



FINANSMINISTERIET

Ansvar for styring – vejledning om styring fra koncern til institution

Februar 2010



Ansvar for styring – vejledning om styring fra koncern til institution

Februar 2010



Ansvar for styring
- vejledning om styring fra koncern til institution
Februar 2010

I tabeller kan afrunding medføre,
At tallene ikke summer til totalen.

Publikationen kan bestilles eller afhentes hos:
Rosendahls-Schultz Distribution
Herstedvang 10,
2620 Albertslund
T 43 22 73 00
F 43 63 19 69
E Distribution@rosendahls-schultzgrafisk.dk
W www.rosendahls-schultzgrafisk.dk

Henvendelse om publikationen
kan I øvrigt ske til:
Finansministeriet
Center for kvalitet, afbureaukratisering og ledelse
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K
T 33 92 33 33

Omslag: BGRAPHIC
Foto: Colourbox
Tryk: Rosendahls-Schultz Grafisk
Oplag: 2.500
Pris: 50 kr. inkl. moms
ISBN: 978-87-7856-935-6

Elektronisk publikation:
Produktion: Rosendahls-Schultz Grafisk
ISBN: 978-87-7856-936-3

Publikationen kan hentes på
Finansministeriets hjemmeside:
www.fm.dk



Trykt af Schultz Grafisk, som har licens til brug af svanemærket,
er ISO 14001 miljøcertificeret og ISO 9002 kvalitetscertificeret.

Indholdsfortegnelse

1	Indledning	5
1.1	Publikationens formål	5
1.2	Publikationens indhold – opbygning og budskaber	6
1.3	Ikrafttrædelse.....	8
2	Koncernstyring	9
2.1	Koncernstyring og det departementale ansvar	9
2.2	Bevillingsstyring og opfølgning på den samlede økonomiske ramme.....	9
2.3	Regnskabsvæsenet og departementets kontrol og tilsyn	10
2.4	Langsigtet styringsperspektiv og kvalitet af økonomistyringsinformation..	11
2.5	Departemental lønstyring.....	12
2.6	Risikostyring.....	13
2.7	Effektivisering og faglig styring af koncernen.....	14
2.8	Mål- og resultatstyring.....	14
2.9	Effektivisering: Indkøb og udbud	16
2.10	Digitalisering	17
2.11	Koncernansvar for samspil med administrative servicecentre	18
2.12	Koncernstyring og koncernledelse.....	18
3	Mål og resultatstyring	21
3.1	Indledning	21
3.2	Styringsfokus, status og sammenhæng	22
3.3	Mål- og resultatstyring – vejledning til inspiration.....	23
3.4	Direktørkontrakter	33
4	Økonomistyring i institutionen	37
4.1	Indledning	37
4.2	Hvad er økonomistyring?.....	37
4.3	Krav til den statslige økonomistyring	39

1. Indledning

1.1 Publikationens formål

Hensigten med denne publikation er at sammenfatte eksisterende regler og dermed tydeliggøre styringsansvaret for departementernes koncernstyring, mål- og resultatstyringen mellem departement og institution og den interne økonomistyring i institutionerne¹. Publikationen skal skabe klarhed om, hvad der er egentlige krav og hvad der er inspirationsmateriale på området. Det skal hjælpe departementer og institutioner med at sikre, at de basale kontrol- og styringsfunktioner er på plads som grundlag for departementets eller institutionens styringsmodel.

Publikationen indeholder ikke nye regler. Som led i indsatsen for statslig afbureaukratisering er regelsættet derimod blevet revideret, og der er dermed fjernet en række styringsmæssige proceskrav. Dette fremgår af de enkelte afsnit.

Styringsvilkårene for departementer og institutioner i staten har ændret sig ved fx overgangen til omkostningsprincipper i budget og regnskab. De grundlæggende formål og krav til styringen er imidlertid uforandrede. Styringen i departementer og institutioner skal fortsat sikre:

- Bevillingsanvendelse og opgaveløsning i overensstemmelse med regler og formål
- Omkostningseffektivitet, der sikrer en tilfredsstillende opgaveløsning med så få ressourcer som muligt
- Effektivitet i form af målfastsættelse og resultater, der følger politiske ønsker og krav

Disse grundlæggende styringsformål er understøttet af forskellige regelsæt, der stiller konkrete krav til styringen. I denne publikation gives en beskrivelse af de kontrol- og styringsopgaver, som kan udledes af Budgetvejledningen, Regnskabsbekendtgørelsen, samt relevante cirkulærer og vejledninger.

¹ Begrebet ”institution” anvendes som betegnelse for en organisatorisk enhed med egen ledelse og et særskilt ledelsesansvar. Det kan dreje sig om et departement, en styrelse eller en serviceproducerende institution.

Under de enkelte afsnit i publikationen er indsat blå markerede tekstbokse, der henviser til regelsæt i form af cirkulærer, vejledninger m.m., der gælder på det pågældende område. Materiale, som i tekstbokse benævnes "Regelsæt og tilknyttede vejledninger" er helt eller delvist normerende og *skal* efterleves. Det bagvedliggende materiale har et detaljeringsniveau, som man bør kende til, hvis man skal arbejde specifikt med området.

Materiale benævnt "Vejledninger til inspiration" er ikke normerende, men indeholder typisk eksempler, metodeforslag og lignende overvejelser – dvs. anbefalinger og forslag, som institutionerne *kan* vælge at bruge.

Regelsæt og vejledninger kan findes på www.oav.dk under henholdsvis 'Love, regler og bekendtgørelser' og 'Vejledninger'.

1.2 Publikationens indhold – opbygning og budskaber

De fleste regler skal fortolkes for at afgøre, hvordan styringen tilrettelægges, således at departementet eller institutionen opfylder sit styringsansvar. Ministerområderne og de statslige institutioner er ikke ens, hverken hvad angår størrelse, opgaver eller finansiering. Forskelle i styringsbehov betyder, at der er forskel på, hvilke processer og værktøjer, der er relevante for at opfylde kravene i den enkelte institution.

Publikationen giver derfor ikke detaljerede retningslinjer eller vejledning om, *hvordan* styringen præcis skal tilrettelægges. Publikationen beskriver i stedet grundlæggende minimumskrav og angiver derudover *målene* for styringen samt *hvad*, der skal fokuseres på i styringen. Dermed fastholdes departementernes og institutionernes ansvar og muligheder for selv at vurdere form og omfang af styringsindsatsen for at opfylde målene.

Det fremgår fx at alle institutioner skal være i stand til at foretage en budgettering af de kommende års udnyttelse af lånerammen. Men det fastsættes ikke, hvordan den enkelte institution skal opfylde kravet. En institution med begrænset anlægsmasse og faste intervaller for reinvesteringer kan nøjes med at fremskrive årets udnyttelsesgrad. Investeringsstunge institutioner bør sammenholde afskrivninger og reinvesteringer på de enkelte projekter og indregne planlagte nyinvesteringer.

Publikationen formidler krav til styringen på tre centrale områder og er opdelt i kapitler efter disse områder. Det gælder:

- Kapitel 2: Departementernes koncernstyring
- Kapitel 3: Mål- og resultatstyring mellem departement og institution
- Kapitel 4: Den interne økonomistyring i institutionerne

Koncernstyring

Departementet har det overordnede styrings- og tilsynsansvar for hele ministerområdet. Dette ansvar udmøntes gennem koncernstyring.

Kernen i koncerntyringen er etablering og styring af den samlede økonomiske ramme for ministerområdet – bevillingsstyring og løbende opfølgning af forbrug, udnyttelse af låneramme mv.

Efter omkostningsreformen er der skærpede krav til, at departementet skal anlægge et langsigtet perspektiv i økonomistyringen og foretage en flerårig budgettering af driftsudgifter, gældsudvikling og afskrivninger på koncernniveau.

Departementets styringsansvar omfatter desuden den faglige styring af institutionerne samt løbende effektivisering af den samlede koncern. Med revisionen af *Cirkulære om indkøb i staten* og *Cirkulære om udbud af statslige drifts- og anlægsopgaver* vil det ikke længere være obligatorisk at udarbejde en effektiviseringsstrategi for koncernen. Dermed kan det enkelte ministerium selv fastlægge proces og form for, hvordan de styringsmæssige krav til en fortsat effektiviseringsindsats indfries.

Mål- og resultatstyring mellem departement og institution

Statslige institutioner skal som minimum opstille mål for deres opgaver og følge op på resultaterne i årsrapporten. Formålet med mål- og resultatstyring er at sikre effektive institutioner, der leverer resultater i overensstemmelse med de politiske målsætninger.

Det er op til det enkelte departement at tilrettelægge mål- og resultatstyringen på ministerområdet og sikre, at institutionerne følger op på de gældende mål (jf. kapitel 2. Koncerntyring). Opstilling af mål og resultatkrav sker på grundlag af en dialog mellem institutionsledelse og departement og inden for rammerne af de grundlæggende styringsvilkår på ministerområdet, gældende lov- og hjemmelskrav samt budget- og bevillingsreglerne.

Viden om sammenhængen mellem institutionernes indsatser og de opnåede effekter er vigtig for vurderingen af institutionens effektivitet – om institutionen leverer en indsats, der virker. Øget anvendelse af effektmål kan bidrage til at sikre, at de statslige bevillinger anvendes så effektivt som muligt.

Den interne økonomistyring i institutionerne

Institutionsledelsen skal sikre optimal ressourceudnyttelse i forhold til institutionens mål. Økonomistyringen vedrører både styringen af institutionens finansielle midler, aktiviteter, ressourcer og resultater.

De grundlæggende krav til institutionen omfatter fortsat finanslovsbidrag, bevillingsstyring og budgetopfølgning samt regnskabsførelse og årsrapport. Indførelsen af omkostningsprincipper i regnskaber og budgetter for drifts- og statsvirksomheder har ændret regler og styringsperspektiver. Ligeledes ændrer etableringen af administrative servicecentre fordelingen af de basale økonomiadministrative opgaver.

De nye styringsvilkår indebærer en skærpelse af ledelsesansvaret og nødvendigheden af et flerårigt, mere strategisk perspektiv i økonomistyringen, herunder langsigtet investeringsplanlægning. Desuden understreges kravet om en tydeliggørelse af sammenhængene mellem den økonomiske og den faglige styring af institutionens indsats.

1.3 Ikrafttrædelse

Denne publikation afløser *Effektiv opgavevaretagelse i staten* fra 2003. Anbefalinger og retningslinjer gælder fra udgivelsesdatoen. Regler vedrørende effektiviseringsstrategierne er hjemlet i cirkulære. Ændringer knyttet til effektiviseringsstrategierne vil derfor træde i kraft med nyt *Cirkulære om indkøb i staten* samt nyt *Cirkulære om udbud af statslige drifts- og anlægsopgaver*. Samtidigt bortfalder kravene i *Vejledning om klare mål og mere åbenhed* fra 2004.

