Skal præcisere hvad man får for pengene

I den nye budgetmodel skal der med andre ord tilvejebringes oplysninger om, hvad servicetilbuddene indeholder, hvor mange personer, som modtager hvert tilbud, og hvad prisen er for de pågældende tilbud. Indholdet i ydelseskataloget fremgår af følgende tabel.

<p>Indhold i ydelseskatalog:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hvad servicetilbudet indeholder • Hvor mange personer der modtager hvert tilbud • Hvad (enheds)prisen er • Sammenligninger med 6- byerne • Effektmål, fx brugerundersøgelser

I den nye budgetmodel vil der fremover blive taget politisk stillingtagen til beskrivelsen af de ydelser som udvalgene leverer. Herudover vil der ske en politisk stillingtagen til det valgte serviceniveau som er udtrykt via den fastsatte enhedspris. Ved at ydelserne beskrives ensartet ved hjælp af priser og mængder samt beskrivelse af hvilke serviceparametre som har betydning for prisen, vil der blive en øget gennemsigtighed i budgettet til brug for den politiske prioritering mellem ydelser på tværs af områder i kommunen.

Som supplement til beskrivelsen af ydelserne vil der også blive sat krav til oplysning af udvalgte aktivitetsforudsætninger og (6-by) nøgletal samt eventuelle effektmål som fx brugerundersøgelser. Dette er for at øge gennemsigtigheden i forhold til produktiviteten og effektiviteten inden for de forskellige ydelser.

De 4 nye bevillingsområder

I den nye budgetmodel inddeles ydelserne under 4 nye bevillingsområder. De 4 bevillingsområder er:

- **Efterspørgselsstyrede serviceområder**, som er områder, hvor udgiften er afhængig af befolkningsudviklingen i kommunen.
- **Efterspørgselsstyrede overførsler**, som er områder, hvor udgifterne kun kan styres via fx indirekte påvirkning af antallet af modtagere.
- **Rammestyrede områder**, som er øvrige områder, hvor både udgift og mængde kan styres.
- **Anlæg**, kommunens anlægsudgifter vises separat.

En ydelses placering under bevillingsområder har betydning for såvel den økonomiske som aktivitetsmæssige styring af ydelsen, fordi der til hver type af bevillingsområde hører forskellige styringsmekanismer.

Styringsmekanismerne i den nye budgetmodel

Bevillingstype	Styringsmekanisme
Efterspørgselsstyrede serviceområder P x M	Politisk besluttet: Serviceniveau/enhedspris Udefrakommende: Antal modtagere (demografi) Efterregulering på baggrund af: Den seneste befolkningsprognose
Rammestyret område P x M	Rammebevilling Mål og resultater Mer-/mindreudgift afholdes af udvalget
Efterspørgselsstyrede overførsler P x M	Rammebevilling
Rammebevilling (anlæg) P x M	Godkendelse ved næstvalg Rammebevilling og enhedspris

Som det fremgår af ovenstående tabel vil udvalgene fremover skulle styre ydelserne under de 4 nye bevillingsområder ud fra forskellige styringsparametre som fx pris eller mængde for at sikre overholdelse af det samlede budget.

På de efterspørgselsstyrede serviceområder er den vigtigste styringsparameter at fastholde **enhedsprisen/serviceniveauet**. På ældreområdet er det således vigtigt, at udvalget fremover følger op på, at den fastsatte enhedspris på fx en plejehjemsplads overholdes. Dette skyldes, at udvalgets budgetramme til ældreområdet kan blive efterreguleret i løbet af budgetåret i forhold til udviklingen i målgruppen. For at sikre rammeoverholdelse skal udvalget således sikre, at den vedtagne enhedspris overholdes i kraft af at mængden kan blive ændret i forhold til udviklingen i målgruppen.

I forhold til det rammestyrede område skal udvalgene både styre efter **priser og mængder** for at sikre rammeoverholdelse. På biblioteksområdet skal udvalget således i fremtiden både følge op på en pris og mængde for at sikre rammeoverholdelse. Såfremt udgifterne til biblioteksområdet er stigende kan udvalget enten regulere på prisen ved fx at ændre i bibliotekernes åbningstid eller på mængden ved fx at ændre i antallet af filialer for at sikre rammeoverholdelse.

