



Vejen til et budget i balance

-Introduktion til råderumsanalyser

Udgiver:

Udarbejdet af:

BDO Advisory

Rasmus Duus
Mobil: 2429 5016
E-mail: rad@bdo.dk

Rikke Bech Futtrup
Mobil: 4189 0417
E-mail: rbf@bdo.dk

Steffen Laugesen
Mobil: 2429 5003
E-mail: srl@bdo.dk

Peter Beyer Østergaard
Mobil: 2631 8279
E-mail: pbs@bdo.dk

OM BDO ADVISORY:

BDO Advisory er et af landets førende konsulenthuse målrettet både den offentlige sektor og det private erhvervsliv. I de opgaver, vi løser for kommuner, regioner, staten og private virksomheder, er vores kombination af faglig indsigt og stærke metodiske overvejelser tydelig. For os er det vigtigt, at vi altid skaber mest mulig værdi for vores samarbejdspartnere.

Vores afdeling består af over 100 managementkonsulenter, der både har specialistviden om den offentlige sektor og stærke analytiske kompetencer. Vi har solid erfaring med fleksible løsninger, der tager udgangspunkt i de offentlige organisationers vilkår. Vi lægger vægt på effektive samarbejdsforløb med fokus på kundens mulighed for at opnå ny viden og opbygge nye kompetencer i egen organisation.

Konsulentytelserne har udspring i vores kompetenceområder, og vi hjælper blandt andet med bedre økonomistyring, effektivisering samt strategi- og organisationsudvikling.

Besøg os på www.bdo.dk

Vejen til et budget i balance – Introduktion til råderumsanalyser

Stadig flere kommuner oplever, at økonomien er under pres, og at den løbende drift er i ubalance. De fleste kommuner har gennem flere år oplevet at have gennemført effektiviseringer og besparelser, hvorfor det bliver sværere og sværere stadig at pege på nye handlemuligheder. Vores råderumsanalyser har hjulpet med at skabe budgetter i balance på tværs af de kommunale opgaveområder.

På baggrund af dette har BDO Advisory i denne publikation samlet viden og erfaringer med at bruge råderumsanalyser. Målet er at give inspiration til, hvordan kommende års budgetarbejde kan styrkes, så vi også i fremtiden sikrer en stærk kommunal sektor.

God læselyst.



Baggrund: Hvorfor skal vi tale om råderumsanalyser? **Side 7**

Indhold: Hvad er råderumsanalyser? **Side 11**



Resultater: Hvad får man ud af råderumsanalysen? **Side 15**

Metoder i råderumsanalysen **Side 19**



Erfaring: Hvad kigger vi efter i vores søgen efter potentialer? **Side 33**

Cases fra kommunerne: Råderumsanalyse på bl.a. skole-, ældre-, social og kultur og fritidsområdet. **Side 35**



Implementering: At skabe råderum i praksis. **Side 47**

Hvad kan BDO hjælpe jer med? **Side 50**





Baggrund: Hvorfor skal vi tale om råderumsanalyser?

I mange kommuner er det en velkendt udfordring, at økonomien er under pres, og det er kun forståeligt, at det bliver mere besværligt at finde nye veje til at skabe et øget råderum. Ingen ønsker flere grønthøstere, men ofte bliver det alligevel løsningen, fordi det er svært at finde frem til de mindst ubehagelige alternative besparelser.

Alligevel er der noget nyt og særligt ved situationen nu og her. I takt med, at det demografiske pres stiger, og at der stadig er forhandlinger om, hvordan den kommunale udlicning skal se ud fremover, er problematikken om, hvorvidt der skal spares på vores kernevelfærd mere i spil end nogensinde før. Derfor har en række kommuner vedtaget et budget for 2020, der trækker på kassebeholdningen.

I BDO tror vi på at råderumsanalyser, som en del af det løbende budget- og opfølgingsarbejde, er en del af den løsning, som skal holde den kommunale økonomi på rette kurs. Råderumsanalysen er et servicetjek af, at man på hvert sektorområde har styr på budgettet og dets forudsætninger, samt at man er afklaret i forhold til de bevidste eller ubevidste valg ledere og medarbejdere hver dag træffer, da det har betydning for den kommunale økonomi. Råderumsanalysen genererer et forslagskatalog over alle tænkelige handlemuligheder – også dem, vi normalt undlader, fordi vi ikke tror, de er attraktive. For råderumsanalysen er det helt centralt, at vi løbende lægger alt på bordet og tager stilling – på den måde bliver prioriteringen af hver eneste krone i det kommunale budget styrket.

Kort og godt kan råderumsanalysen hjælpe os med at få et skarpere blik for, hvordan vi kan friholde kernevelfærden – uagtet udlicningsreform, budgetlov, demografisk træk og mere til.

CASEKSEMPEL: BUDGETANALYSE OG IDENTIFIKATION AF HANDLEMULIGHEDER I CENTER FOR BØRN OG UNDERVISNING I FAXE KOMMUNE

"I vores samarbejde med BDO om mere sikker økonomistyring på dagtilbuds- og skoleområdet, blev hele områdets vidensniveau løftet. Budgettet er blevet meget mere gennemsigtigt, og består nu af tydelige og virkelighedsnære forudsætninger, de enkelte ledere kan handle ud fra. Der var tale om en lang læringsproces i tæt arbejde med BDO's gode folk. Det skabte forståelse og forandring hos lederne og medarbejderne."

- Marianne Hoff Andersen, direktør i Faxe Kommune

Råderumsanalyser er et centralt redskab, der kan understøtte kommunerne i at finde områder, hvor omkostningsniveauet kan reduceres. Som resultat kan der frigøres budgetmidler til nye prioriteringer eller til at sikre, at de besparelser, som af og til er nødvendige, kan realiseres, så der ikke opstår huller i kommunekassen.

Hvad ønsker vi at opnå?



Overblik over og indsigt i udgiftsniveauer på tværs af den kommunale opgaveløsning.

Vurdering af de økonomiske effekter ved forskellige initiativer, vi har overvejet at iværksætte.



Et fuldstændigt overblik over alle vores handlemuligheder – "spiselige" såvel som "uspiselige".

Et velunderbygget beslutningsgrundlag for budgetprocessen.



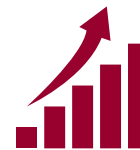
En bedre forståelse for arbejdet med økonomi, budgetlægning og identifikation af økonomiske handlemuligheder i vores administrative organisation.

Hvordan kan råderumsanalysen hjælpe os?

Der er flere forskellige indgangsvinkler til at bruge råderumsanalysen som redskab. Råderumsanalysen screener alle de kommunale udgiftsområder, I beder den om. Derved sætter vi fokus på:



Hvor den økonomiske volumen er – og hvordan fordelingen mellem områdernes økonomi ser ud.



Hvor jeres udgifter er højere end andre kommuners.



Hvor jeres udgifter er steget over tid.

Råderumsanalysen udvælger herefter en række områder til nærmere analyse. Det kan være områder, der lever op til ovenstående kriterier, eller det kan være områder med særlig politisk bevågenhed. I praksis kunne det fx være folkeskolen, ældreområdet, taxakørsel eller administrationen.

Ved hjælp af de sektorspecifikke metoder og logikker arbejder råderumsanalysen nu hvert område igennem i dybden. Der gælder forskellige regler, lovgivning, arbejdsvilkår, arbejdstidsaftaler mv., afhængigt af hvilket område, vi befinder os indenfor. Råderumsanalysen trækker derfor på forskellige sektorspecifikke metoder og tilgange.

Fælles for alle tilgangene er målet: At opdele budgettet i låste dele, der knytter sig til 'skal-opgaver', i reelt prioriteringsrum, hvor man bevidst eller ubevidst har valgt at anvende budgettet på en given måde. Særligt i dette prioriteringsrum bliver råderumssnakken relevant, fordi det er her, vi kan tale om og arbejde med vores handlemuligheder – så vi kan sikre et budget i balance.



Hvad er en råderumsanalyse?

Råderumsanalyse handler om at skabe rum for politisk prioritering inden for kommunens budget. Helt enkelt skal råderumsanalysen give politikerne bevidsthed om politiske og administrative prioriteringer, herunder skjulte prioriteringer, vaneprioriteringer og fordyrende prioriteringer, som følge af lav produktivitet eller effektivitet i fx sagsbehandlingen eller udføreopgaver. Råderumsanalysen afdækker konkrete muligheder for fx at styrke likviditeten såvel som at tildele økonomiske ressourcer til fagområder, som enten er underlagt demografisk pres, nye eller flere opgaver. Råderumsanalyse handler dermed også om at finde og gennemføre besparelsesmuligheder på udvalgte fagområder - besparelser som frigør råderum til fornyet politisk prioritering.

Den stærke råderumsanalyse

Vores erfaring er, at kommunerne på kort sigt sjældent har den store gevind af økonomiske investeringsprojekter, som fx 'Sverigesmodellen' på det specialiserede børneområde, rehabilitering på ældreområdet m.m.

Derudover har vi erfaret, at man ikke kan nøjes med en råderumsanalyse, der er baseret på udgiftsforskelle mellem andre kommuner, og som blot kan vise, at kommunens udgiftsniveau rummer økonomisk prioriteringsrum. En stærk råderumsanalyse viser, hvordan kommunen kan indfri besparelser på de enkelte fagområder. Den tager konkret afsæt i kommunens aktuelle udgiftsniveau sammenholdt med serviceadgang og serviceniveau, faglige og økonomiske styring, organisering og ledelse, procedurer og systemer samt kompetencer og adfærd.

En stærk råderumsanalyse skal anvise konkrete og operationelle forslag til implementering af effektiviseringstiltag og besparelser til brug for den politiske budgetproces. Råderumsanalysen og udvælgelsen af fagområder, der skal undersøges, kan med fordel baseres på en udgiftsscreening, hvor udgifts- og aktivitetsniveau bliver sammenholdt med andre sammenlignelige kommuner. Her kan rammevilkår, konteringsforskelle og politiske prioriteringer have betydning for sammenligningsgrundlaget. En udgiftsscreening bør derfor sjældent stå alene, men bør afstedkomme en langt grundigere og dybere afdækning af fagområdernes rammer og af de beslutninger, der har driftsmæssig betydning for råderummet.