Krav og anbefalinger omfatter de egentlige statsinstitutioner, der som udgangspunkt er tildelt bevillinger som driftsbevilling eller statsvirksomhed på Finansloven. Hovedparten af anbefalingerne vil dog også kunne finde anvendelse eller være til inspiration for selvejende institutioner og andre institutioner, der ledes af en bestyrelse.

Selvejende institutioner

Selvejende institutioner er organisatorisk placeret uden for det ministerielle hierarki, og en bestyrelse er ansvarlig for institutionens overordnede virksomhed og opgavevaretagelse. Dermed er vilkårene for anvendelse af resultatkontrakter og tilsvarende styringsredskaber anderledes for disse institutioner end for egentlige statsinstitutioner. Tilrettelæggelsen af den konkrete styring af selvejende institutioner vil blandt andet afhænge af, hvordan beslutningskompetencen er fordelt mellem departement, institution og bestyrelse på et givet ressortområde. Der henvises til analysen "Selvejende institutioner - styring, regulering og effektivitet", som er offentliggjort i april 2009 og tilgængelig på Finansministeriets hjemmeside. Det bemærkes, at implementering af analysens anbefalinger er igangsat, og at lovændringer mv. forventes at træde i kraft fra 1. januar 2011.

2. Koncernstyring

2.1 Koncernstyring og det departementale ansvar

Princippet om ministerstyre indebærer, at ministerens departement har det overordnede styrings- og tilsynsansvar for institutionerne på ministerområdet. Det vil sige den samlede koncernstyring på ministerområdet.

Koncernstyring indebærer, at ministeriets øverste ledelse kan prioritere og følge op på institutionernes virke og dermed sørge for en sikker og effektiv drift af hele koncernen.

I dette kapitel gennemgås de grundlæggende krav til departementets koncernstyring. De indholdsmæssige krav til ministeriernes effektiviseringsarbejde er stort set uforandrede. Dog er proceskravet om udarbejdelse af ministerielle effektiviseringsstrategier blevet afskaffet. Ligeledes peges der på udviklingsmuligheder for koncernstyring, herunder koncernledelsens rolle. Emnerne i kapitlet er sammenfattet i boksen herunder.

Koncernstyring omfatter

- Bevillingsstyring og opfølgning på den samlede økonomiske ramme
- Regnskabsvæsenet og departementets kontrol og tilsyn
- Lønstyring
- Risikostyring
- Mål- og resultatstyring
- Indkøb og udbud
- Digitalisering
- Koncernansvar for samspil med administrative servicecentre

2.2 Bevillingsstyring og opfølgning på den samlede økonomiske ramme

Det primære element i departementets styring er bevillingsopfølgning. Bevillingen er en bemyndigelse til en minister. Når ministeren delegerer adgangen til at disponere over midler fastholdes ansvaret for anvendelsen af bevillingen. Dette ansvar forvaltes i praksis af ministerens departement.

Først og fremmest skal departementet disponere og følge op på den samlede økonomiske ramme for ministerområdet. Departementet skal sikre, at den samlede bevilling eller ramme for ministerområdet ikke overskrides. Det er derfor departementets pligt at vurdere risici for budgetoverskridelser og at rette op i tide. Departementet har således et koordinations- og kontrolansvar både før, i løbet af og efter finansåret.

Departementet står for udarbejdelsen af finanslovsforslag for hele ministerområdet inden for den udmeldte budgetteringsramme. Det indebærer, at departementet fordelel rammen, herunder også låneramme, mellem institutionerne på hele ministerområ-

det og dernæst står inde for både tekst og tal i det budgetbidrag, ministeriet afleverer til Finansministeriet. Fordeling af låneramme inkluderer, at departementet vurderer, om institutionerne har bevilling til de fremtidige afskrivninger og renter af investeringer inden for den tildelte låneramme.

Departementet foretager budgetopfølgningen for hele koncernen i form af rammedegørelser og løbende vurdering af forbrug. Opfølgningen på rammerne skal som minimum ske i forbindelse med departementets afgivelse af rammedegørelser til Finansministeriet samt ved Tillægsbevillingsloven. Dette er grundlaget for departementernes varetagelse af initiativforpligtigheden til at holde sig indenfor den samlede ramme – om nødvendigt gennem omfordelinger.

Bevillingsopfølgningen sker på et overordnet niveau. Departementet har begrænsede muligheder for at varetage en form for bevillingsopfølgning, der retter sig mod detaljeret kontrol af bevillingsanvendelsen. Ansvaret for at sikre, at midlerne anvendes så effektivt som muligt og disponeres efter at opnå de politisk besluttede formål de er givet til, er derfor placeret hos institutionsledelsen. Departementet har dog pligt til at gribe ind, hvis der afdækkes afvigelser, som institutionsledelsen ikke tager hånd om. Det gælder afvigelser fra de generelle disponeringsregler fastlagt i Budgetvejledningen, samt de specielle forudsætninger for bevillingerne i form af finanslovens anmærkninger og andre bestemmelser for bevillingsanvendelsen.

2.3 Regnskabsvæsenet og departementets kontrol og tilsyn

Regnskabsbekendtgørelsen præciserer departementets overordnede ansvar for kontrol, regnskab og regnskabsopfølgning. I regnskabsbekendtgørelsen fremgår det, at det er departementerne, der:

- tilrettelægger regnskabsvæsenet inden for ministerområdet
- fører kontrol med overholdelse af reglerne for regnskabsvæsenet
- sikrer tilvejebringelsen af de fornødne oplysninger til brug for den løbende interne regnskabsopfølgning, den periodiske regnskabsaflæggelse samt den årlige udfærdigelse af statsregnskabet og årsrapporter

Det er departementernes ansvar, at der i de underliggende institutioner på ministerområdet, findes de nødvendige kontrolsystemer. Samtidig skal departementet selv føre kontrol med overholdelse af reglerne for regnskabsaflæggelsen og sikre, at der tilvejebringes nødvendig information til økonomistyring, herunder bevillingsopfølgning, på ministerområdet. For at kunne leve op til sit kontrol- og tilsynsansvar skal departementet som minimum:

- Påse at de formelle systemer vedrørende intern kontrol, herunder instrukser og regnskabsaflæggelse, er på plads i institutionerne. Dette dokumenteres i ministerinstruksen, ligesom departementet godkender virksomhedsinstruksen.

- Føre tilsyn med at it-anvendelsen til regnskabsdata foregår hensigtsmæssigt pålideligt og sikkerhedsmæssigt forsvarligt. Dette inkluderer tilsyn med de administrative forretningsgange og kontroller, i det omfang ansvar og opgaver ikke er overflyttet til et servicecenter.
- Sikre at institutionerne kontrollerer og godkender de kvartalsvise institutionsregnskaber. Departementet godkender ministeriets samlede regnskab og institutionernes årsrapporter. Departementet står inde for omflytninger, korrektioner, videreførelser m.m. i bevillingsafregningen på ministerområdet.
- Aktivt søge relevant information fra institutionerne fx i form af kvartalsvise nøgletal for økonomiske, personalemæssige eller lønmæssige forhold samt anden informationsudveksling, der kan belyse, hvorvidt institutionernes administration og ledelse fungerer hensigtsmæssigt.
- Grib ind og rette op, hvis man bliver opmærksom på problemer i institutionerne.

Departementet har i udførelsen af sin kontrol- og tilsynsfunktion en række forskellige redskaber og muligheder for at sikre standarden af arbejdsgange og kontrolindsatser i institutionerne. Det gælder blandt andet oprettelsen af departementale kontrol-enheder. Men det er op til det enkelte departement at fastlægge, hvordan tilsynsforpligtigheden og styringsansvaret skal udøves.

Læs mere

Regelsæt og tilknyttede vejledninger:

- Budgetvejledning 2010
- Bekendtgørelse om statens regnskabsvæsen mv. (Regnskabsbekendtgørelsen)
- Vejledning om bevillingsafregning
- Vejledning om udarbejdelse af ministerieinstrukser
- Vejledning om udarbejdelse af årsrapport

Regelsæt og vejledninger kan findes på www.oav.dk under henholdsvis 'Love, regler og bekendtgørelser' og 'Vejledninger'.

- Få vejledning om it-sikkerhed på: www.itst.dk/it-sikkerhed

2.4 Langsigtet styringsperspektiv og kvalitet af økonomistyringsinformation

Der er forskel på, hvor stor en del af disponerings- og opfølgingsopgaven, de enkelte departementer har delegeret til institutionerne. På langt de fleste ministerområder leverer de enkelte institutioner bidrag til både finanslov og budgetopfølgning, og de er ansvarlige for deres årsrapport i samarbejde med departementet. Uanset graden af delegation er det departementet, der har det overordnede ansvar for kvalitetssikring og kontrol i forhold til den økonomiske styring af hele koncernen.

Der er to grundlæggende hensyn, som departementet skal varetage i styringen af ministerområdet.

For det første skal departementet anlægge et langsigtet styringsperspektiv. Departementet skal kunne foretage en flerårig budgettering af driftsudgifterne; herunder en budgettering af gældsudviklingen på ministerområdet sammenholdt med ministeriets samlede låneramme. Udviklingen i gæld og investeringer og de afledte afskrivninger i koncernen viser samtidig, hvor stor en del af ministeriets driftsbevilling, der er bundet af tidligere beslutninger.

For det andet skal departementet sikre sig den grundlæggende kvalitet af økonomistyringsinformation. Det gælder registreringsrammer, metoder og standarder til regnskabsgodkendelse og bevillingsopfølgning, men også til anden ledelsesinformation. Fælles rammer for aktivitetsopgørelser og produkter kan være et redskab til at sammenligne institutioner på tværs af ministerområdet. Dermed kan sammenlignelige omkostningsinformationer udnyttes aktivt i koncernen.

Etableringen af tværministerielle administrative servicecentre i staten ændrer organiseringen og fordelingen af opgaver vedrørende lønadministration, bogholderi, betalinger mv., men indebærer hverken nye opgaver på koncernniveau eller ændringer i departementets eller institutionernes ledelsesansvar for deres økonomiske styring.

Boks 2.1

Ledelsesinformation på koncernniveau

Med udgangspunkt i departementets grundlæggende økonomiopfølgning samt strategiske indsatsområder kan der med fordel ske en afklaring af hyppighed, omfang og design for at undgå tilfældig og for megen ledelsesinformation i koncernen. Ledelsesinformationen kan indeholde både økonomiske og andre aktivitets-nøgletal.