På det rammestyrede område skal udvalget selv afholde en mer- eller mindreudgift ligesom det er kendt i den nuværende budgetmodel. Forskellen på styringen af det rammebelagte område i den nuværende og den nye budgetmodel består således primært af øgede krav til oplysningsniveauet (priser, mængder og serviceparametre), hvilket bevirker at styringen vil ske

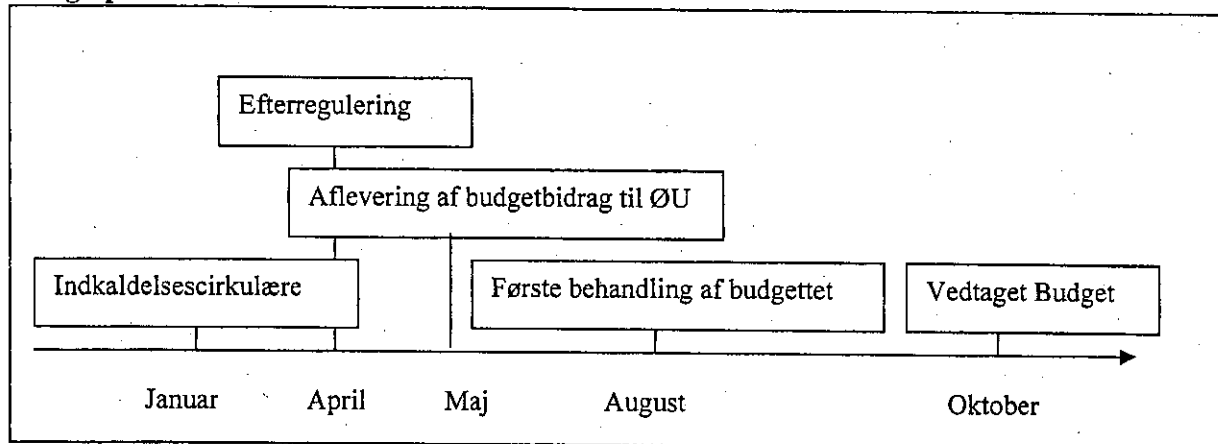
på et mere kvalificeret grundlag. For at sikre en så effektiv udnyttelse af ressourcerne som muligt anbefales udvalgene at opsætte mål og resultatkrav for produktionen af ydelserne på det rammebelagte område.

På de efterspørgselsstyrede overførsler er den vigtigste styringsparameter **mængden**. Som eksempel herpå er kontanthjælpsområdet, hvor det ikke er muligt for udvalget at påvirke prisen, da denne er fastsat ved lov. På kontanthjælpsområdet er udvalgets styringsmulighed at forsøge at påvirke mængden fx via aktiveringstilbud. Udvalgets mulighed for at mindske udgifterne til de efterspørgselsstyrede overførsler består således primært i at påvirke tilgangen til ydelserne.

I den nye budgetmodel ændres udvalgets styring af anlægsområdet ikke. På anlægsområdet skal udvalgene ligesom på det rammebelagte område styre efter både **priser** og **mængder**. På anlægsområdet vil der som oftest være tale om én pris og én mængde fx udgifterne forbundet med at bygge én svømmehal.

Det skal bemærkes, at den nye budgetmodel kun ændrer i styringsrelationen mellem Borgerrepræsentationen/Økonomiudvalget og fagudvalget. Indførslen af den nye budgetmodel vil således ikke medføre ændringer i de decentrale styringsmekanismer. En ny budgetmodel ændrer således ikke på, at det er fagudvalgenes opgave at tilrettelægge styringen internt i forvaltningen.

Budgetprocessen



Med indførslen af den nye budgetmodel ændres der ikke i budgetprocessen ud over at der indføres en efterregulering på de efterspørgselsstyrede serviceområder i selve budgetåret. Der er dog en række øgede krav til fx oplysningsniveauet i udvalgenes budgetbidrag, muligheden for overførsler mellem bevillingsområder mv.

I **Indkaldelsescirkulæret** får udvalgene udmeldt et budgetbeløb som består af nettoudgifterne til Efterspørgselsstyrede serviceområder, det rammebelagte område og anlæg, inkl. korrektioner. I forhold til i dag ændres beregningsmetoden kun på de efterspørgselsstyrede serviceområder, hvor budgettet beregnes som en korrigeret enhedspris gange med ændringen i befolkningstallet.

I den nye budgetmodel får udvalget således et samlet budget ligesom i den nuværende budgetmodel.