Nye øjne hjælper altid med at 'ruske' op i tidligere beslutninger, processer og vaner. Vores erfaring er, at der er klare fordele ved at kombinere en række forskellige metoder og aktiviteter tværfagligt inden for de fagområder, som underlægges en råderumsanalyse.

Sådan metoder og aktiviteter kan omfatte social- og sundhedsfaglig sagsgennemgang, økonomi- og aktivitetsdataindsamling og -behandling, interviews, workshops og valideringssessioner med ledere og medarbejdere. Inden for en række fagområder kan der med fordel afholdes case- og observationsbesøg på decentrale enheder og selvejende institutioner, fx på udvalgte plejecentre, hjemmeplejegrupper og sygeplejegrupper samt biblioteksafdelinger, musikskolen, kulturinstitutioner, selvejende og fondsejede idrætsinstitutioner. Alt sammen med henblik på at afdække efterlevelsen af styringsmodel, procedurer samt organisationskultur og -adfærd.

Forslag til mulige sektorområder, der kan inddrages i råderumsanalysen



Hvad får man ud af råderumsanalysen?

Råderumsanalysens primære formål er at pege på, hvor der kan frigøres budget til nye prioriteringer – som udgangspunkt uden at der går på kompromis med den eksisterende og besluttede kvalitet. Det handler med andre ord om, hvorvidt vi kan gøre noget bedre eller smartere – så vi kan frigøre penge.

Når vi arbejder med råderumsanalyser, så er leverancen som oftest at nå frem til en række råderumsforslag, der kan tages stilling til enten politisk eller administrativt. Et råderumsforslag beskriver, hvad man kan gøre anderledes, hvad potentialet er – økonomisk og fagligt, hvordan forslaget skal ekskveres, og om der er særlige opmærksomhedspunkter i implementeringen.

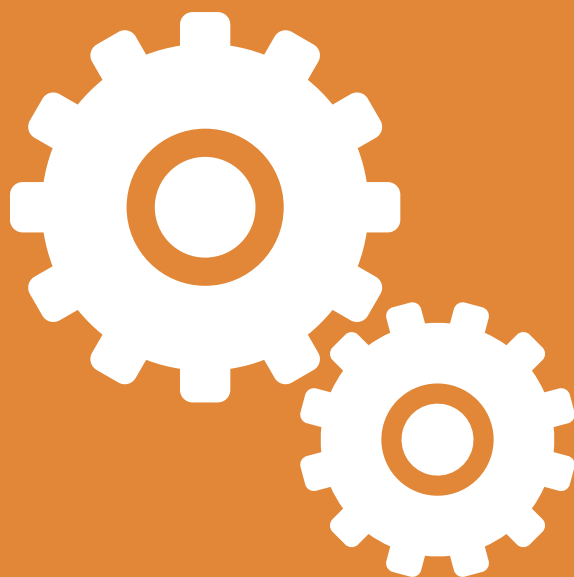
Råderumsanalysen tjener sit økonomiske og potentialefokuserede formål på flere tidspunkter i løbet af kommunens budgetproces og økonomistyring:

- [1] Det er en fordel allerede at indtænke et tværfagligt sigte og nye øjne som et led i forvaltningernes forberedelse af budgetprocessen for det kommende år. Det kan hjælpe forvaltningerne med at afdække, beskrive og potentialeberegne forvaltningens egne råderumsforslag. Som resultat udfordres den vante drift, arbejdsgange og adfærd i fagområderne, og I kan lægge vægt på at få beskrevet 'vejene' til at få indfriet forslagene. Det kan fx give svar på, hvad vi konkret skal gøre eller prioritere anderledes for at indfri besparelser.
- [2] Før den politiske indgåelse af budgetaftale kan råderumsanalysen bruges som redskab til at kvalificere forvaltningernes egne råderumsforslag såvel som identificere nye råderumsforslag, der har været 'blinde vinkler' for fagområderne.
- [3] Råderumsanalysen kan bruges til at identificere nødvendige besparelser i en politisk aftale om rammereduktioner inden for forskellige fagområder. Her er beslutningen om at finde og gennemføre besparelser truffet, men der er stadig usikkerhed om, hvordan besparelserne skal indfries og med hvilke 'greb'.

Når man udarbejder disse råderumsforslag, er det oplagt at lade dem indgå i budgetprocessen til politisk drøftelse og forhandling. Vores erfaring er dog, at det er rigtig vigtigt ligeledes at bruge dem til intern læring og til at styrke organisationens vidensgrundlag – udførende såvel som administrativt. Man kan bruge råderumsanalysen og råderumsforslagene til at tale om de handlemuligheder, vi ikke før har set – måske fordi vi efterhånden var kommet til at gøre tingene af gammel vane, eller fordi vi troede, at noget var politisk besluttet langt tilbage i tid, selv om det egentlig ikke var det. På den måde bliver råderumsanalysen ikke bare en spareøvelse, men også til en vigtig læringsproces for hele organisationen.







Metoder i råderumsanalysen

Brug benchmarking og nøgletal til at fokusere nysgerrighed

Det første step i råderumsanalysen er naturligvis at etablere et overblik over kommunens eget udgiftsniveau. Før kommunen kan forholde sig til, om en opgave kan løses for færre penge i fremtiden, er det vigtigt at have et fuldstændigt billede af, hvad kommunen reelt har af udgifter i dag, og hvilket aktivitets- og serviceniveau udgifterne giver.

Det første step kalder vi den interne udgiftsscreening, og her stiller vi skarpt på kommunens nuværende drift. Det kan man gøre på tværs af de kommunale opgaveområder, eller det kan være mere detaljeret ned i ét konkret sektorområde – ffx beskæftigelses-, skole- eller sundhedsområdet.

Det næste skridt er typisk at benchmarke sig – enten op imod andre sammenlignelige kommuner eller op imod sig selv over tid. Det er både relevant, hvorvidt kommunens opgaveløsning er dyrere end andre kommuners, og hvorvidt der er sket noget, der har gjort opgaveløsningen dyrere over tid.

Når man som kommune begynder at sammenligne sine udgifts- og aktivitetsdata med andre kommuners, kan man tale om en ekstern udgiftsscreening. Her kobler vi udgiftsscreeningen sammen med nøgletals- eller benchmarkanalyser.

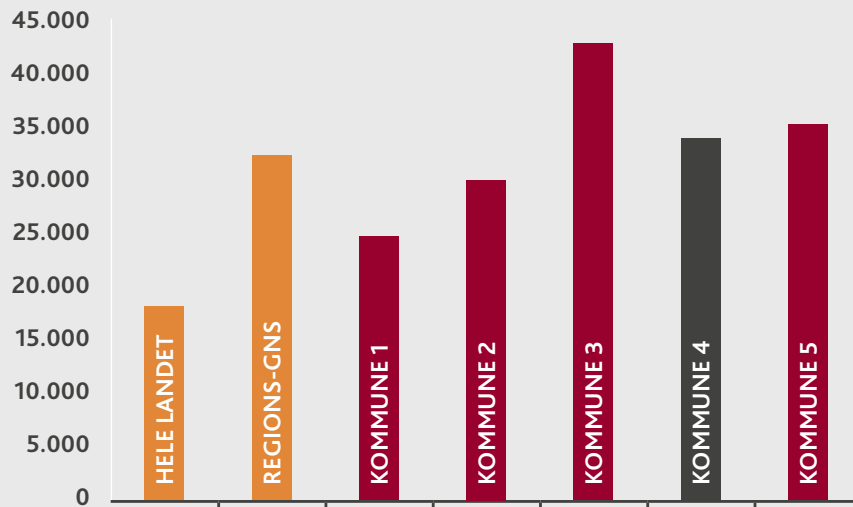
Generelt om benchmarkanalyser

En benchmarkanalyse er en systematisk og statistisk sammenligning af kommunernes udgifter og aktiviteter. Analysen skal identificere de forskelle, der er mellem kommunerne. Ofte kaldes det også for en nøgletalsanalyse. I råderumsanalysen skal benchmarking give et billede af, om der er særlige sektor- eller opgaveområder, hvor kommunens udgifter adskiller sig fra andre sammenlignelige kommuners.

Eksempler på output fra udgiftsscreeningen

Her er det udgifter på dagplejen, der er undersøgt.

Udgifter til dagpleje pr. indbygger 0-2 år, 2019.



Helt indledende er det dog vigtigt at gøre sig klart, at en benchmarkanalyse som udgangspunkt ikke bidrager til at forklare konstaterede afvigelser, men alene kan pege på områder eller opmærksomhedspunkter, der med fordel kan sættes yderligere fokus på i analysemæssig sammenhæng.

Derfor anvendes benchmarkanalysen i råderumsanalysen netop til at fokusere nysgerrighed og udvælge fokusområder til videre analyse, der så suppleres med flere datakilder af både kvantitativ og kvalitativ karakter for at give det fulde billede - og ikke mindst for at komme tæt på de konkrete handlemuligheder.

Særlige opmærksomhedspunkter i benchmarkanalyser

Generelt kræver benchmarking på de kommunale serviceområder, at man har øje for et par vigtige forhold. Vi anbefaler, at man bygger sin benchmark op efter den autoriserede kontoplan for i bedst mulige omfang at sikre systematik og sammenlignelighed mellem kommunerne. Det afgørende her er selvfølgelig, at man sammenligner 'æbler med æbler' frem for 'æbler med pærer'. Hertil er den autoriserede kontoplan et godt redskab, da den giver et billede af samtlige kommuners udgifter til forskellige opgaver.

Derudover er det i benchmark-processen vigtigt at have øje på både konteringspraksis og organisering, så forskelle heri ikke kommer til at tegne misvisende billeder af to ellers sammenlignelige kommuners opgavevaretagelse. Organisering spiller ligeledes en rolle og kan påvirke, hvordan en kommune rangerer i en simpel nøgletalssammenligning. Et klassisk eksempel er nøgletal, der skal vise udgifter til hjemmeplejen på ældreområdet. En simpel benchmark vil vise, om kommunen har en relativ dyr eller relativ billig hjemmepleje i forhold til andre kommuner. Det er dog vigtigt at supplere benchmarken med lidt flere nøgletal og holde den nye viden om hjemmeplejens udgiftsniveau op mod en tilsvarende dyr eller billig sygepleje og plejecentre. Man kan finde tilsvarende benchmark eksempler indenfor skoleområdet, når man skal kigge på specialundervisning.