God information vil kunne danne grundlag for at departementet kan:

- Følge den aktivitetsmæssige og økonomiske udvikling på koncernniveau og i de enkelte institutioner
- Grib ind overfor en økonomisk eller aktivitetsmæssig udvikling, der afviger fra den ønskede
- Vurdere, om koncernen samlet set bevæger sig mod de fastsatte mål
- Foretage sammenligninger på tværs af koncernens områder
- Formulere næste generation af strategiske indsatser og mål for koncernen

Designet af ledelsesinformationen er op til hver enkelt departement, men der skal som minimum indhentes nøgletal med en hyppighed, der modsvarer departementets forpligtigelse til aktivt at søge information fra institutionerne.

Det er hensigtsmæssigt, at ledelsesinformation om resultater og udviklingstendenser også belyser de faktiske dispositionsmuligheder (det ledelsesmæssige råderum), f.eks. oplysninger om uforbrugte midler eller om ikke-udnyttede lånemuligheder. Standardiseret ledelsesinformation med baggrund i fælles registreringsrammer kan styrke grundlaget for tværgående sammenligninger inden for koncernen.

2.5 Departemental lønstyring

Lønsystemet giver lokale frihedsgrader til at fastlægge lønnen. Departementet har dog lønstyringsansvaret for koncernen og det forudsættes derfor, at departementerne

løbende følger udviklingen i lønniveauet for de enkelte personalegrupper i koncernen. Der bør sikres en vis overensstemmelse mellem lønniveauet i egen koncern og staten som helhed. ISOLA og forhandlingsbasen tilvejebringer ledelsesinformation til brug for lønstyring.

Boks 2.2

Eksempler på ledelsesinformation til koncernniveau

De fleste nøgletal vil have fokus på den enkelte institution og det ledelsesområde, som institutionsledelsen har ansvar for. Sådanne nøgletal kan sammenstilles og derved give et overblik. Nogle nøgletal vil endvidere meningsfuldt kunne aggregeres eller beregnes for hele koncernen under ét. Nedenfor vises nogle få eksempler på begge typer nøgletal.

Koncernfælles nøgletal - aggregeret

- Udnyttelsesgrad af låneramme
- Omkostninger pr. årsværk
- Afskrivningsratio på aktiver

Faglige, institutionsspecifikke nøgletal

- Forventet forbrug af bevillinger
- Målopfyldegrader på strategiske mål
- Sagsbehandlingstider – fx udviklingen i gennemsnitlig sagsbehandlingstid på afgrænset sagsområde
- Sygefravær – fx målt i fraværsdage
- Løn og personalesammensætning

Ad-hoc informationer

- Fx projektspecifikke nøgletal i risikofyldte projekter

2.6 Risikostyring

Risikostyring af institutionens kerneaktiviteter – dvs. vurdering og håndtering af usikkerheder og potentielle afvigelser fra den planlagte drift og aktiviteter – er som udgangspunkt et element i institutionernes egen økonomistyring og eget ledelsesansvar. Samtidig er det dog væsentligt at være opmærksom på, hvorledes eventuelle lokale risici, herunder risici fra enkeltstående projekter, kan påvirke andre dele af hele koncernen. Departementernes tilsyn kan med fordel tilrettelægges risikobaseret med en øget opmærksomhed i perioder, hvor institutionerne gennemgår reformer, foretager ændringer af den it-mæssige understøttelse eller lignende større forandringer, der kan påvirke både økonomi og resultater i institutionerne.

Staten er selvforsikret *jf. Budgetvejledningen*. Det stiller krav til, at institutionerne foretager risikostyring af de materielle anlægsaktiver. Departementet har ansvar for at sikre, at særligt udsatte institutioner med høj risiko for væsentlige skadesbeløb håndteres i budgetlægningen og at der arbejdes med håndtering af disse risici i de pågældende institutioner. På enkelte ministerområder kan det være en fordel at operere med interne forsikringsordninger, så der løbende hensættes til skader.

Læs mere

Regelsæt:

- Budgetvejledning 2010
- Cirkulære om selvforsikring i staten

Vejledning til inspiration:

- Vejledning om risikostyring i staten

2.7 Effektivisering og faglig styring af koncernen

Departementets varetagelse af en sikker og effektiv drift af koncernen handler ikke alene om disponering og opfølgning på den økonomiske ramme på ministerområdet. Det handler også om den faglige styring af institutionerne samt effektiv opgavevaretagelse på ministerområdet.¹ Dette sker gennem mål- og resultatstyring samt løbende effektivisering af driften i hele koncernen.

Fleere af de indholdsmæssige krav, der indgik i ministeriernes hidtidige arbejde med effektiviseringsstrategierne, er uforandrede. De præcise krav fremgår af de følgende afsnit. De enkelte ministerier gives dog mulighed for i højere grad at vælge, hvordan kravene udmøntes og hvilke metoder, der skal anvendes.

Det er fx fortsat et grundlæggende krav, at udnytte stordriftsfordele i administration, støttefunktioner og opgavevaretagelse. Ligeledes er det fortsat et grundlæggende krav, at departementet løbende tilpasser koncernens struktur i forhold til de prioriterede opgaver. Det er dog op til det enkelte ministerium at fastlægge *formen* for effektiviseringsarbejdet. Det kan være fordelagtigt for mange ministerier at fortsætte arbejdet med udgangspunkt i effektiviseringsstrategier, mens andre kan vælge en anden form.

2.8 Mål- og resultatstyring

De grundlæggende vilkår for styring er baseret på den hierarkiske styringsrelation på ministerområderne, i gældende lov- og hjemmelskrav samt i budget- og bevillingsreglerne. Departementets mål- og resultatstyring sker inden for denne ramme i samarbejde og dialog med de enkelte institutioner på ministerområdet. Udarbejdelsen af mål vil ofte starte i den enkelte institution. Det er dog departementet, der har det overordnede ansvar for mål- og resultatstyringen. Det indebærer, at departementet sikrer, at styringsredskabet understøtter en effektiv drift, og at institutionerne aktivt følger op på de mål, der er gældende for institutionen.

¹ I publikationen *Effektiv opgavevaretagelse i Staten* fra 2003 blev der stillet krav til ministerierne om på fire specifikke områder at udarbejde politikker, som indgår i en samlet effektiviseringsstrategi for koncernen. Retningslinjerne i nærværende publikation træder i stedet for kravene i *Effektiv opgavevaretagelse i Staten* fra 2003. Ligeledes er *Cirkulæret om udbud og udfordring af statslige drifts- og anlægsopgaver* samt *Cirkulære om indkøb i staten* revideret, så udarbejdelse af en effektiviseringsstrategi ikke længere er obligatorisk.

Der stilles ikke krav til *hvordan* mål- og resultatstyringen tilrettelægges, men ansvaret omfatter som minimum, at departementet udmelder et koncept for koncernens mål- og resultatstyring.

Koncept for koncernens mål- og resultatstyring

Departementets udmelding skal sætte rammerne for mål- og resultatstyringsprocessen, herunder hvilket styringsredskaber der anvendes. Den kan indeholde en tidsplan, eventuelt procedurer for forhandling om målfastsættelse og rapportering, opfølgning og evaluering af resultater og målopfyldelse. Konceptet bør tage højde for variationer i styringsbehovet mellem institutionerne i koncernen som følge af forskelle i typen af opgaver, institutionens størrelse m.m.

Mål- og resultatopfølgning

Afrapportering på mål sker som minimum i institutionernes årsrapporter. I den forbindelse er departementet forpligtet til at følge op og evaluere institutionens indsats – selv om dette tidsmæssigt kan ske forud for udarbejdelsen af årsrapporten. Afhængig af styringsbehovet kan hyppigere statusrapportering til departementet være hensigtsmæssigt. På mange områder vil det være naturligt at indarbejde nøgletalsinformationer om udviklingen i mål i den almindelige ledelsesinformation til departementet.

Kontinuerlig resultatopfølgning kan suppleres af en mere langsigtet styring ved brug af flerårige mål. Der kan fx arbejdes med rullende resultatkontrakter, hvor der opstilles flerårige mål.

Procedurerne for opfølgning og rapportering bør være så fleksible, at genforhandling af enkelte mål eller resultatkrav er mulig fx som følge af nye politiske prioriteringer, større reorganiseringer, reformer eller andre former for ændringer i opgavesammensætningen eller i grundlæggende vilkår for løsning af opgaverne. Eventuelle ændringer af mål bør fremgå af afrapporteringen i årsrapporten.

Brugerrettede mål

For institutioner med brugerrettede opgaver kan mål knyttet til disse opgaver være vigtige styringspunkter. Mål for svartider, sagsbehandlingstider m.m. bidrager til at holde de statslige institutioner ansvarlige for det fastsatte serviceniveau. Derudover skaber formulering og offentliggørelse af brugerrettede resultatkrav en forventningsafstemning mellem de eksterne brugere og institutionerne.

Der er ingen specifikke krav til mål for brugerrettede opgaver.² Institutioner, der hidtil har været omfattet af 'Klare mål', kan overveje at integrere de brugerrettede mål og resultatkrav i resultatkontrakten: For eksempel ved at udforme brugerrettede resultatkrav i relation til de overordnede mål eller som et særskilt mål.

² I *Vejledning om klare mål og mere åbenhed* blev der stillet krav om, at ministeriet udformer en politik for klare mål og at institutioner, der falder ind under denne politik, opstiller og følger op på brugerrettede mål i en særskilt proces. Disse krav bortfalder med denne vejledning.

2.9 Effektivisering: Indkøb og udbud

Korrekt og effektiv organisering af indkøb og udbud er centrale områder i departementets ansvar for en effektiv drift af koncernen.

Indkøb

Det er departementets ansvar, at der ydes en aktiv indsats for at effektivisere koncernens indkøb.

Ifølge *Cirkulære om indkøb i staten* af februar 2010 stilles der ikke længere krav om, at ministeriernes indkøbspolitik skal offentliggøres i en effektiviseringsstrategi. I stedet stilles der krav til blandt andet organiseringen af indkøb på ministerområderne, indkøbsrapportering mv. for at sikre øget samordning og effektivisering. Departementet har ansvar for, at indkøb i koncernen varetages i overensstemmelse med reglerne i det statslige cirkulære om indkøb, og at der i øvrigt leves op til den gældende indkøbspolitik i staten.

Læs mere

Regelsæt:

- Cirkulære om indkøb i staten
- Statens indkøbspolitik

Udbud

Ifølge *Cirkulære om udbud af statslige drifts- og anlægsopgaver* af januar 2010 er departementet ansvarlig for, at alle ministerområdets udbudseguede opgaver udbydes med passende mellemrum. De tidligere krav til at udarbejde og offentliggøre en udbudspolitik i en effektiviseringsstrategi er bortfaldet. Det gælder overordnet, at de udbudseguede opgaver indenfor koncernen udbydes og annonceres i overensstemmelse med reglerne i tilbudsloven og EU's udbudsdirektiver.