Herefter skal udvalgene udarbejde deres **budgetbidrag**. Udvalgene har mulighed for at prioritere mellem det efterspørgselsstyrede serviceområde og det rammebelagte område. Der er dog i den nye budgetmodel sat krav til oplysningsniveauet i det budgetbidrag som udvalgene udarbejder. Oplysningsniveauet ændres ved at alle ydelser skal beskrives ud fra priser og mængder samt hvilke parametre der påvirker serviceniveauet (jf. tidligere omtalt ydelseskatalog).

I august starter Økonomiudvalgets og Borgerrepræsentationens første behandling af budgettet. I løbet af budgetforhandlingerne kan der ske en række ændringer til udvalgenes budgetbidrag der både kan påvirke priser, mængder og serviceniveau som følge af en politisk beslutning. Det er her kommunens samlede budget udarbejdes og det er muligt at prioritere på tværs af udvalgsområder. Til brug for prioriteringen er der med den nye budgetmodel tilvejebragt en række nye oplysninger om priser, mængder og serviceniveauer inden for de forskellige ydelser i kommunen.

I oktober **vedtages budgettet** af Borgerrepræsentationen. Når budgettet er vedtaget er det ikke længere muligt for fagudvalgene at overføre midler mellem det efterspørgselsstyrede serviceområde, det rammebelagte område og anlæg uden at fremlægge en sag for Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen, såfremt der er tale om væsentlige ændringer. I den nye budgetmodel mindskes dermed fagudvalgenes mulighed for at overføre mellem de forskellige bevillingsområder i budgetåret i forhold til i dag. Dette skyldes at prisen skal holdes konstant på de efterspørgselsstyrede serviceområder, hvor udvalgenes budgetter efterreguleres i forhold til ændringer i befolkningsudviklingen.

Det skal i øvrigt bemærkes, at kommunens bevillingsregler skal revideres på baggrund af den nye budgetmodel. De hidtidige regler om at væsentlige ændringer i forhold til bevillingerne skal forelægges Borgerrepræsentationen gælder fortsat.

Udvalgenes generelle overførselsadgang ændres ikke i den nye budgetmodel. I opgørelsen af mindreforbrug til overførsel vil dog indgå, om den aftalte aktivitet er leveret til det aftalte serviceniveau.

Efterregulering af de efterspørgselsstyrede serviceområder og budgetopfølgning

En af de større ændringer som indføres med den nye budgetmodel er, at budgettet på de efterspørgselsstyrede serviceområder samt tilhørende anlæg vil blive efterreguleret i budgetåret. Efterreguleringen følger af, at bevillingen i den nye budgetmodel er givet ud fra en fast pris og en mængde fastsat ud fra en forventet befolkningsudvikling.

Befolkningsprognoser udarbejdes i Københavns Kommune af Statistisk Kontor en gang årligt i marts måned. Derfor er det den seneste befolkningsprognose fra april 2005 som ligger til grund for beregningen af de efterspørgselsstyrede områder i Budget 2006.

I den nye budgetmodel vil bevillingerne på de efterspørgselsstyrede serviceområder i Budget 2006 blive efterreguleret med befolkningsprognosen fra april 2006, dvs. efterreguleringen finder sted i budgetåret.

Af nedenstående tabel fremgår hvornår udvalgenes budgetter efterreguleres eller justeres og i forhold til hvilken befolkningsprognose.

ÅR 2006	Januar	April	Maj/Juni
Vedtaget Budget 2006		Der fremlægges en indstilling om efterregulering på baggrund af befolkningsprognosen i april 2006.	BR tager stilling til efterreguleringen af udvalgenes budgetter.
Budgetforslag 2007	I Indkaldescirkulæret udarbejdes ændringen i befolkningsudviklingen på baggrund af den seneste befolkningsprognose fra april 2005.	Budgetforslaget for 2007 justeres på baggrund af befolkningsprognosen i april 2006.	

En efterregulering kan både ændre budgettet i en opadgående eller nedadgående retning. Ved efterreguleringen vil udvalgene enten blive reguleret i forhold til ændringen i antal modtagere eller der vil blive truffet en politisk beslutning om et lavere eller højere serviceniveau.

Efterreguleringen af udvalgenes budgetter på de efterspørgselsstyrede serviceområder i budgetåret 2006 sker efter politisk behandling i Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen i maj/juni med høring af de relevante fagudvalg.

I den sag som vil blive fremlagt til politisk beslutning vil der blive taget hensyn til, hvorvidt det er muligt at tilpasse driften i resten af budgetåret til den ændrede forudsætning vedrørende mængden, fx muligheden for at nedlægge eller oprette pladser i resten af budgetåret.