Har man som kommune primært organiseret sine specialundervisningstilbud i specialklasser, der fysisk ligger på samme matrikel som en almindelig folkeskole, skal det ifølge kontoplanen konteres på én konto. Har man i stedet et mix af specialklasser og specialskoler – måske har man endda arvet tidligere amtslige tilbud – så skal specialskoletilbuddene stå på en anden konto. Kigger man kun på den ene, når man sammenligner, risikerer man altså at få et ufuldstændigt billede.

Forskelle i kontering og organisering giver dog ingen grund til at frygte benchmarkanalysens kvalitet og validitet. Det er vigtigt at gøre sig klart, hvor der er forbundne kar i opgaveløsningen, som det fx er tilfældet med sygeplejen, hjemmeplejen og plejecentrene, og derefter sørge for at lave nøgletal på alle tre ting, så man får det fulde billede. Ligeledes er det en god idé at gå i dialog med de kommuner, man gerne vil sammenligne sig med, om deres konteringspraksis. Det kræver lidt tid og nysgerrighed, men er godt givet ud. Ofte får man også en god udveksling af erfaringer og ny inspiration til egen praksis.

Forslag til funktioner, der kan medtages i udgiftsscreeningen

Folkeskoleområdet

- 3.22.01 Folkeskoler
- 3.22.02 Fællesudgifter for kommunens samlede skolevæsen
- 3.22.04 Pædagogisk psykologisk rådgivning
- 3.22.05 Skolefritidsordninger
- 3.22.06 Befordring
- 3.22.07 Specialundervisning i regionale tilbud
- 3.22.08 Kommunale specialskoler

Det specialiserede børneområde

- 5.28.20 Opholdssteder for børn og unge
- 5.28.21 Forebyggende foranstaltninger for børn og unge
- 5.28.22 Plejefamilier
- 5.28.23 Døgninstitutioner for børn og unge
- 5.28.24 Sikrede døgninstitutioner for børn og unge
- 5.57.72 grp. 009 merudgifter, 015 tabt arbejdsfortjeneste og 016 udg. til hjælpemidler (inkl. refusion)

Det specialiserede voksenområde

- 5.38.38 Personlig og praktisk hjælp og madservice
- 5.38.39 Socialpædagogisk støtte i eget hjem (grp. 003-005)
- 5.38.39 Tilskud til hjælp modtageren selv antager (grp.001)
- 5.38.39 BPA (grp.002)
- 5.38.42 Botilbud, særlige sociale problemer
- 5.38.44 Alkoholmisbrugsbehandling
- 5.38.45 Stofmisbrugsbehandling
- 5.38.50 Botilbud til længerevarende ophold
- 5.38.51 Støtte i botilbudslignende tilbud §§ 83-86
- 5.38.52 Botilbud til midlertidige ophold
- 5.38.53 Kontakt- og ledsagerordninger
- 5.38.58 Beskyttet beskæftigelse
- 5.38.59 Aktivitets- og samværstilbud

Ældre- og sundhedsområdet

- 4.62.82 Genoptræning og vedligeholdelsestræning
- 5.30.26 Personlig og praktisk hjælp og madservice m.m.
- 5.30.27 Pleje og omsorg mv. af primært ældre undtaget frit valg af leverandør
- 5.30.28 Hjemmesygepleje
- 5.30.29 Forebyggende indsats samt aflastningstilbud
- 5.30.31 Hjælpemidler m.m.
- 5.38.38 Personlig og praktisk hjælp og madservice til personer med handicap

Beskæftigelsesområdet

- 3.30.42 Forberedende Grunduddannelse
- 3.30.43 Bidrag til staten for forsørgelse til elever på Forberedende Grunduddannelse
- 3.30.44 Produktionsskoler
- 3.30.45 Erhvervsgrunduddannelsers skoleophold
- 3.30.46 Ungdomsuddannelse for unge med særlige behov
- 5.46.60 Integrationsprogram og introduktionsforløb m.v.
- 5.46.61 Kontanthjælp til udlændinge omfattet af integrationsprogrammet og integrationsydelse m.v.
- 5.46.65 Repatriering
- 5.48.66 Førtidspension tilkendt efter 1. juli 2014
- 5.48.67 Personlige tillæg m.v.
- 5.48.68 Førtidspension tilkendt før 1. juli 2014
- 5.48.69 Førtidspension med 65 % kommunal medfinansiering - tilkendt efter regler gældende før 1. januar 2003
- 5.48.70 Førtidspension med 65 % kommunal medfinansiering - tilkendt efter regler gældende fra 1. januar 2003
- 5.57.71 Sygedagpenge
- 5.57.73 Kontant- og uddannelseshjælp
- 5.57.74 Integrationsydelse, kontanthjælp mv. med 100 % refusion vedrørende visse grupper af flygtninge
- 5.57.75 Afløb og tilbagebetalinger mv. vedr. aktiverede kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere
- 5.57.78 Dagpenge til forsikrede ledige
- 5.57.79 Midlertidig arbejdsmarkeds- og kontantydelsesordning
- 5.58.80 Revalidering
- 5.58.81 Løntilskud mv. til personer i fleksjob og personer i løntilskudsstillinger i målgruppe
- 5.58.82 Ressourceforløb og jobafklaringsforløb
- 5.58.83 Ledighedsydelse
- 5.68.90 Driftsudgifter til den kommunale beskæftigelsesindsats
- 5.68.91 Beskæftigelsesindsats for forsikrede ledige
- 5.68.93 Jobcentre
- 5.68.94 Pilotjobcentre
- 5.68.95 Løn til forsikrede ledige og personer under den særlige uddannelsesordning, den midlertidige arbejdsmarkedsydelsesordning eller med ret til kontantydelse ansat i kommuner
- 5.68.96 Servicejob
- 5.68.97 Seniorjob til personer over 55 år
- 5.68.98 Beskæftigelsesordninger
- 5.72.99 Frivilligt socialt arbejde og øvrige sociale formål
- 6.45.53 Jobcentre

Det administrative område

- 6.45.51 Sekretariat og forvaltninger
- 6.52 Lønpuljer mv.

Grundlaget for benchmarking er sammenlignelige enheder. Derfor er det også afgørende for analysens kvalitet, at I udvælger sammenligningskommuner, der ligner jer selv på en række relevante parametre. Det kan fx være indbyggertal i aldersmålgruppen, befolkningstæthed og socioøkonomiske vilkår.

Benchmarkanalyser har i BDO's optik kun værdi, når de data, de baseres på, er valide, opdaterede og behandles systematisk og statistisk korrekt. Det giver mening at handle på aktuelle indsigter og forskelle – ikke sidste års indsigter og forskelle. Det er derfor vigtigt at gøre sig overvejelser om, hvornår på året, man vil iværksætte sin benchmarkanalyse. Vi anbefaler derudover altid, at man benchmarker på regnskabs-tal frem for budget eller forventet regnskab. Regnskabstallene for sidste år bliver typisk frigivet i april, men kan indsamles direkte i sammenligningskommunerne før det. I løbet af efteråret kan man gøre sig overvejelser om, hvorvidt benchmarket skal perspektiveres op mod 'år til dato'-tal for ens egen kommune, så man får et beslutningsgrundlag, der er så aktuelt som muligt.

Nu ved vi, hvor vores udgifter er høje – hvordan kommer vi så videre herfra?

Udgiftsscreeningen bør i vores optik alene bruges som et analytisk 'bagtæppe' i råderumsanalysen. Et overblik over områder, hvor man som kommune er relativt dyr ift. andre, sammenlignelige kommuner, eller hvor man er blevet dyrere over tid, er godt givet ud at få etableret med jævne mellemrum. Men af og til kan det også være relevant at få udarbejdet et servicetjek på områder, hvor man måske ikke er den dyreste – for der kan jo stadig være effektiviseringsmuligheder at finde. Her kan udgiftsanalysen dog tjene som en god rammesætning; når vi går i gang med at lede efter råderum og nye prioriteringsmuligheder her, så er det ikke fra et højt udgangspunkt. Den viden og baggrund kan være et stærkt redskab til at sætte rammen om en råderumsanalyse og skabe legitimitet ift. dens formål.

Vi anbefaler, at man bruger udgiftsscreeningen til at udvælge nogle sektor- eller fagområder at arbejde videre med. På den måde siger vi, at udgiftsscreeningen fokuserer vores nysgerrighed.

OMRÅDER HVOR KOMMUNE X ER RELATIVT DYR	OMRÅDER HVOR KOMMUNE X ER BLEVET DYRE-RE OVER TID	OMRÅDER MED ØKONOMISK VOLUMEN
<p>HOVEDKONTO 3</p> <ul style="list-style-type: none"> Folkeskole (3.22.01) PPR SFO Befordring <p>HOVEDKONTO 4</p> <ul style="list-style-type: none"> Sundhedsområdet bredt Genoptræning Tandpleje <p>HOVEDKONTO 5</p> <ul style="list-style-type: none"> Opholdssteder for børn og unge Døgninstitutioner for børn og unge Hjemmepleje Hjælpe midler §§ 95 og 96 Bostøtte og botilbud - §§ 85 og 107 Dagilbud - §§ 103 og 104 <p>HOVEDKONTO 6</p> <ul style="list-style-type: none"> Jobcenter 	<p>HOVEDKONTO 3</p> <ul style="list-style-type: none"> Folkeskole (3.22.01) SFO <p>HOVEDKONTO 4</p> <ul style="list-style-type: none"> Sundhedsområdet bredt Genoptræning <p>HOVEDKONTO 5</p> <ul style="list-style-type: none"> Hjemmepleje * Botilbud - §§ 107 <p>HOVEDKONTO 6</p> <ul style="list-style-type: none"> Administration bredt <p><i>* Skal dog ses i sammenhæng med sygepleje og plejecentre</i></p>	<p>HOVEDKONTO 3</p> <ul style="list-style-type: none"> Folkeskole (3.22.01) SFO <p>HOVEDKONTO 4</p> <ul style="list-style-type: none"> Sundhedsområdet bredt <p>HOVEDKONTO 5</p> <ul style="list-style-type: none"> Hjemmepleje Bostøtte og botilbud Dagtilbud - §§ 103 og 104 Beskæftigelse, driftsudgifter <p>HOVEDKONTO 6</p> <ul style="list-style-type: none"> Administration bredt Jobcenter

Vi anbefaler dog, at man i den udvælgelsesproces samtidig bør have et pragmatisk sigte, hvor man sagt med andre ord også inddrager andre hensyn end blot det eksisterende, relative omkostningsniveau. Udvælgelsen af områder til videre analyse kan altså ske på mange måder – og man kan gøre det enten på baggrund af en vurdering i den absolutte topledelse, eller man kan gøre det gennem en tæt inddragelse og et processuelt forarbejde med kommunens direktion, ledere og medarbejdere, hvor man sammen udvikler arbejdshypoteser, udveksler erfaringer og taler om data og analysetilgange. Sidstnævnte er essentielt, hvis man ønsker, at råderumsanalysens bærende ide skal være at levere operationelle besparelsesforslag, som forholdsvist enkelt og gnidningsfrit kan implementeres i forvaltningernes drift og i hverdagens rammer for opgaveløsningen.