I forbindelse med dette skal departementet sikre, at der løbende sker en vurdering af udbudsegnetheden af opgaverne på ministerområdet og at opgaver, der vurderes udbudseguede, med passende mellemrum sendes i udbud. Departementet kan evt. konsultere den fællesstatslige udbudspolitik på Finansministeriets hjemmeside, der blandt andet indeholder en opdateret oversigt over umiddelbart udbudseguede opgaver. Departementet skal desuden sørge for, at der følges op på udbudsforretninger i institutionerne.

Der skal sikres bedre viden om den faktiske konkurrenceudsættelse i staten. I forbindelse med udarbejdelsen af statsregnskabet skal departementet sikre, at det indberettes, hvis der har været gennemført udbud inden for ministerområdet, hvor statsinstitutionerne selv har vundet opgaven.

Læs mere

Regelsæt:

- Cirkulære om udbud af statslige drifts- og anlægsopgaver

2.10 Digitalisering

Digitalisering spiller en central rolle for effektivisering af den offentlige sektor ved understøttelse af arbejdsprocesser og ved udvikling af nye selvbetjeningsmuligheder for borgere og virksomheder. Derfor er digitalisering et indsatsområde, som skal indgå i departementets overvejelser om styringen af ministerområdet.

Bevillingsreglerne giver relativt frie rammer for institutionerne til at prioritere mellem drift og afskrivninger og dermed muligheden for at igangsætte it-investeringer under hensyn til forelæggelsesgrænserne for Finansudvalget. Departementet varetager i den forbindelse tre styringsopgaver.

For det første skal departementet fastlægge klare linjer for, hvornår institutioner selv kan tage beslutning om investeringer, og hvornår der skal ske en forudgående drøftelse med departementet.

For det andet skal departementet sikre, at der anvendes en tilstrækkelig projektstyring og opfølgning ved it-projekter på ministerområdet. Det betyder, at departementet har et kontrolansvar for overholdelse af de krav, der stilles til digitaliseringsprojekter over 10 mio. kr. i form af anvendelse af den fællesoffentlige Business Case-model samt for projekter og projektændringer, der jf. budgetvejledningen kræver forelæggelse for Finansudvalget. Det betyder endvidere, at departementet aktivt skal søge information om projekternes tilrettelæggelse og fremdrift.

For det tredje bør departementet i tilrettelæggelsen af it-projekter være opmærksom på, at mulige sammenhænge i digitaliseringsudviklingen på tværs af koncernen og den offentlige sektor udnyttes.

Læs mere

Regelsæt og tilknyttede vejledninger:

- Budgetvejledning 2010
- Cirkulære om udarbejdelse af business case for digitaliseringsprojekter
- Vejledning til business case model for offentlige digitaliseringsprojekter

Vejledning til inspiration:

- Den Fællesoffentlige Digitaliseringsstrategi

2.11 Koncernansvar for samspil med administrative servicecentre

Ministeriernes transaktionstunge administrative opgaver indenfor områderne it, bogholderi, løn og økonomiområdet samles i løbet af de kommende år i administrative servicecentre i Økonomistyrelsen og Statens It³. Hermed sikres økonomiske stor-driftsfordele i varetagelsen af de administrative opgaver, samtidig med, at der opnås en mere professionel opgavevaretagelse.

Etableringen af servicecentre medfører en ny opgavefordeling mellem centrene og ministerierne.

De administrative servicecentre etableres ved ressortændring og med udgangspunkt i et entydigt ministeransvar for de opgaver, der flyttes til de nye centre. Ansvarsdelingen mellem centrene og deres kunder bliver nærmere beskrevet i de enkelte kundeaftaler mellem kunden og servicecentrene. Det er afgørende, at ministerområderne opbygger kompetencer tilpasset opgavesnittet, således at der sikres en uforstyrret it-drift og en effektiv og sikker økonomiforvaltning i institutionerne.

Som hidtil har de enkelte institutioner fortsat ansvaret for de strategiske opgaver på økonomiområdet, herunder økonomistyring, tilskudsadministration og regnskabsgodkendelse.

Ministerierne bør over de kommende år fokusere på en effektiv organisering af de administrative opgaver, der bliver tilbage i ministerierne. Eksempelvis kan ministerierne opbygge koncernfælles kompetencer indenfor områder som HR, kommunikation og udviklingen af fagspecifik it. Disse områder er i dag typisk placeret decentralt i institutionerne på ministerområdet. De kan med fordel effektiviseres og professionaliseres ved fælles løsninger på koncernniveau.

2.12 Koncernstyring og koncernledelse

De grundlæggende krav til koncernstyringen beskrevet i de forudgående afsnit sætter et minimum for, hvad alle departementer skal leve op til. Departementets ansvar for en effektiv drift kan også føre til overvejelser om yderligere tiltag inden for koncernstyringen. Ministerierne kan med fordel vurdere, om effektiviteten kan hæves gennem øget tværgående styring og samordning i koncernen eller inddragelse af nye styringsområder.

Effektiviseringsgevinster kan blandt andet opnås i form af:

- Fastlæggelse af koncernfælles mål og strategier
- Tværgående sammenligninger
- Udbredelse af ensartede standarder i opgaveløsning efter bedste praksis

³ Dog med undtagelser af institutioner, der anvender SAP.

Ud over de grundlæggende styringskrav afhænger udviklingen af koncernstyringen af opgavernes karakter og den valgte organisering af ministerområdet. Ministerområdernes organisering varierer fra ”smalle” departementer med store, forholdsvis selvstændige styrelser med betydelig andel i den direkte ministerbetjening til ”brede” departementer med styrelser (institutioner), der ofte er driftsmæssigt meget specialiserede⁴. Disse forhold har afgørende betydning for den måde, hvorpå koncernstyringen kan tilrettelægges.

Koncernledelsen, som typisk omfatter de øverste ledelsespositioner i departementet og i ministeriets institutioner, kan spille en rolle for skabelsen af en helhedsorienteret styring af ministerområdet. Samarbejde, udveksling af information og bedste praksis, samt fælles ejerskab til overordnede beslutninger kan – i den udstrækning det er fordelagtigt - komplementere den formelle struktur i form af departementets overordnede styringsansvar og samlet set øge effektiviteten i opgaveløsningen.

Organiseringen af koncernledelsen bør give klarhed om den faktiske fordeling af styrings- og ledelsesopgaverne mellem departementet, de enkelte styrelser/institutioner samt koncernledelsen. Sammensætning og mødefrekvens bør afstemmes med den rolle, som koncernledelsen forventes at varetage i styringen af ministerområdet.

Ud over koncernledelsens organisering vil den interne sekretariats- og ledelsesbetjening spille afgørende ind på koncernledelsens styringsmuligheder gennem frembringelse, sortering og udarbejdelse af beslutningsgrundlag og andre typer af ledelsesinformation.

⁴ *Centraladministrationens organisering – status og perspektiver*, Finansministeriet, marts 2006.

3. Mål- og resultatstyring

3.1 Indledning

Formålet med mål- og resultatstyring er at sikre effektive institutioner, der leverer resultater og effekter i overensstemmelse med de politiske målsætninger. Det er et væsentligt element i prioritering og opfølgning på bevillingsanvendelsen.

Det enkelte departement tilrettelægger mål- og resultatstyringen på ministerområdet (jf. kapitel 2 Koncernstyring). Det omfatter en udmelding om retningslinjer og tidsplaner for processerne omkring formulering, forhandling, rapportering og opfølgning på målene i koncernen.

Opstilling af mål sker på grundlag af en dialog mellem institutionsledelse og departement og inden for rammerne af de grundlæggende styringsvilkår på ministerområdet, gældende lov- og hjemmelskrav samt budget- og bevillingsreglerne.

Kapitlet om mål- og resultatstyring henvender sig derfor både til departements- og institutionsledelsen samt til de medarbejdere, der er involveret i processen.

Formålet med mål- og resultatstyring er, at:

- Understøtte departementsledelsens styring af institutionerne
- Understøtte institutionsledelserne i den interne ressourceallokering og tilrettelæggelse af opgaverne
- Understøtte departements- og institutionsledelsens kontinuerlige dialog om institutionens mål og overordnede prioriteringer på baggrund af løbende opfølgning på resultater og effekter af institutionens indsatser.

Der er ganske få regler for ministeriernes arbejde med mål- og resultatstyring. De krav, der stilles til departementets samlede mål- og resultatstyring af koncernen er beskrevet i kapitel 2.

For institutionerne gælder fire grundlæggende krav:

1. Institutionen skal opstille mål for sine kerneopgaver – som minimum i Finanslovens anmærkninger.
2. Institutionen skal opstille personalepolitiske kvalitetsmål¹. De kan indgå i institutionens resultat- eller direktørkontrakt eller på anden vis være offentlige.
3. Institutionen skal i årsrapporten afrapportere på alle eksterne mål, dvs. mål, som fremgår af Finansloven eller på anden vis er aftalt mellem ressortdepartementet og institutionen. Alle opstillede mål, og afrapporteringen på dem, er offentlig.

¹ Regeringen indgik i juni 2007 en trepartsaftale, der forpligter de statslige institutioner til at opstille personalepolitiske kvalitetsmål.

Dog kan det undlades at offentliggøre dele af direktørkontrakten ligesom afrapportering på direktørkontrakten i årsrapporten er frivillig.

4. Institutionen og departementet skal følge op på institutionens mål og resultater som minimum én gang årligt. Det forudsætter, at det er muligt at vurdere institutionens fremdrift og opfyldelse af mål. Ved indgåelse af aftalen om institutionens mål bør der derfor være enighed om, hvordan der demonstreres fremdrift, herunder hvilke målemetoder, der anvendes, og eventuelle kriterier for målopfyldelse.

Læs mere:

Regelsæt og tilknyttede vejledninger:

- Aktstykke 63 af november 2002 om ny rapporteringsordning
- Vejledning til Årsrapport
- Finanslovens anmærkninger
- Cirkulære om aftale om samarbejde og samarbejdsudvalg i statens virksomheder og institutioner (www.samarbejdssekretariatet.dk).

Regelsæt og vejledninger kan findes på www.oav.dk under henholdsvis 'Love, regler og bekendtgørelser' og 'Vejledninger'.