I BDO arbejder vi oftest med det, vi kalder en procesopdelt analysemodel, når vi laver råderumsanalyser. Det betyder, at vi – når vi har lavet den indledende udgiftsscreening – kvalificerer den med fagområdernes fagchefer og nøglemedarbejdere såvel som med direktionen. Her udveksler vi forforståelser, hypoteser, forventninger og bekymringer.

Når vi går i gang med de mere dybdegående analyser, der vil afdække udgiftsniveauer, økonomiske potentialer og implementeringsforhold, lægger vi os altid fra start fast på, hvad slutleverancen skal være. Er det mere kvalitet for de samme penge, eller er det den samme kvalitet for færre penge?

Ofte bliver vi bedt om at afrapportere vores råderumsanalyse i det, vi kalder råderumsforslag. Det er konkrete, handlingsanvisende forslagsbeskrivelser med et beregnet potentiale, angivelse af tidshorizont, evt. investeringsbehov og andre eventuelle opmærksomhedspunkter. Men før vi når dertil, er det vigtigt, at der er et fælles billede af analysemodellen og de metoder, vi bruger, når vi leder efter råderum.

Analysemodeller kan antage mange former. I figuren på næste side har vi givet et bud på, hvordan man kan tilgå råderumsanalysen. De enkelte faser uddyber vi i det følgende.

1

Projekt-etablering

2

Overordnet udgiftsscreening

Regnskabstal pr. indbygger sammenlignet et antal udvalgte kommuner samt regions- og landsgennemsnit.

3

Udvælgelse af fagområder

som skal analysere dybdegående med henblik på at finde effektiviserings- og besparelsespotentialer.

4

Erkendelse af situationsbillede

Udgiftsscreeningen præsenteres for direktion, ledere og medarbejdere. Sammen drøftes det, hvad tallene dækker over, og hvad der kan være af opmærksomhedspunkter i den videre analyse.

5

Kvantitative dataanalyser

Formålet er at skabe en datafunderet indsigt i praksis. Det kan fx ske via en analyse af budgettildelingen, aktivitetsudviklingen, den økonomiske styring, budgetforudsætningerne mv.

Kvalitative praksisanalyser

Formålet er at undersøge muligheder og eventuelle barrierer og effektiviseringspotentialer i den daglige praksis og opgaveløsning.

6

Ejerskab til forandringer

Afdækning af barrierer og risici ved forandringers implementering. Valg af implementeringsstrategier og operationelle handlinger. Udarbejdelse af implementeringsplaner.

BDO anbefaler typisk, at arbejdet med råderumsanalyser forankres på direktørniveau – gerne tværgående med inddragelse af den samlede direktion og evt. økonomichef. Direktionen kan give råderumsanalysen et større strategisk sigte på tværs af hele kommunens organisation – uanset om råderumsanalysen skal dække samtlige af de kommunale forvaltninger eller kun et afgrænset fagområde. Direktionen kan desuden levere beslutningskraft til analysen og sikre dens ressource tilførsel, som understøtter fremdriften i processen.

I selve gennemførelsen af råderumsanalysen anbefaler vi som udgangspunkt, at der involveres en bredere gruppe af de omfattede fagområders ledere og nøglemedarbejdere, og det kan også give analysen gode indsigter, fokus og økonomisk styrke at involvere fx økonomi- og analyseafdelingen. De involverede ledere og medarbejdere hjælper med at levere og kvalitetssikre data og kvalitative input undervejs, samt tilrettelægge og afvikle selve analysearbejdet. Man kan også med fordel involvere disse i valideringen af resultater og anbefalinger inden for det respektive fagområde.

Udvælgelse af fagområder til 'potentialeanalyser'

En udgiftsscreening, som omtalt tidligere, er et stærkt redskab til at generere en 'bruttoliste' over relevante fagområder, der kan indgå i råderumsanalysen, der går i dybden med muligheder for driftsoptimering og -besparelser, herunder hvordan potentialerne konkret kan implementeres og udmøntes.

I råderumsanalysen kan man som kommune både vælge at sætte fokus på større fagområder som folkeskoleområdet, herunder alment skole, SFO, specialskoler og specialklasser, eller fx mere snævre fagområdeanalyser som § 85 socialpædagogisk bistand under servicelovens tilbud til voksne, herunder serviceadgang, serviceniveau, grænsefladen til midlertidige og længerevarende botilbud såvel allokerede ressourcer i myndighed.

Økonomiske potentialer

Efter udvælgelsen af de fagområder, som skal være en del af råderumsanalysen, anbefaler vi, at man som kommune gør noget ud af at facilitere en forberedende proces og planlægning af de analyseaktiviteter og data, man vil arbejde videre med i sin råderumsanalyse. I kan bl.a. basere analysen på interviews og workshops med relevante ledere og nøglemedarbejdere hos centrale og decentrale enheder, auditbaseret gennemgang af fx borgersager, strategier, handlingsplaner, kvalitetsstandarder, servicebeskrivelser, visitationsprocedurer, budgetopfølgingsværktøjer, økonomisk kortlægning, observation af opgavetilrettelæggelse og -afvikling hos driftsenheder, opgave- og tidsmålinger m.m.

Forslag til metoder og aktiviteter, der kan anvendes i råderumsanalysen:

Kortlæggende interviews

Benchmarking

Data-analyser

Styringsdokumenter

Sagsgennemgang

Opgavetidsregistrering

Casebesøg

Workshops

Rapportering

Styregruppemøder

Det er vigtigt, at I fra start gør jer klart, hvad slutleverancen af råderumsanalysen skal være. Her er der flere veje at gå. Det kan være, at råderumsanalysen skal pege på potentialer for et på forhånd defineret beløb. Det kan også være, at den skal finde 'så meget som muligt' uden at gå på kompromis med det besluttede serviceniveau.

Når vi i BDO arbejder med råderumsanalyser, er slutproduktet ofte, at vi udarbejder konkrete råderumsforslag til kommunen, som kan anvendes direkte i kommunens budgetproces. Med råderumsforslag mener vi et konkret oplæg, der kan fremlægges for det politiske niveau og vedtages politisk. I oplægget beskriver vi, hvilken forandring, der skal til, hvad potentialet vil være, og hvilke veje at gå, der er i forhold til at realisere det.

Råderumsforslagene skal med andre ord beskrive de handlinger, aktiviteter og den adfærd, der kræves, samt inden for hvilken tidshorisont, potentialet kan høstes. Vi samler ofte vores analyseresultater i et råderumskatalog, der samler op på resultatet af den indledende udgiftsscreening og præsenterer de identificerede råderumsforslag samt udkast til implementeringsplaner.

Med en sådan råderumsanalyse er der skabt et solidt beslutningsgrundlag og prioriteringsrum for kommunens politiske budget- og forhandlingsproces.



Hvad er det, vi erfaringsmæssigt kigger efter i vores søgen efter potentialer?

Tværgående analysetemaer

Forhold der er relevante at arbejde med på tværs af de kommunale fagområder:
 Serviceniveau og -adgang - Organisering og struktur - Ledelse og administration
 Kultur og adfærd - Systemer og redskaber



DAGTILBUD: VUGGESTURER, BØRNEHAVER OG DAGPLEJE

Distriktsstruktur og matrikler, ledelsestildeling og muligheder for delt administration, normering, pædagogmedhjælper-ratio, projekter mv.
 Belægning i dagplejen, organisering af gæstedagpleje, udnyttelse af tomme pladser, dagplejepædagoger pr. dagplejer.
 Gennemskuelig og fair budgettildelingsmodel.

SKOLE: INKLUSION, ALMENSKOLE, SPECIALUNDERVISNING, SFO- OG KLUBTILBUD

Skolestruktur, ledelsestildeling og muligheder for delt administration mellem skoler.
 Klasseoptimering i alment skoler, segregeringsgrad og visitation til specialtilbud.
 Lærernes undervisningstid og understøttende undervisning.
 Gennemskuelig og fair budgettildelings- og takstmodeller for almen- og specialtilbud

BØRN OG FAMILIE: FOREBYGGENDE INDSATSER, ANBRINGELSER OG INSTITUTIONSTILBUD

§11-indsatser og forebyggende foranstaltninger, kapacitet i familiehus, faggruppers brugertider.
 Myndighedspraksis for anbringelser i plejefamilie, opholdssted og døgninstitution.
 Udnyttelse af muligheder for netværksplejefamilie og aflastning i plejefamilie.
 Brugen af indsatsstrøpe, tilbudsmix og egen kapacitet overfor omfang af eksterne køb.
 Økonomiske styrings- og opfølgingspraksis samt optimering af udførelse og kontraktstyring.

VOKSNE: STØTTE- OG BOTILBUD TIL PSYKISK OG FYSISK HANDICAPPEDE VOKSNE

Organisering af enheders målgrupper og snitfalder i overgang fra barn til ung til voksen.
 Serviceniveau og myndighedspraksis for brugen støttetilbud overfor botilbud m.m.
 Tilbudsmix og egen kapacitet overfor omfang af eksterne køb.
 Faglig og økonomiske styrings- og opfølgingspraksis for økonomi- og mængdedata.
 Optimering af egen udførelse og kontraktstyring med eksterne tilbud og køb.

BESKÆFTIGELSE: UNGEINDSATS, FORSØRGELSE OG ARBEJDSMARKEDSFORANSTALTNINGER

Tilbudsviftens afspejling af målgruppebehov og strategiske beslutningers aftryk i praksis.
 BUM-model, tilkendelsespraksis samt myndigheds- og udførerroller.
 Opfølgning på borgers progression og effekten af indsatser.
 Ensartethed i tilgang til produktionsstyring og samtaletider.
 Samarbejde mellem sagsbehandlere og virksomhedskonsulenter.

ÆLDRE OG SUNDHED: HJEMMEPLEJE, SYGEPLEJE, PLEJEBOLIGER, TRÆNING OG HJÆLPEMIDLER

Faglig og økonomisk styring, budgettildelings- og takstmodeller, kendte budgetforudsætninger.
 Visitationspraksis, ydelsesudmåling, servicetilgang og rettidig serviceadgang, opfølgingspraksis.
 Ledelsesorganisering, distriktsinddeling, dækningsgrader og matrikelstruktur.
 Planlægningspraksis, ruteoptimering, opgaveprioritering og BTP-effektivitet.
 Lønforbrug, arbejdstidsbestemte tillæg, vikarforbrug og udsving i dagligt ressourceforbrug.

KULTUR OG FRITID: BIBLIOTEKER, FOLKEOPLYSNING, KULTUR- OG IDRÆTSINSTITUTIONER, PULJER

Bibliotekers matrikelstruktur, geografisk dækning, ledelsesspænd, kerneopgaver og driftsøkonomi.
 Folkeoplysende foreningers og voksenundervisningens tilskudstildeling og lovmæssige rammer.
 Optimering af økonomisk tildeling, drift og serviceniveau i selvejende kultur- og idrætsinstitutioner.
 Indsigt i sammenhænge mellem kultur- og idrætspuljer, deres formålsbeskrivelse og anvendelse.

ADMINISTRATIVE FUNKTIONER: INDTÆGTSOPTIMERING - OG ØKONOMIFUNKTION OG STABE

Indtægtsoptimering ved mellemkommunale refusioner, berigtigelse af statsrefusioner m.m.
 Optimering af administrative funktioner, procedurer og arbejdsgange ved hjælp af RPA-teknologi.
 Administrativ organisering, ressourceanvendelse på støttefunktioner og færre opgavede.
 Økonomistyringspraksis, styringsbehov i budget- og regnskabsproces og udviklingsorienteret drift.

Cases fra kommunerne: Råderumsanalyse på bl.a. skole-, ældre-, social-, kultur- og fritidsområdet.

CASEEKSEMPEL: DEN TVÆRGÅENDE RÅDERUMSANALYSE

Den tværgående råderumsanalyse arbejder på flere af fagområderne på samme tid. Formålet og logikken i det tværgående sigte er, at man får vendt hver en sten i den kommunale opgaveløsning – og derved får man også det stærkeste og grundigste prioriteringsgrundlag til budgetprocessen. Når alle muligheder er synliggjort og bragt i spil, bliver det lettere for det politiske niveau at sætte deres præg og træde i karakter som beslutningstagere. Man kommer ud over de omstridte grønthøstere, der ellers ofte kan blive løsningen, når det er svært at finde frem til de mindst ubehagelige alternative besparelser.

Når råderumsanalysen går på tværs og arbejder sig ned i flere fagområder ad gangen, bliver slutleverancen et forslagskatalog over alle tænkelige handlemuligheder – også dem, vi normalt undlader, fordi vi ikke tror, de er attraktive. For råderumsanalysen er det helt centralt, at vi lægger alt på bordet og tager stilling – på den måde bliver prioriteringen af hver eneste krone i det kommunale budget styrket.

BDO har hjulpet flere kommuner med analysekraft og det mandskab, det kan kræve at rulle så stor en analyseproces ud over hele kommunen over en kortere eller længere periode.

Typisk arbejder vi intensivt i 1-3 måneder med selve råderumsanalysen, hvorefter det politiske niveau kommer på banen og skal tage stilling til de forslag, råderumsanalysen har genereret. Herefter bruger vi typisk en måneds tid på implementeringsforberedelse; det vil sige at få lavet konkrete, handlingsanvisende implementeringsplaner med klare anvisninger af roller og ansvar, tidshorisont, opfølgingsintervaller og særlige opmærksomhedspunkter. Herefter går selve forandringen i gang, og råderummet skal realiseres i praksis og i hverdagen.

Den tværgående råderumsanalyse trækker på forskellige metoder og datakilder, afhængig af, hvilke fagområder der indgår i den. Typisk er den dog for os at se bygget op over samme læst, som vi vurderer, også kan bruges til inspiration for jeres arbejde med råderumsskabelse:



Udgiftsscreening

- En indledende benchmark kan gøre jer klogere på hvilke fagområder, der er relativt dyrere i driften end andre kommuners tilsvarende, og om der er områder, hvor I er blevet dyrere over tid, og hvor der eventuelt er store udsving mellem budget og forbrug. Vi bruger ikke udgiftsscreeningen til at beregne eller estimere potentialestørrelser, men alene til at fokusere nysgerrighed og vælge de fagområder, vi vil dykke dybere ned i.

Dybdegående analyser af udvalgte fagområder:

- Typisk anbefaler vi, at man udvælger 4-5 fagområder til dybdegående analyse, men det bør vurderes op imod hvor meget tid til at gennemføre analysen, og hvor mange personale-/tidsmæssige ressourcer man har at kaste ind i analysen. Det handler om at få tilpas volumen på sin udvælgelse til, at man får et reelt og dækkende beslutnings- og prioriteringsgrundlag til det politiske niveau i sidste ende. I de dybdegående analyser kan man trække på en række data og metoder – dem uddyber vi i konkrete, sektorspecifikke cases på de følgende sider.

Udarbejdelse af et samlet forslagskatalog til politisk behandling:

- Det sidste trin i den tværgående råderumsanalyse er at få samlet indsigterne og resultaterne på tværs af fagområder, og få dem lagt ind i et samlet forslagskatalog. Denne øvelse må ikke forveksles med 'bare' at slå 4-5 rapporter sammen til én. Det handler om at få tænkt på tværs og kombineret de forslag, der er gensidigt afhængige eller har en indbyrdes påvirkning, og det gælder om at få set alle forslag i en sammenhæng. Vi anbefaler også, at der udarbejdes et ledsagende appendiks, hvor man i dybden beskriver de enkelte forslags forudsætninger og det analysegrundlag, der ligger bag.

CASEEKSEMPEL: RÅDERUMSANALYSER PÅ SKOLEOMRÅDET

I mange kommuner står folkeskolen over for forandring, og det er en større opgave at få økonomien til at følge med. Faldende børnetal og årlige effektiviseringskrav kan gøre det svært at skabe sammenhæng mellem budgettet, skoledriften og det faglige og pædagogiske fokus på at skabe mest mulig læring, trivsel og udvikling hos eleverne. På skoleområdet trækker råderumsanalysen på tre centrale metoder eller tilgange:

Udgiftsscreening og nøgletalsanalyse

- Et indledende benchmark kan gøre jer klogere på, om jeres samlede skoleområde eller enkelte dele af det (fx selve skoledriften, specialundervisningsområdet, SFO'erne mv.) er dyrere end andre kommuners tilsvarende. Nøgletalsanalysen viser også, hvorvidt I er blevet dyrere over tid, og hvor der eventuelt er store udsving mellem budget og forbrug.

Minimumsmodellen - analyse af tildelingsmodellen

- Minimumsmodellen er et analyseredskab, der med udgangspunkt i jeres tildelingsmodel danner grundlag for en dialog om, hvordan skolerne prioriterer og vælger at anvende deres tildelte budget, når de planlægger skoleåret, træffer beslutning om sammensætningen af ledelses- og administrationsteams, vurderer skolens løbende indkøb mv.

Lærernes undervisningstid - analyse af skoleårets planlægning

- Skolernes udmøntning af løn og arbejdstid er helt central, når det handler om at holde sig inden for budgetrammen. En analyse af skoleårets planlægning kan vise, om der er uudnyttede muligheder i den enkelte skoles planlægning, der kan frigøre et økonomisk råderum – fx hvis folkeskolelærerne underviser mindre, end budgettildelingsmodellen forudsætter, eller hvis særlige funktioner afviger betydeligt fra budgettets forudsætninger.

CASEKSEMPEL: BUDGETANALYSE PÅ SKOLEOMRÅDET I RANDERS KOMMUNE

"Vi stod som kommune med en række spørgsmål, fordi vi ikke kunne genkende vores egen oplevelse af skoleområdet økonomi, når vi fra tid til anden bliver præsenteret for forskellige nøgletalssammenligninger på tværs af kommunerne. BDO hjalp os med at opklare, hvorfor vi placerer os, som vi gør, og hvad de tværkommunale nøgletal reelt er udtryk for – og hvorfor de ikke nødvendigvis siger noget om økonomi og prioriteringsrum i den hverdag, der opleves ude på skolerne. Sammen med BDO dykkede vi derfor ned i de reelle handlemuligheder hos lige netop os, frem for blot at skele til om vi ligger over eller under et landsgennemsnit.

BDO's analyse og deres kompetente måde at inddrage og gå i dialog med vores skoler, forvaltningen og ikke mindst vores politikere har medført, at vi står med et stærkt beslutningsgrundlag for de politiske valg om fremtidens skoleområde i Randers Kommune – også i forhold til at gå ind i de svære dilemmaer, der kan være politisk, når man prioriterer i økonomien på så vigtigt et område som folkeskolen."