3.2 Styringsfokus, status og sammenhæng

Mål- og resultatstyring er et redskab for departementerne til at involvere sig i institutionens målsætninger og sikre sig information om resultaterne af indsatsen og anvendelsen af bevillingen. Samtidig bidrager mål- og resultatstyring, der fokuserer styringsdialogen på resultater og effekter, til øget frihed i institutionernes interne tilrettelæggelse af opgavevaretagelsen, processer, metodevalg og konkrete aktiviteter.

En forudsætning for dette er, at målformuleringen retter sig mod overordnede mål, resultater og effekter af indsatsen frem for detaljerede krav til proces eller aktiviteter.

Mål- og resultatstyring er et redskab, der i højere grad end den formelle hierarkiske styring, har et bottom-up-præg. Forslag til mål, der udmønter de overordnede politiske mål, formuleres ofte i institutionen selv og forhandles derefter i dialog med departementet. Selvom departementet kan have krav til mål og kan bruge redskabet til at implementere politiske mål eller bestemte effektivitetskrav, er det også institutionernes mulighed for at tydeliggøre egne ambitioner og mål for opgaveindsatsen. Aftalte mål og resultatkrav for institutioner har ikke samme bindende karakter som fx bekendtgørelser eller andre retlige forskrifter, som institutionerne skal opfylde. Ikke desto mindre er mål- og resultatstyring vigtig for både prioritering og opfølgning på bevillingsanvendelsen – og dermed et vigtigt redskab for at departementet kan opfylde sit styringsansvar.

3.3 Mål- og resultatstyring – vejledning til inspiration

Det står det enkelte ministerium frit for, at tilrettelægge mål- og resultatstyring inden for rammerne af de minimumskrav, der er beskrevet i de forudgående afsnit. Det er således op til departementet at tilrettelægge styringen, så de styringsbehov og -vilkår, der gør sig gældende på ministerområdet og på de enkelte institutioners områder imødekommes. Det handler blandt andet om at vurdere, hvilke styringsredskaber, der er relevante i hvilke styringssammenhænge og i hvilken form de skal anvendes.

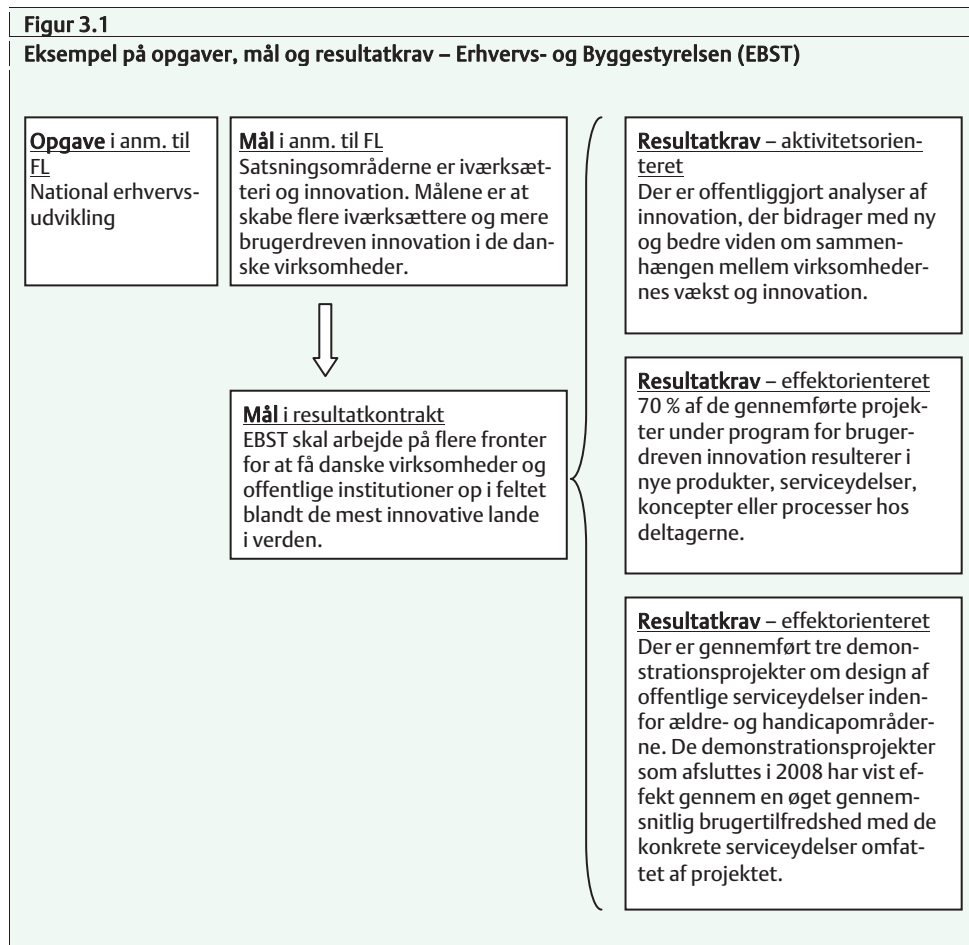
Næsten alle statslige institutioner anvender en kontrakt, der angiver institutionens mål for en given periode. I det følgende gives – på baggrund af Finansministeriets og ministeriernes egne erfaringer - inspiration og vejledning til anvendelsen af kontrakten eller et lignende styringsdokument i mål- og resultatstyringen. Resultatkontrakter og/eller lignende aftaler om mål for institutionen skal være tilgængelige på institutionens hjemmeside.

I kontrakten opstilles institutionens mål og resultatkrav.

Målene i kontrakten, betegner det, som institutionen stræber efter at opnå. Målene bør så vidt muligt udtrykke den effekt, institutionen ønsker at have på sine omgivelser. I tilfælde, hvor det ikke er relevant eller muligt at opstille mål for effekt, bør der i stedet opstilles mål på så højt niveau i opgavehierarkiet som muligt.

Målene vil ofte være flerårige. De mål, der fastlægges i resultatkontrakten, bør afspejle målene i tabel 5 i Finanslovens anmærkninger, omend en udbygning eller præcisering kan være nødvendig, for at muliggøre vurdering af fremdrift og opfølgning. På samme måde kan tidsforskydningen mellem udarbejdelsen af finanslovsforslaget og resultatkontrakten give anledning til ændrede mål.

Resultatkravene, i form af krav til institutionens konkrete præstation relateret til et mål, bør være tidsmæssigt afgrænsede og give mulighed for hyppigere opfølgning og vurdering af den faktiske udvikling. Der kan også anvendes andre former for indikatorer, der viser udviklingen på de opstillede mål. Kravene/indikatorerne skal som minimum give mulighed for årlig opfølgning. Til hvert mål kan der opstilles flere resultatkrav/indikatorer.



Kilde: Anmærkninger til FFL 2008 og Erhvervs- og byggestyrelsens resultatkontrakt 2008-2010.

Der er stor variation i de enkelte departementers og institutioners område, opgaver, styringsvilkår og styringsbehov, hvorfor der også vil være stor variation i formuleringen af mål og anvendelsen af resultatkrav eller indikatorer institutionerne imellem.

Der er dog en række overordnede temaer, der kan have relevans på tværs af institutioners og ministeriers arbejde med mål- og resultatstyring (se boks 3.1).

Boks 3.1**Inspiration til mål- og resultatstyring**

1. Få strategisk vigtige mål
2. Fokus på resultater og effekt
3. Fokus på sammenhængen mellem omkostninger og opgaveløsning
4. Langsigtet styring
5. Fokus på brugerne

Styring efter mål og resultater bidrager til at fokusere institutionens indsats på de områder, der prioriteres af det politiske niveau og departementsledelsen. Formulering, prioritering og opfølgning på mål er væsentlige elementer i departements- og institutionsledelsens dialog om styringen af institutionen.

Formulering af mål og resultatkrav/indikatorer er ikke et teknisk spørgsmål, der alene kan overlades til en faglig enhed i organisationen. Det er en ledelsesopgave at prioritere og formulere relevante mål for institutionen. En resultatkontrakt eller et tilsvarende aftaledokument, er et redskab, der bør indgå i eller være omdrejningspunkt for styringsdialogen mellem departementet og institutionen.

For ledelsen i mange institutioner kan interne kontrakter eller arbejdsplaner for de enkelte kontorer eller enheder være et yderligere redskab i institutionens mål- og resultatstyring. Interne kontrakter eller arbejdsplaner kan indeholde mere afgrænsede, fagspecifikke og detaljerede mål end resultatkontrakten. Målene kan her fastsættes på et niveau, så de relaterer sig tættere til medarbejdernes konkrete aktiviteter og arbejdsopgaver og kan øge medarbejdernes motivation for realiseringen af målene.

Få strategisk vigtige mål

Målformuleringen er grundlaget for at kunne anvende mål- og resultatstyring som styringsredskab. Det er afgørende, at institutionerne i dialog med departementet gør sig klart, hvilke mål, der er vigtigst at opnå for institutionens kerneopgaver. Opstilles der kun få mål med relaterede resultatkrav eller indikatorer, øges kontraktens fokus og overskuelighed.

I fastsættelsen af mål for institutionens opgaver er det vigtigt at departementer og institutioner vurderer den aktuelle betydning af institutionens opgaver i forhold til realiseringen af institutionens mission. Nogle opgaver kan i en periode være af større betydning end andre. Samtidig skal de opgaver, som i perioden ikke tillægges den samme centrale betydning, fortsat varetages.

I styringsdialogen mellem departement og institution vil det oftest være mest relevant at drøfte institutionens mål og resultater på et overordnet niveau. Ligeledes kan målformulering på et overordnet niveau minimere risikoen for, at væsentlige områder

unddrages styring. Mere detaljerede mål for konkrete aktiviteter og processer kan derimod være relevante i den interne institutionsstyring.

Tabel 3.2 viser eksempler på formulering af opgaver og mål i Finanslovens anmærkninger tabel 5.