- Michael Maaløe, Direktør for Børn og Skole i Randers Kommune

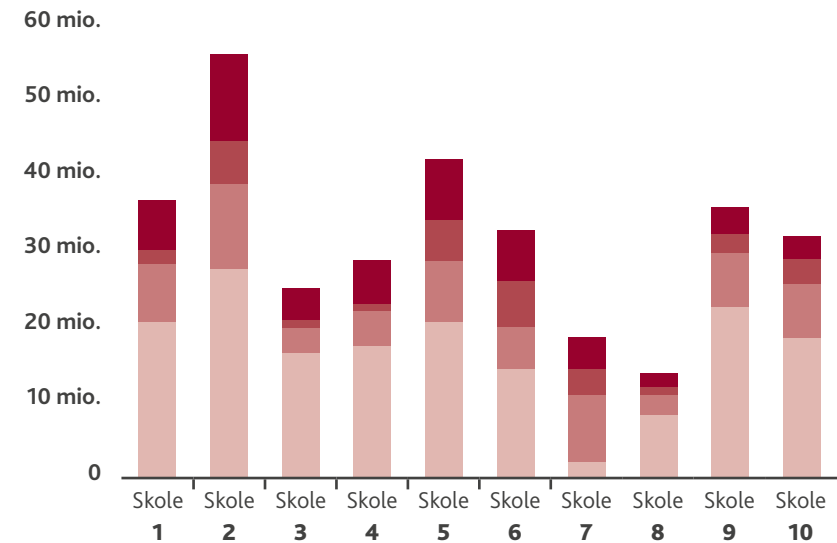
Det står ikke altid højt på den politiske ønskeliste at spare på folkeskolen. Men råderumsanalysen kan også hjælpe til at frigøre midler, der ikke nødvendigvis lægges i kommunekassen. Disse kan i stedet geninvesteres i en styrkelse af fagligheden og kvaliteten i undervisningen ude på skolerne. Et frigjort provenu kan fx geninvesteres i en øremærket tildeling til flere timer med to voksne i klassen eller mere holddeling og flere inklusions- og støtteindsatser tæt på skolens børnefællesskaber.

CASEKSEMPEL: ANALYSE AF SPECIALUNDERVISNINGSSOMRÅDET I LEMVIG KOMMUNE

"Vi efterspurgte en analyse af vores specialundervisningsområde – dels fordi en økonomisk effektiv drift står højt på vores dagsorden, og så også for at sikre, at vores skoleelever får mest mulig kvalitet for pengene. Vores ambition var at få et tydeligt billede af, hvordan vi på kort sigt kan bidrage til de årlige effektiviseringskrav, men lige så vigtigt, hvordan vi både nu og fremadrettet kan frigøre ressourcer til at styrke almenområdet, så almenområdet kan få flere muskler til at arbejde med inkluderende læringsmiljøer, der er bygget op omkring elevernes, personalets og klassefællesskabernes behov."

- Lars Borst Hansen, direktør i Lemvig Kommune

Minimumsmodel for skolernes budgettildeling, skoleåret 2019/2020



■ BDO'S BEREGNEDE GRUNDMODEL

■ ØVRIG TILDELING VIA RESSOURCETILDELINGSMODEL

■ INKLUSIONSMIDLER (TILBAGE EFTER TAKSTBETALING)

■ TAKSTBETALING FOR SEGREGEREDE ELEVER

Den nederste søjle er de absolutte minimumsudgifter til undervisning af de nuværende skoleklasser med 1 underviser pr. klasse pr. undervisningstime

Den næstnederste søjle er der, hvor vi kan tale om råde- og prioriteringsrum. Pengene i søjlen skal bl.a. bruges til:
 Afdelingsledelse (gns. løn 605.000)
 Skolesekretær (gns. løn 412.000)
 2 voksne i undervisningen og holddeling
 Materialer, inventar, 'øvrige drift' (BDO's erfaring er ca. 3-6.000 kr. pr. elev i en række andre kommuner)
 Dansk som andetsprog og modtageklasser

Summen af de to øverste søjler er de penge, skolerne får lagt ud til at lave inkluderende tiltag og læringsmiljøer.

Den øverste søjle er det beløb, der betales tilbage til fællespuljen i form af eksklusionstakster. Den næstøverste søjle er det beløb, der er tilbage på den enkelte skole efter takstbetaling.

CASEEKSEMPEL: RÅDERUMSANALYSER PÅ SOCIALOMRÅDET

Kommuner har i en årrække oplevet stigende udgifter og en øget tilgang af borgere på det brede specialiserede socialområde - en tendens, som ses på tværs af landet, og som vil belaste budgettet betydeligt fremadrettet. Udfordringerne er særligt store på det specialiserede børneområde, hvilket selvsagt betyder, at disse udfordringer over tid også vil overvælttes på det specialiserede voksenområde, når en andel af børnene og de unge der i dag modtager indsatser i regi af børneområdet over tid, fylder 18 år og overgår til voksenområdet.

Presset på kommunernes budgetter forventes desuden at blive yderligere belastet af fx et stærkere fokus på lovmedholdelighed hos Ankestyrelsen, og dette bør således også tænkes ind i en både styringsmæssig, økonomisk og faglig fremtidssikring af det specialiserede socialområde. Udfordringerne peger i retning af et behov for en bedre og mere sikker økonomistyring på tværs af alle involverede forvaltninger. Et særligt fokus på dette skal give yderligere rum til handlinger på det specialiserede socialområde.

Råderumsanalysen bør gøre brug af en række tilgange, som alle kan være nødvendige, for at give et fyldestgørende billede af det specialiserede socialområdets nuværende drift og styring og ikke mindst for at kunne tale handlemuligheder i et konkret råderumsperspektiv:

Tendenser og benchmarking af udgiftsniveau og aktivitetsdata

- Kommunen kan nedbryde egne data og inddrage borgere og udgifter i segmenter og målgrupper internt for hver relevant forvaltning og tværgående på kommuneniveau. Tilgangen sikrer også, at kommunen kan basere råderumsanalysen på aktuelle data frem for at skulle vente på offentliggørelser i Danmarks Statistik, Ankestyrelsen, noegletal.dk m.fl. Udgifts- og aktivitetsdata omsættes til konkrete enhedspriser og mængder på fx målgrupper, tilbudsvifte og organisatoriske enheder. En sådan analyse giver kommunen mulighed for at se på udviklingen i blandt andet de forskellige alderssegmenter på området, serviceniveau ved overgangen fra barn til voksen, tilbudsanvendelse internt og eksternt, samt udviklingen i tyngden på borgere.

Organisatorisk understøttelse af styringsbehovet

- Den organisatoriske struktur er et centralt element i understøttelsen af den ønskede styring på fagområder, hvorfor kommunen kan søge potentialer i de muligheder og barrierer, som den organisatoriske struktur og arbejdsdeling har skabt for afdelingers indbyrdes roller og ansvar hos og mellem både myndighedsfunktioner og udførelser. Fx er smidig og værdiskabende kommunikation en af flere afgørende faktorer for en hensigtsmæssig opfølgingspraksis mellem myndighed og udfører med henblik på at opnå et passende niveau for statusindmeldinger og sagernes rette oplysning.

Optimeret økonomi- og driftsstyring

- Økonomistyringen skal være en integreret del af strategien på socialområdet. Klart definerede budgetansvar og -opfølgingsprocedurer og handlingsanvisninger er med til at skabe rettidig præcision i budgetopfølgningen og -overholdelsen. Samtidig kan en tilgang om optimeret økonomi- og driftsstyring skabe klarhed om sammenhængen mellem budgetstørrelser, borger- og opgavemængder og fagenheders produktivitet og kapacitet. Der bør i råderumsanalysen sættes fokus på både BUM-modellens indvirke på udgiftsforbruget, afregningsmodeller og incitamenter samt udføres budgetforudsætninger, driftsstyring, planlægningspraksis og effektivitet.

Brug af tilbudsvifte og visitationspraksis

- Tilgangen giver kommunen mulighed for at undersøge den faglige og økonomiske styring i de respektive indsatser i tilbudsviften med fokus på bl.a. muligheder for at optimere den faglige sagsbehandling og visitationspraksis om sagernes dokumentationsniveau, udmålingspraksis, tydeligheden i målsætninger med indsatser, sammenhæng mellem pris og effekter, opfølgingspraksis om revurdering og serviceafgang.

CASEEKSEMPEL: RÅDERUMSANALYSER PÅ ÆLDREOMRÅDET

En række kommuner har igennem de senere år arbejdet med at identificere besparelses- og effektiviseringspotentialer på ældreområdet – både i sygeplejen, hjemmeplejen, på plejecentre, trænings- og hjælpemiddelenheder. Det er vores klare erfaring, at ældreområdets ledere og medarbejdere finder det uhensigtsmæssigt at finde råderum ved blot at pålægge udføreenhederne rammebesparelser med et tilknyttet krav om 'at løbe hurtigere'.

Den faglige og økonomiske styring går hånd-i-hånd, og sparekrav bør kombineres med konkrete praksisændringer, som omlægger og effektiviserer arbejdsgange, adfærd og hverdagens handlinger i de enheder, som underlægges sparekrav.

På ældreområdet trækker råderumsanalysen på flere centrale metoder:

Sammenhæng mellem faglig og økonomisk styring

- Analyse af den faglig og økonomisk styring, som de budgettodelings- og takstmodeller, som enhederne er underlagt i afregningen mellem myndighed og udføre eller som rammebudget – med øje for om budgetforudsætninger og sammenhængen mellem økonomi, aktivitetsmængde og drift er realistisk.

Myndighedsfunktioners visitations- og opfølgingspraksis

- Myndighedsanalyse som undersøger overensstemmelsen mellem serviceniveau, visitationspraksis, ydelsesudmåling, servicetilgang og rettidig serviceadgang, herunder enhedernes praksis for opfølgning og evaluering af tilstande og behov.

Udføreenheders organisering, drift og effektivitet

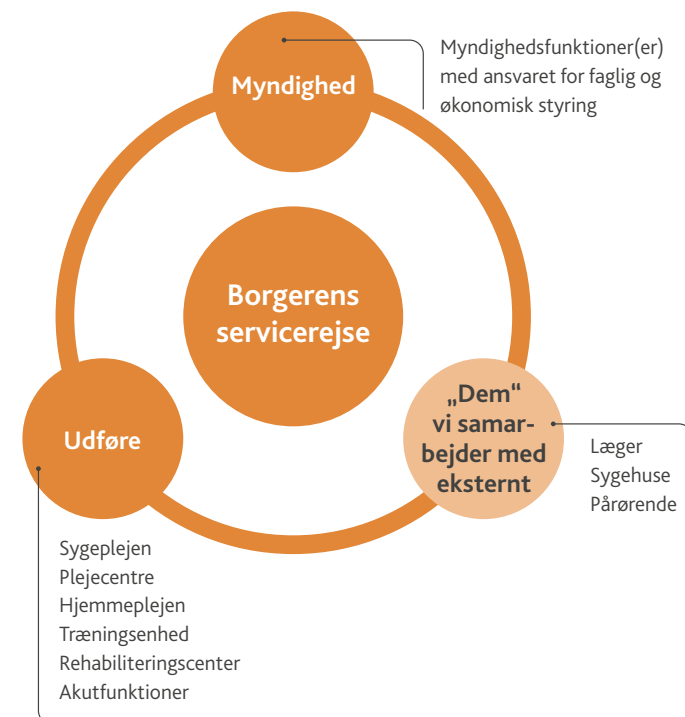
- Analyse af udføreenhedernes distriktsinddeling, ledelsesorganisering og -spænd sammenholdt med udføres planlægningspraksis, ruteoptimering, opgaveprioritering og BTP-effektivitet overfor løn- og ressourceforbrug m.m.

CASEEKSEMPEL: BUDGETANALYSE PÅ ÆLDREOMRÅDET I HØRSHOLM KOMMUNE

"I Hørsholm Kommune var vi glade for samarbejdet med BDO på ældreområdet, hvor vi i samarbejde fik kortlagt, hvor vi havde nogle effektiviserings- og styringsmæssige potentialer, som vi ikke selv havde fået helt hånd om. Analysen blev til i et konstruktivt samarbejde, og BDO's kendskab til ældreområdet – både sygeplejefagligt og økonomisk - har gjort ejerskabet til analysens resultater stort. Dette har medført, at de anviste råderum også senere er blevet indarbejdet i det vedtagne budget for området. Jeg synes, der var en god vægtning mellem kvantitative dataanalyser og mere kvalitative analyseelementer – fx casebesøg i vores dygtige hjemmeplejegrupper. I forlængelse af vores samarbejde har vi optimeret på vores arbejdsgange, samarbejdssnitflader og er i gang med implementering af en justeret styringsmodel for både hjemme- og sygepleje."

- Peter Orebo Hansen, direktør for Social, Sundhed og Arbejdsmarked, Hørsholm Kommune

... med afsæt i den bærende idé om samspillet mellem ...



CASEEKSEMPEL: RÅDERUMSANALYSER PÅ KULTUR- OG FRITIDSOMRÅDET

På kultur- og fritidsområdet samarbejder kommunerne ofte med selvejende institutioner og folkeoplysende foreninger, der ikke er en integreret del af kommunernes egen forvaltning. Kommunerne har derfor ikke den samme mulighed for indblik i disse aktørers hverdag og anvendelsen af de offentlige tilskud, og det kan gøre det besværligt at vurdere den reelle sammenhæng mellem de tildelte midler fra kommunerne og de faktiske aktiviteter og resultater, som skabes lokalt.

Uigennemsigtheden kan give udfordringer med at vurdere råderumsmulighederne på området, men kommunerne kan anvende en række metoder til at opnå den indsigt i budget- og tilskudstildelingen. I BDO anvendes bestemte analytiske tilgange til at kortlægge økonomien sammenholdt med relevante nøgletal og udvikle objektive tildelingsmodeller, der kan anskueliggøre råderumspotentialerne. BDO's råderumsanalyser dækker hele kultur- og fritidsområdet, og figuren nedenfor viser flere eksempler herpå:

Folkeoplysning

- Der kan foretages en afdækning af den økonomiske styrings- og tildelingspraksis i forbindelse med tilskud til folkeoplysende foreninger og voksenundervisning med afsæt i folkeoplysningslovens rammer, karakteristika for velfungerende BUM-model og erfaringer fra andre kommuner om fastsættelse af serviceniveau og tildelingsmodeller. Tilskud kan sammenholdes med relevante mål såsom borgernes aktivitetsniveau og tilfredshed, der danner grundlag for beslutning om, hvordan kommunens service- og støtteniveau kan tilpasses i søgen efter råderum.

Selvejende institutioner

- Kommunen bør være nysgerrig for om kommunens tildelingsmodel(ler) og budgettet rummer gennemsigtige forudsætninger og incitamenter, og om service- og aktivitetsniveauet står mål med den økonomiske tildeling. Denne type afdækninger kan synliggøre råderumsmuligheder i tildelingen af budget og tilskud til egne og selvejende institutioner på både kultur- og idrætsområdet, herunder museer, spillesteder, kulturcentre, idrætshaller m.m.

Biblioteker

- På biblioteksområdet er det enhedernes matrikelstruktur, geografisk dækning, ledelsesspænd, kerneopgaver og driftsøkonomi, der skal være i fokus i kommunens råderumsanalyse. De elementer afspejler besparelsesmuligheder i driften af enhederne og det tilbudte serviceniveau.

I vores analyser af tilskudstildelingen på kultur- og fritidsområdet erfarer vi ofte, at kommunernes historik og løbende politiske beslutninger medvirker til en uigennemsigtig tildeling af de økonomiske midler, som ikke nødvendigvis afspejler de nuværende politiske ønsker og lokale behov. Her giver en råderumsanalyse svar på om kommunen har muligheder for at omplacere midlerne mere transparent og meningsfuldt eller indfri besparelser.

CASEEKSEMPEL: RÅDERUMSANALYSER PÅ SFO- OG KLUBOMRÅDET

En omfattende analyse af økonomisk budgettildeling, driftsbudgetter og -udgifter sammenholdt med forventede og faktiske indskrevne børn samt personalenormering og -løn giver indsigt i organisering, økonomi og indhold i de almene fritids- og ungdomstilbud. Dette er afsæt for en beslutningsproces om ændringer til eller valg af tilbudsstruktur, herunder indsigt i forskellige lovgivningers muligheder for etablering af fritidstilbud såvel som kvalitets- og serviceniveau for tilbud.

"BDO hjalp os med at facilitere en effektiv analyseproces om vores almene fritids- og ungdomstilbud. Vi ønskede en ny struktur for tilbuddene koblet med, at der skulle findes et mindre økonomisk råderum på området. BDO hjalp os med at opnå økonomisk og aktivitetsmæssig indsigt i skoledistrikternes fritids- og ungdomstilbud. I tæt samarbejde med forvaltningen, ledere og medarbejdere fra fritids- og ungdomsklubberne hjalp BDO med at finde det nødvendige økonomiske råderum og en ny struktur og tildelingsmodel for tilbuddene."

- Jørn Henriksen, Direktør for Børn og Kultur i Esbjerg Kommune

CASEEKSEMPEL: INDTÆGTSOPTIMERING

Mellemkommunal refusion kan være forbundet med stor kompleksitet, da det kræver et tværgående samarbejde i den enkelte kommune, for at sikre fuldstændighed i opkrævning og betaling af mellemkommunal refusion samt sikre korrekt indberetning af betalingskommune i CPR.

BDO's model for mellemkommunal refusion består ofte af tre tilgange:

Dataanalyse af kommunens mellemkommunale refusioner

- Analysens formål er at identificere udgifter, som kan opkræves ved anden kommune. Dette gøres på baggrund af store datamængder, som sammenkøres og analyseres, for at klarlægge relevante borgere. Borgerne gennemgås for at identificere manglende opkrævninger fra andre kommuner, samt fejlbetalinger til andre kommuner, som den pågældende kommune ikke var eller er forpligtet til at afholde.

En anden væsentlig del af analysen af mellemkommunal refusion er den kommunale udligningsordning, hvor betalingskommuneforholdet i folkeregistret analyseres. Én korrektion kan have en økonomisk konsekvens på op mod 130.000 kr. i årlig indtægt.

Kompetenceudvikling

- På baggrund af analysen vurderes medarbejdernes kompetencer, og der afholdes læringsseancer, hvor temaområder gennemgås, for at sikre et kompetenceløft på områder hvor der er identificeret store merindtægter, eller hvor kommunen vurderer, at der er et behov for kompetenceudvikling.

Organisering

- Mellemkommunal refusion er organiseret på mange forskellige måder hos kommunerne, og der kan ikke peges på en konkret organisering som er bedst, da det afhænger af medarbejdersammensætningen og kommunens generelle organisation. Derfor gives en konkret anbefaling til organisering i den enkelte kommune, med henblik på at opnå en bedre sammenhæng på tværs af udgiftsområderne, som er omfattet af mellemkommunal refusion.

CASEEKSEMPEL: INDTÆGTSOPTIMERING PÅ MELLEMMKOMMUNALE REFUSIONER I KØBENHAVNS KOMMUNE

"Administrationen af mellemkommunale refusioner er en meget kompleks opgave, som går på tværs af en række forskellige fagområder og forvaltninger, hvilket stiller høje krav til kommunikationen og videndelingen mellem vores forvaltninger. Kompleksiteten giver fx udslag i form af manglende betalinger og opkrævninger, dobbeltarbejde og lign. Vi havde brug for nogle "friske øjne", og BDO hjalp os med at kortlægge og vurdere vores opgavevaretagelse samt bistå os med at få hjemtaget de manglende refusionsindtægter. Med udgangspunkt i deres dybe faglighed kunne BDO identificere et ikke uvæsentligt økonomisk potentiale og bistå i implementeringen af en ny og effektiv organisering."

- Peter Grønning, Kontorchef, Københavns Kommune



Implementering: At skabe råderum i praksis

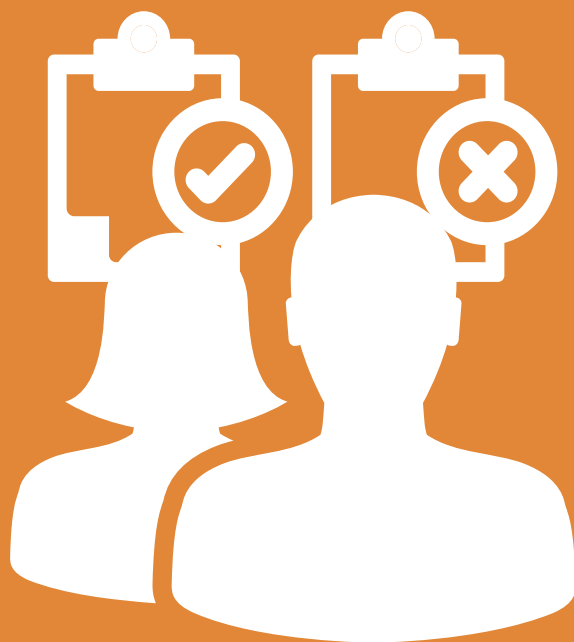
Når råderumsanalysen er gennemført, og vi (eller vores politikere) har truffet beslutninger om, hvad der skal ske fremadrettet, forlader vi vores 'analysemode' og kaster os ud i et implementeringsforberedende arbejde, der skal sikre, at den daglige praksis, drift og styring får høstet potentialerne af analysens indsigter og resultater. Det er her, vi sikrer os, at råderumsanalysen får effekt i praksis og styrker den fremadrettede opgavevaretagelse.