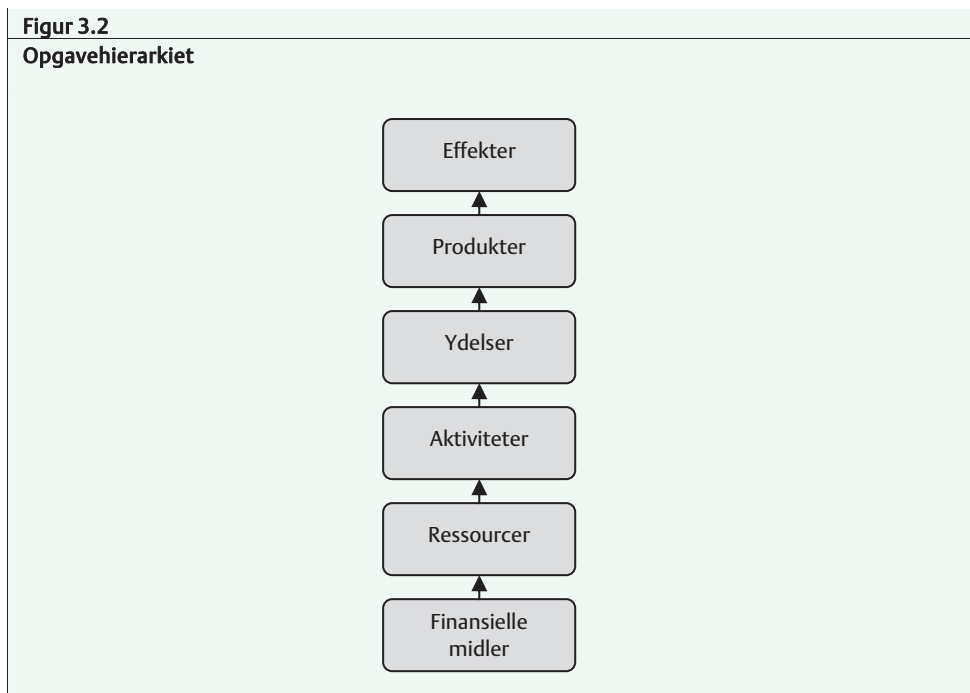
Tabel 3.2	
Eksempel på fastsættelse af opgaver og mål i Finansloven – Arbejdsmarkedsstyrelsens tre opgaver og mål	
Opgaver	Mål
Understøtning af beskæftigelsesindsatsen	Arbejdsmarkedsstyrelsens mål er at udvide udbuddet af arbejdskraft ved at understøtte et transparent, fleksibelt og velfungerende arbejdsmarked, herunder at bidrage til et øget udbud af udenlandsk arbejdskraft med særlig fokus på de områder, hvor der mangler indenlandsk arbejdskraft.
En særlig indsats for borgere, der har svært ved at få fodfæste på arbejdsmarkedet	Der skal gøres en ekstra indsats for at få de svageste ledige bedre integreret på arbejdsmarkedet. Både fordi det rent menneskeligt er bedre med en lille tilknytning til arbejdsmarkedet end slet ingen, og fordi der samfundsøkonomisk er behov for at øge udbuddet af arbejdskraft for at tage højde for den demografiske udvikling i de kommende år.
Understøtning af jobcentre	Arbejdsmarkedsstyrelsens mål er at understøtte jobcentrenes aktive indsats, således at flest muligt kommer i job.
Eksempel på fastsættelse af opgaver og mål i Finansloven – To af Sundhedsstyrelsens opgaver og mål	
Opgaver	Mål
Folkesundhed	Sundhedsstyrelsen skal medvirke til at forbedre den danske befolknings generelle sundhedstilstand, livskvalitet og levekår. Målet nås gennem en række aktiviteter inden for otte delområder: Rådgivning af social- og sundhedsvæsen, informationsformidling, nationale programmer og planer, røntgen- og radioaktivitet, nukleare anlæg og radioaktivt affald, standarddosimetri, beredskab samt generel forebyggelse.
Sundhedsplanlægning	Sundhedsstyrelsen skal medvirke til at sikre en hensigtsmæssig tilrettelæggelse af det samlede sundhedsvæsen med henblik på at sikre en høj faglig kvalitet og effektivitet. Målet nås gennem en række aktiviteter inden for fire delområder: Nationale planer for det behandlende sundhedsvæsen, faglig rådgivning, visitation af enkeltsager samt sundhedsberedskab.
Kilde: Anmærkninger til forslag til finanslov for finansåret 2009, tabel 5.	

Fokus på resultater og effekt

Opfølgning på effekten af indsatsen er vigtig for at kunne vurdere, om institutionens opgavevaretagelse er effektiv.

Information om hvorvidt institutionens aktiviteter eller et afgrænset politikområdes indsats faktisk fører til de overordnede mål herfor - dvs. effekten på omgivelserne - er væsentlig for at kunne prioritere aktiviteter, ydelser og produkter, der sikrer størst effektivitet.

Opgavehierarkiet, der er illustreret i figur 3.2 er et nyttigt redskab i den løbende analyse af sammenhængen.



Opgavehierarkiet er et frivilligt redskab, som institutionerne kan anvende til at skabe overblik over sammenhænge mellem ressourcer, indsats og resultater – og som kan bidrage til at udvælge mål, der dækker de ønskede områder og aspekter af institutionens virke.

Det øverste niveau i hierarkiet er *effekten*. Effekter er de overordnede konsekvenser, som institutions virke har på samfundet og vil typisk være knyttet til – eller være en operationalisering af - institutionens mission. *Produkter* er de hovedleverancer, institutionerne frembringer til eksterne modtagere og som forårsager effekterne. *Aktiviteter* og *ydelser*, er de projekter, sagsbehandling, arbejdsgange mm. i institutionen, der danner basis for at levere de overordnede produkter. Endelig kan *finansielle midler* og *ressourcer* tilkobles. Det vil typisk være forbrug af bevilling, træk på fællesressourcer og medarbejdertimer. Koblingen bidrager til at kortlægge fordelingen af omkostninger til de relevante niveauer.

Mål på effektniveau vil typisk komme til at dække store dele af institutionen, da dette niveau netop er i toppen af hierarkiet.

Læs mere

Vejledning til inspiration

- Inspiration til anvendelse af opgavehierarkier

Flere institutioner anvender en *forandringsteori*, der ligeledes kan være et godt redskab. Forandringsteorien har stor lighed med opgavehierarkiet og beskriver sammenhængen mellem aktiviteter og mission – den *forandring* man ønsker at skabe for målgruppen.

At frembringe viden om effekten af aktiviteter og indsatser er et løbende arbejde. Forandringsteorien vil til at begynde med ofte indeholde et sæt antagelser (fx om hvordan en konkret indsats virker i målgruppen), der kan sandsynliggøre sammenhængen mellem indsatser og effekter. Gennem løbende test og opfølgning på antagelserne og løbende udvikling af opgavehierarkiet eller forandringsteorien opnås mere kvalificeret viden om den faktiske sammenhæng mellem indsats og effekt.

Eksempler på anvendelse af henholdsvis en forandringsteori og et opgavehierarki er vist herunder.

Boks 3.2

Eksempel på forandringsteori – Forandringsteori for den grønne investeringspulje

Illustrationen viser Fødevarerhvervs forandringsteori for en investeringsordning for ny miljøvenlig teknologi, der har til formål at skabe økonomisk vækst indenfor jordbrugserhvervet gennem investeringer i ny teknologi, der prioriterer bæredygtighed i forhold til miljø, klima eller arbejdsmiljø.

Aktiviteter

Processen frem imod opfyldelse af ordningens mål kan beskrives som en række af hændelser. Denne række af hændelser udgør ordningens forandringsteori (diagrammet herunder). For at processen kan gennemføres skal en række aktiviteter gennemføres af Fødevarerhverv. Aktiviteterne er i forandringsteorien markeret med en trekant (•). Udover de aktiviteter der skal gennemføres af Fødevarerhverv er der enkelte hændelser i processen der er afhængige af andre aktørers gennemførelse af aktiviteter (•4 og •6).

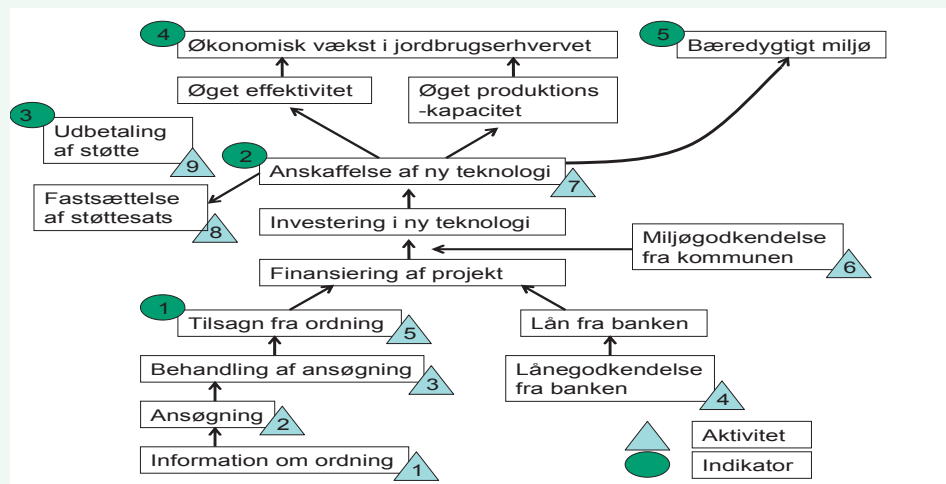
Indikatorer

I de forskellige stadier af processen bliver der benyttet forskellige indikatorer. Indikatorerne er i forandringsteorien markeret med en cirkel (O).

Samtidig med at der gives tilsagn skal der registreres en række outputindikatorer(O1). Disse indbefatter antallet af støttede projekter og deres forventede effekt på henholdsvis den økonomiske vækst, miljøet, klimaet og arbejdsmiljøet. Resultatindikatorer findes som led i overvågningen af ordningens fremdrift ved, at der på et eller flere tidspunkter registreres, hvor stor en andel af de støttede projekter der gennemføres som planlagt (O2).

I forbindelse med projektets afslutning i 2010 samt 2 år efter projekternes afslutning, dvs. i 2013 indhentes effektindikatorer vedrørende den økonomiske effekt af projekterne (O3 og O4). I forbindelse med ansøgers anmodning om udbetaling af støtte skal der indsendes en projektrapport, hvor ansøger skal redegøre for effekterne af investeringen. I 2013 vil tilskudsmodtagerne ligeledes skulle indsende en rapport, hvori der skal redegøres for effekterne af de gennemførte investeringer.

Økonomisk vækst vil blive målt i forhold til jordbrugsbedriftens omsætning og overskud fra den primære drift før skat. Herudover indhentes hvor relevant, oplysninger om forbedringer i forhold til klima og miljø, opgjort som procentvis reduktion i ammoniakfordampningen, behandlingshyppigheden for pesticidanvendelsen, lugtbelastningen, energiforbruget, forbruget af klimagasser og kvælstofreduktionen som følge af investeringernes gennemførelse (O5). Disse indikatorer bruges til at beskrive de miljø- og klimamæssige sideeffekter af ordningen. Det vurderes ikke at være muligt at finde en fælles målindikator til at opgøre effekten i forhold til et forbedret arbejdsmiljø. Her vil det være de relevante indikatorer der måles på – dvs. a) Fysisk og Ergonomisk, f.eks. gentaget ensidigt belastende arbejde og tunge løft, b) Kemisk og biologisk, f.eks. luftforurening og c) Sikkerhed, f.eks. forbedringer der mindske risikoen for ulykker.



Kilde: Fødevarerhverv.

Der er forskellige tilgange til indsamling af viden om indsatsers effekt og forskellige tilgange til anvendelsen af denne viden i den fremadrettede styring. Det er op til den enkelte institution i dialog med departementet at finde metoder, der opfylder det konkrete styringsbehov og som samtidig er realistiske i forhold til kompleksiteten af effektmålingsmetoder, institutionens ressourcer og øvrige prioriteringer.

Det vil altid være en udfordring at opnå viden om den præcise sammenhæng mellem indsats og effekt, idet mange forskellige faktorer påvirker denne sammenhæng. Nedenfor vises et eksempel på SKATs arbejde med at øge deres viden om effekten af deres indsats mod illegal handel med øl og sodavand.

Boks 3.3

Eksempel på brug af indikatorer for effekt – SKAT

Et af SKATs mål er, at forhindre illegal handel med øl og sodavand. Målet er forsøgt opnået ved aktioner med pantkontrol i kiosker og pizzeriaer, samt målrettet brug af pressen; begge dele forsøg på at reducere det ulovlige udbud og efterspørgslen.

Det er svært at måle den direkte effekt af SKATs indsatser, hvorfor SKAT i stedet har benyttet tre forskellige målingsmetoder og tre forskellige indikatorer til at sandsynliggøre, at indsatserne har haft en positiv effekt. SKAT brugte a) statistikker over kontrollen, b) interviews og c) opgørelser over afgiftsprovenuet på øl og sodavand som indikatorer.

a) Kontrollerne viste, at andelen af illegal handel, der blev fanget i kontroller, blev reduceret fra 58 % i 2005 til 25 % i 2006.

b) Interviewene viste, at kendskabet til udsalgssteder faldt i perioden 2005-2006.

Tabel 3.3

Kendskab til udsalgssteder

Produkt	Procentdel af adspurgte der havde kendskab til udsalgssteder	
	2005	2006
Sodavand	52 pct.	25 pct.
Øl	32 pct.	19 pct.

c) Opgørelser over afgiftsprovenuet viste, at provenuet var støt faldende fra 2000 til 2005, men at det steg med 6 % i 2006. Det lovlige salg var dermed stigende, hvilket indikerer fald i den illegale handel.

Alle tre indikatorer indikerer, at der er sket et fald i den illegale handel efter SKATs indsats, hvilket indikerer, at SKATs indsatser har haft den tilsigtede effekt.

Kilde: SKAT.

Det bør være en bestræbelse at relatere målene til den ønskede effekt af institutionens indsats på et givet område. Der bør stiles mod, at de mål for institutionen, der fremgår af anmærkningerne til Finansloven og i resultatkontrakten, er effektmål.

Det kan være vanskeligt at opstille gode effektmål. Der kan ligeledes være forhold som forvaltningsrådets karakter, lovgivningens detaljeringsgrad eller særlig lov-

givning, der gør det relevant at opstille mål, som ikke er effektorienterede. Ligeledes kan der være undtagelser, hvor det ikke er effekten af en institutions aktivitet, men aktiviteten som sådan, der er det egentlige mål. Der kan fx være politisk ønske om offentlig varetagelse af bestemte aktiviteter eller ønske om at efterkomme en specifik efterspørgsel.

Endelig kan det være vanskeligt at isolere effekten af institutionens indsats fra andre faktorer, og en institutions aktiviteter kan indgå i en indsats på tværs af institutioner både indenfor ministerområdet og på tværs af ministerområder. Det kan derfor overvejes, at opstille mål, der går på tværs af institutioner og ministerområder.

Fokus på sammenhæng mellem omkostninger og opgaveløsningen

Opgavehierarkiet, når det er fuldt udarbejdet for institutionen, viser sammenhængen mellem de anvendte ressourcer og institutionens ydelser, produkter og effekter. Det giver overblik over sammenhænge i opgavevaretagelsen og understøtter dermed arbejdet med at fastsætte overordnede mål. Se figur 3.1 ovenfor samt figur 4.1 i næste kapitel.

Opgavehierarkiet eller en anden form for beskrivelse af institutionens mål, produkter, ydelser og aktiviteter, giver et grundlag for at kunne fordele omkostninger til de niveauer, der er styringsmæssig relevante for institutionen. Dermed kan der foretages en kobling af faglig og økonomisk styring - hvad koster det fx at levere et bestemt produkt eller ydelse til en bestemt kvalitet?

Eksempler på sammenhænge mellem ressourceforbrug og opgaveløsningen kan være krav til specifikke enhedsomkostninger ved sagsbehandling eller tilsynsopgaver. Sådanne produktivitetsmål kan bidrage til at holde rammerne eller opfylde specifikke effektiviseringskrav, og kan for nogle institutioner være centrale styringsparametre for hele eller dele af institutionens virke.

Det er et minimumskrav, at alle institutioner skal budgettere omkostninger fordelt på opgaver – typisk svarende til de overordnede mål i resultatkontrakten - i tabel 6 i Finanslovens anmærkninger. Tilsvarende fordeles regnskabstal i Årsrapporten.

Langsigtet styring

De overordnede mål for en institutions virke – institutionens effekt på sine omgivelser vil ofte bedst kunne beskrives med mål, der strækker sig over flere år. Langsigtet styring efter flerårige mål kan ligeledes bidrage til kontinuiteten i institutionens arbejde. Det anbefales derfor, at det overvejes, hvordan man på ministerområdet og i den enkelte institution kan arbejde med et langsigtet styringsperspektiv (jf. kapitel 2 om concernstyring).

Der kan for eksempel opstilles flerårige mål, som fastlægger krav eller forventning til den langsigtede effekt af indsatsen. De resultatkrav eller indikatorer, der knyttes til et flerårigt mål, bør dog give mulighed for årlig opfølgning.

Fokus på brugerne

Ansvarlighed og service overfor brugere og borgere er centralt i leveringen af offentlige ydelser. De fleste institutioner har brugerrettede opgaver enten i forhold til borgere, i forhold til virksomheder eller i forhold til andre offentlige institutioner.

For nogle institutioner er de brugerrettede opgaver institutionens kerneopgave. Det anbefales, at institutioner, der hidtil har været omfattet af ”Klare mål”, overvejer om brugerrettede mål og resultatkrav kan integreres i resultatkontrakten eller at de på anden vis gør det klart og offentligt, hvad brugerne kan forvente.

For hvert af institutionens mål, bør det overvejes, om der på meningsfuld vis kan tilknyttes resultatkrav, der formulerer, hvad den enkelte bruger kan forvente.

3.4 Direktørkontrakter

En direktørkontrakt er en resultatlønsaftale, som departementschefen kan indgå med en styrelses- eller institutionsdirektør. Direktørkontrakten er en skriftlig aftale, der beskriver, hvilke mål, direktøren skal arbejde imod og hvordan målopfyldelse vurderes og honoreres.

Hovedformålet er at skabe klarhed om mål og retning for institutionens udvikling og give direktøren en økonomisk tilskyndelse til at sikre styring og ledelse af institutionen med fokus på resultater og effekt. Det sker ved at departementschefen og direktøren indgår aftale om, hvilke overordnede mål og resultater, der skal styres efter og at der på baggrund af departementschefens vurdering af direktørens indsats i forhold til målene udbetales variabel resultatløn, som supplement til direktørens faste løn.

Departementets overordnede principper og retningslinjer for anvendelse af direktørkontrakter skal indgå i departementets koncept for mål- og resultatstyring jf. kapitel 2, Koncernstyring.

Mål for direktøren og vurdering af direktørens resultater

For at understøtte et styringsfokus på resultater og effekt, er det afgørende, at der ved indgåelsen af direktørkontrakten er enighed om målene for direktøren, og hvordan direktørens indsats i forhold til udviklingen på disse mål vurderes og honoreres. Samtidig er det oplagt at direktørens indsats vurderes i et helhedsperspektiv, der er bredere end de på forhånd aftalte mål, der er opstillet i direktørkontrakten. Direktørens efterlevelse af det grundlæggende ansvar for drift og budgetoverholdelse er væsentligt i den samlede vurdering. Det kan ses som en forudsætning for udbetalingen af resultatløn.

² Finansministeriets vejledning fra 2004, *Vejledning om klare mål og mere åbenhed* stiller krav til at institutionerne med brugerrettede opgaver opstiller og følger op på brugerrettede mål i en særskilt proces. Disse krav bortfalder jf. afsnit 2.8.

Det er oplagt, at mål for direktøren ses i sammenhæng med målene for institutionen. Direktørkontrakten kan udgøre en fuldstændig afspejling af institutionens mål – med en vægtning, så der kan udregnes en resultatlø. Direktørkontrakten kan også basere sig på en udvælgelse af de vigtigste mål for institutionen vægtet sammen med mål, der alene angår direktøren. Målene kan være kvantitative, hvor det er muligt og kvalitative på områder, hvor en kvantitativ opgørelse ikke er meningsfuld.

Der skal på forhånd opstilles kriterier for udmøntning af resultatlø, herunder hvordan de enkelte mål vægtes. Der kan benyttes forskellige former for måleskalaer og evalueringsmetoder, fx en selvevaluering eller selvangivelse, der kan være særligt brugbar ved opgørelse af kvalitative mål. Endelig kan der gives en begrundelse i forbindelse med udmøntningen. Valget af kriterier og/eller metoder til opgørelse af direktørens resultatlø kan med fordel tage udgangspunkt i en vurdering af institutionens opgaver og områdets karakter.

Inspiration til mål i direktørkontrakten

God ledelse har afgørende betydning for, om en institution varetager sine opgaver effektivt og om institutionen er en attraktiv arbejdsplads, hvor medarbejderne trives og udvikler sig i takt med de kompetencekrav opgaverne stiller. Der må derfor forventes en stærk sammenhæng mellem direktørens evner og præstationer og det opnåede resultat på det pågældende område.

Der er temaer, hvor det er oplagt at opstille mål for direktørens indsats og resultater. I vurderingen af direktøren kan følgende overordnede temaer fx indgå:

Resultater af direktørens indsats for, at:

- effektivisere institutionen fx ved at revurdere institutionens arbejdsgange og strukturer, fremme digitalisering, sikre fornuftige indkøb og vurdere potentialet i anvendelse af eksterne leverandører i varetagelsen af dele af institutionens opgaver.
- sikre institutionens viden, kompetencer, kapacitet og overblik til fortsat udvikling af institutionens kerneopgaver.
- sikre institutionens kapacitet og smidighed til at reagere på aktuelle og uforudsete udfordringer.
- udvikle en mere sammenhængende betjening af politikere, borgere og brugere, som går på tværs af organisations-, fag- eller sektorgrænser. Det kan fx være direktørens bidrag til indsatser, der er forankret udenfor institutionen, men har indflydelse på effekten af institutionens indsatser.
- forbedre personalets trivsel og kompetencer.