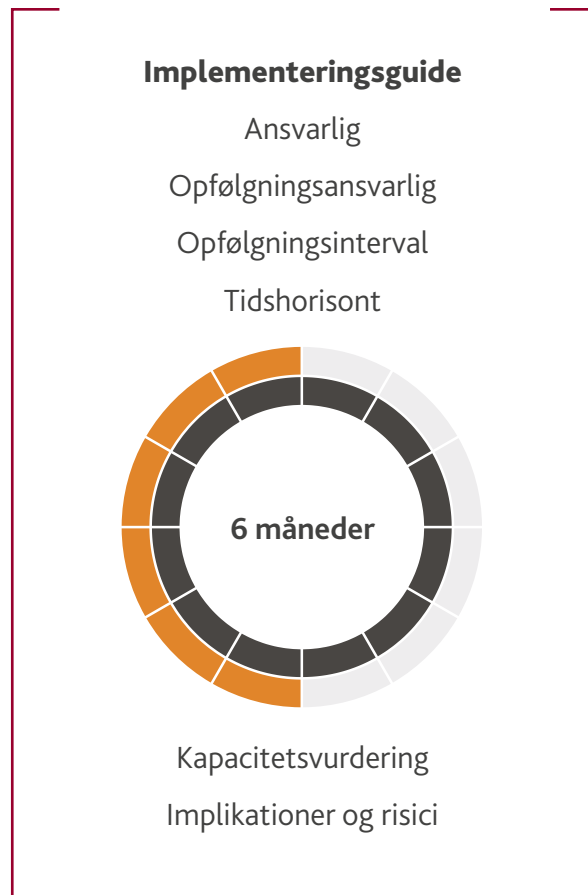
Vi anbefaler, at man som det første skridt får udarbejdet konkrete og handlingsanvisende implementeringsplaner til de besluttede ændringer. Det er vigtigt, at implementeringsplanen får tydeliggjort de strategiske overvejelser, der ligger bag udvælgelsen af ændringerne. Er der flere ændringer, der skal implementeres inden for det samme område eller endda i den samme organisatoriske enhed, er det en god idé så vidt muligt at få koblet de enkelte implementeringsplaner sammen, så de danner et helhedsbillede.

Når vi koordinerer og sikrer et konstant tværgående blik, får vi de nye indsatser og initiativer, der skal iværksættes, til at hænge sammen. Vi får mulighed for at time dem i forhold til hinanden, så vi skaber størst mulig effekt med færrest mulige gnidninger og dobbeltarbejde.

Implementeringsplanerne skal være meget konkrete og operationalisere, hvad der helt konkret skal ske, så organisationen kan gå i gang med at skabe forandring. Det kræver tydelige beskrivelser af roller, ansvar, risiko og implikationer, kapacitet og tidsperspektiver, så disse elementer står klart for alle berørte og alle interessenter.

BDO har på næste side illustrativt skitseret, hvordan vi arbejder med implementeringsplaner. Det understreges, at der er tale om eksempler, som vi dog vurderer, giver et godt indblik i, hvad vi indarbejder. Hvordan vi går til opgaven med at udarbejde de konkrete og handlingsanvisende beskrivelser, som viser, hvordan forandringer skabes i praksis, og hvordan organisationens nøglepersoner gøres ansvarlige i forhold til at hjælpe forandringen i mål.





Koblingen mellem den gode plan og den succesfulde implementering

At have et implementeringsfokus fra tidlig færd er det vigtige afsæt, der gør råderumsanalysen til mere og andet end en klassisk analyse, der munder ud i en rapport, der ender i skrivebordsskuffen. Det er her, selve forandringen skal skabes, og de nye veje at gå, og de nye måder at gøre tingene på, skal planlægges og så sættes i gang.

For os er det afgørende ikke at undervurdere implementeringsprocessen, og derfor fylder refleksioner om, hvordan vi sammen går til denne sidste del af samarbejdet en del for os. Det ses ofte, at implementeringsprocesser ikke lykkes fuldt ud eller forsinkes, både i offentlige og private organisationer. Dette ønsker vi naturligvis at eliminere i vores råderumsanalyser – og derfor er gode og proaktive implementeringsovervejelser afgørende for os.

Som kommune skal man hele tiden have overblikket over hvilke handlinger, der skal gennemføres, hvornår de skal gennemføres, hvem der deltager, er ansvarlig mv. I implementeringen skal der desuden være fokus på det politiske niveau, og der skal være en relativt tæt kommunikation mellem de forvaltninger, som forandringerne berører. Medarbejdernes evne til at eksekvere varierer erfaringsmæssigt over tid, og derfor skal der løbende følges op på aktiviteter og progression.

Der ligger en stor ledelsesmæssig opgave i at sikre, at en implementeringsproces hele tiden følges og holdes på sporet. På samme måde skal der være rum til læring og udvikling. Det skal prioriteres, at man bliver klogere i løbet af processen, hvorfor der naturligt skal følges op på både gode og dårlige erfaringer. Hermed kan indsats og retning kalibreres.

Ejerskab til forandringen kommer ikke af sig selv

Vi tror på, at medarbejderne spiller en vigtig rolle i at definere de enkelte trin. Forandringer skal skabes ude i hverdagen, hvis de skal lykkes – ofte er det de små justeringer i hvert enkelt led, der skaber den samlede succes. Derfor mener vi, at det er vigtigt, og vi anbefaler, at man inddrager alle relevante medarbejdere og ledere, så vi får blik for alle de nødvendige justeringer i hverdagen, der skal til. Det handler grundlæggende om at skabe planer, der virker i og forandrer virkeligheden. Forandringen sker via realistiske udviklingskridt for samtlige dele og niveauer i organisationen.

Man kan vælge at anlægge et adfærdsteoretisk perspektiv på implementeringsforberedelsen, fordi vi ved, vi ikke kan ændre praksis ved blot at informere om, hvad vi gerne vil have folk til at ændre – vi er nødt til meget tydeligt at definere den nye adfærd, vi ønsker, og vi er nødt til at gøre det nemt ude i hverdagen, fx ved styrket systemunderstøttelse eller færre led i en arbejdsproces.

Den succesfulde implementering kræver, at vores plan tager udgangspunkt i, at organisationen hele tiden skal øve sig og træne de nye tiltag, så de bliver til vaner og hverdag. Det er vigtigt, at implementeringen og tiltagene ikke forbliver i projektstadiet, men bliver en fuldt integreret del af måden, man arbejder på.

Hvad kan BDO hjælpe jer med?

I vores råderumsanalyser screener vi alle eller udvalgte af kommunens driftsområder for effektiviseringspotentialer. Vi udarbejder konkrete budgetforslag, der kan fremlægges politisk og anvendes direkte i arbejdet med kommende års budget.

Formålet kan enten være at hente eventuelle merforbrug eller at fastholde det nuværende serviceniveau for færre midler i udmøntningen af budget 2020 eller i forbedelserne til budget 2021.

Vores tilbud sammensættes præcis efter jeres behov og kan bestå af både inspirationsoplæg, seminardage, sektorspecifikke budget- og råderumsanalyser eller en større, tværgående råderumsanalyse:

Inspirationsoplæg

Oplægget vil give jer et indblik i, hvordan I kan arbejde med effektivisering, styring og strategi. Oplægget tager afsæt i konkrete analyse- og budgetprocesser, hvor BDO har bistået med analysekraft.

Seminardage

Vi faciliterer to-tre seminardage for ledere på tværs af kommunens fagområder. Her bliver I klædt på til at udforme et konkret handlingskatalog, som kan sikre et budget i balance, og som understøtter kommunens målsætninger og fokusområder de næste to-fem år.

Tværgående råderumsanalyse

Vi screener alle kommunens driftsområder for effektiviseringspotentialer. Vi indleder med at benchmarke alle kommunens velfærdsområder med sammenlignelige kommuner samt regions- og landsgennemsnit. På baggrund af udgiftsscreeningen udvælger I selv tre-seks velfærdsområder, som vi går i dybden med i sektorspecifikke budget- og råderumsanalyser.

Sektorspecifik budget- og råderumsanalyse

I får her en dybdegående analyse af økonomi, styring og handlemuligheder på et udvalgt sektorområde. Vores analyser styrker de budgetansvarlige lederes kendskab til de håndtag, der kan optimere driften og derved sikre råde- og prioriteringsrum.



BDO Statsautoriseret revisionsaktieselskab, en danskejet rådgivnings- og revisionsvirksomhed, er medlem af BDO International Limited - et UK-baseret selskab med begrænset hæftelse - og del af det internationale BDO netværk bestående af uafhængige medlemsfirmaer.

BDO er varemærke for både BDO netværket og for alle BDO medlemsfirmaerne. BDO i Danmark beskæftiger mere end 1.250 medarbejdere, mens det verdensspændende BDO netværk har ca. 90.000 medarbejdere i mere end 165 lande.

Alle rettigheder forbeholdes. Mekanisk, fotografisk, elektronisk eller anden form for gengivelse eller mangfoldiggørelse af denne brochure eller dele heraf er ikke tilladt uden BDO's skriftlige samtykke ifølge gældende dansk lov om ophavsret. Undertaget herfra er korte uddrag til brug for omtale.

Denne publikation er skrevet i generelle vendinger og skal alene betragtes som generel vejledning. Publikationen dækker ikke specifikke situationer, og du bør ikke handle - eller undlade at handle - uden at have fået professionel rådgivning. Kontakt venligst BDO for at drøfte de specifikke problemstillinger.

BDO, vores partnere og medarbejdere påtager sig ikke ansvar for tab foranlediget af en handling, der er taget - eller ikke er taget - på baggrund af oplysningerne i denne publikation.