I modsætning til ovenstående punkter til inspiration, er det et krav, at institutionen opstiller personalepolitiske kvalitetsmål. De kan indgå i institutionens resultatkontrakt, i den offentlige del af direktørkontrakten eller på anden vis være offentlige (jf.

afsnit 3.1). Mange direktørkontrakter indeholder allerede personalepolitiske kvalitetsmål, der fx omhandler institutionens trivselspolitik og ledelses- og personalepolitik.

Offentlighed og afrapportering

Åbenhed om målene i direktørkontrakten kan styrke effekten og bidrage til gennemskuelighed og klarhed over, hvad der prioriteres. Samtidig kan der være afsnit i direktørkontrakten, der ikke egner sig til offentliggørelse. Det kan fx være mål for direktørens personlige udvikling eller mål for organisationsforandringer, der af hensyn til en god personalemæssig håndtering og effektiv implementering ikke bør offentliggøres.

Afrapportering på mål i direktørkontrakten sker internt mellem departement og institution. Afrapporteringen kan dog også helt eller delvist offentliggøres i institutionens årsrapport, men dette er frivilligt. Personalestyrelsen anmoder årligt om oplysninger dels om antallet af indgåede resultatlønaftaler med direktører på det enkelte ministerområde, dels om udmøntningsniveauer og udbetalt resultatløn til brug for styrelsens lønstatistiske arbejde og som led i den generelle lønovervågning.

I boks 3.4 gives inspiration til anvendelse af direktørkontrakter.

Boks 3.4
<p>Inspiration til anvendelse af direktørkontrakter</p> <p>Det er oplagt at lade institutionens mål afspejle sig i direktørkontrakten, så direktøren i væsentligt omfang vurderes på det samme grundlag, som institutionen vurderes på.</p> <p>Direktørkontrakten kan indeholde både kvantitative og kvalitative mål. En vægtning af målene tydeliggør prioriteringen af målene.</p> <p>Departementschefen kan ud fra en helhedsvurdering af direktørens indsats forhøje eller nedsætte den ud fra kontrakten opgjorte resultatløn. Det vil være oplagt at lade helhedsvurderingen omfatte direktørens eventuelle omprioriteringer, grundet forhold, der ikke var kendt ved kontraktindgåelse og direktørens efterlevelse af sit grundlæggende styringsansvar for drift og budgetoverholdelse.</p> <p>Resultatløn kan anvendes som et supplement til direktørens faste løn. Den samlede resultatløn bør maksimalt udgøre 25 pct. af grundlønnen inkl. varige tillæg (ekskl. evt. åremåstillæg).</p> <p>Direktørkontrakten kan med fordel følge resultatkontrakten. Der kan således arbejdes med både årlige og flerårige mål, så dele af resultatlønnen kun udbetales med flerårige intervaller.</p> <p>Vejledning om praktiske og juridiske forhold og elektronisk skabelon for udarbejdelse af resultatlønsaftaler for statslige (mellem)ledere og medarbejdere er tilgængelig på Personalestyrelsens hjemmeside www.perst.dk.</p> <p>Kodeks for god offentlig topledelse kan være til inspiration i formuleringen af mål for direktøren. Kodeks og relateret materiale findes på www.publicgovernance.dk.</p>

4. Økonomistyring i institutionen

4.1 Indledning

Dette kapitel fokuserer på institutionsledelsens opgaver og ansvar for institutionens egen økonomistyring.

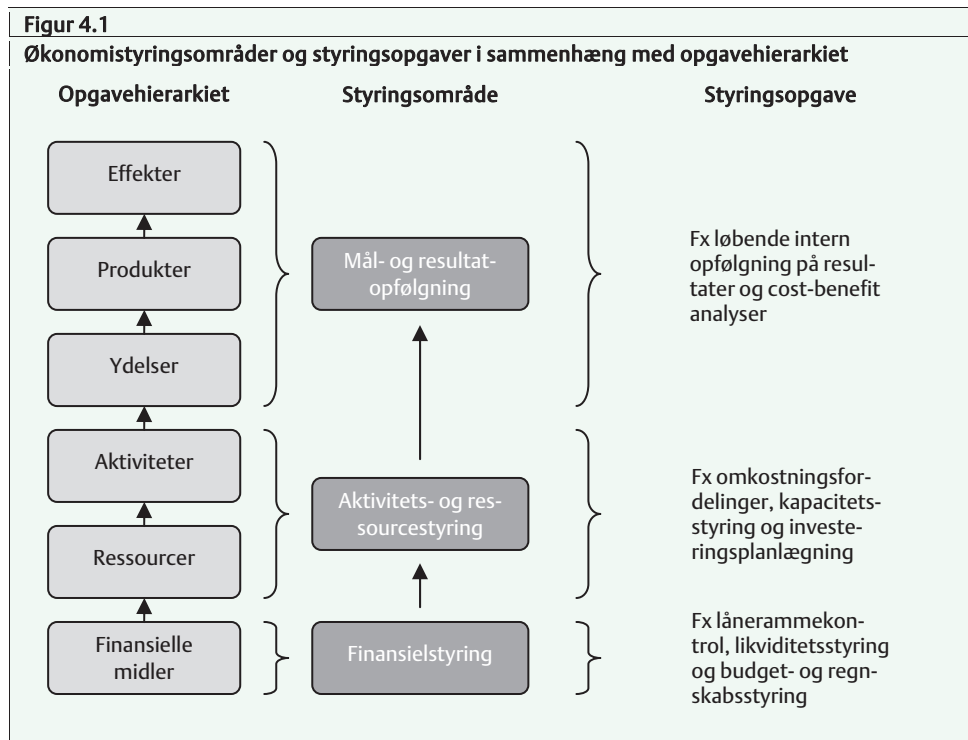
God økonomistyring skal sikre, at statslige institutioner udviser skyldige økonomiske hensyn i forvaltningen af deres midler, og at der disponeres i overensstemmelse med meddelte bevillinger, love og andre forskrifter. Skyldige økonomiske hensyn betyder, at institutionernes ledelse løbende skal vurdere sparsommelighed, produktivitet, effektivitet og kvalitet i forvaltningen af de bevilgede midler.

Fundamentet for økonomistyringen er den grundlæggende drift, herunder bevillingsstyring, budgetopfølgning og regnskabsaflægning. Derudover skal økonomistyringen sikre, at der opnås en optimal udnyttelse af institutionens ressourcer. Økonomistyring handler derfor ikke blot om at reducere omkostninger, men også om prioritering af institutionens ressourceanvendelse, så der opnås størst mulig effekt.

I kapitlet præsenteres de generelle krav til statslig økonomistyring. Det gælder de basale krav til finansiel opfølgning og kontrol, samt de opgaver der følger af omkostningsreformen og oprettelsen af det fællesstatslige Økonomiservicecenter (ØSC).

4.2 Hvad er økonomistyring?

Økonomistyring omfatter overordnet tre styringsområder: finansiel styring, aktivitets- & ressourcestyring samt mål- & resultatopfølgning (se figur 4.1). De tre styringsområder er gensidigt forbundne og skal ses som elementer i én sammenhængende styring. Som det fremgår af figur 4.1 modsvares områderne forskellige niveauer i opgavehierarkiet (se nærmere beskrivelse af opgavehierarkiet i kapitel 3 om mål- og resultatstyring).



Finansiell styring

Finansiell styring vedrører styringen af de finansielle midler, dvs. 'inputtet' i opgavehierarkiet. For statslige institutioner fremkommer de finansielle midler hovedsageligt af bevilling, indtægter fra salg af ydelser, gebyrer, tilskud samt lånefinansiering. Effektiv finansiell styring indebærer, at finansielle midler udnyttes optimalt, og at den finansielle ramme ikke overskrides. Fx skal institutionerne sørge for, at der er tilstrækkeligt råderum i driften til at foretage investeringer både på kort og langt sigt. Efter omkostningsreformen er likviditetsstyring - både i form af korrekte arbejdsgange og en effektiv styring af den selvstændige likviditet - blevet en vigtigere del af den finansielle styring.

Læs mere

Regelsæt og tilknyttede vejledninger:

- Cirkulære om selvstændig likviditet
- Vejledning om selvstændig likviditet

Regelsæt og vejledninger kan findes på www.oav.dk under henholdsvis 'Love, regler og bekendtgørelser' og 'Vejledninger'.

Aktivitets- og ressourcestyring

Aktivitets- og ressourcestyring handler om at tilrettelægge aktiviteter og udnytte ressourcer, så der opnås de bedst mulige resultater inden for den finansielle ramme. Målet er at optimere den faglige opgavevaretagelse. Styringsområdet vedrører den midterste del af opgavehierarkiet og er derfor på den ene side betinget af de finansielle rammer (bevilling, låneramme, indtægter), og på den anden side de fastsatte mål på Finansloven, i lovgivningen eller i institutionens resultatkontrakt.

Mål- og resultatopfølgning

Mål- og resultatopfølgning vedrører den øverste del af opgavehierarkiet, dvs. ydelser, produkter og effekter. Den vigtigste opgave for økonomistyringen er i denne forbindelse at følge op på ressourceforbruget i forhold til institutionens mål. Omkostningsprincipper forbedrer grundlaget for at koble de økonomiske og faglige mål. Formålet med at skabe sammenhæng mellem ressourcetræk og målopfyldelse er en styring, der sikrer fokus på omkostningseffektivitet og strategisk prioritering af opgaverne.

Test din økonomistyring

Økonomistyrelsen har udviklet et selvevalueringsværktøj, der kan bruges til at måle økonomistyringen i jeres egen institution. Selvevalueringsværktøjet viser, på hvilke områder I kan forbedre jeres styring – og på hvilke områder I gør det godt. På sigt vil det også blive muligt at sammenligne jeres institution med andre lignende institutioner. I tilknytning til værktøjet er der desuden lavet en kort vejledning om statslig økonomistyring.

Selvevalueringsværktøjet og vejledning om god økonomistyring kan findes på www.oes.dk

4.3 Krav til den statslige økonomistyring

Statslige institutioner er ikke ens. Både hvad angår størrelse, finansiering og opgaver er der stor variation. Det betyder, at institutioners styringsbehov er forskelligt, og der er forskel på, hvilke processer og værktøjer der er relevante for den enkelte institution.

Ikke desto mindre er der en række grundlæggende krav til statslige institutioners økonomistyring, som alle institutioner som minimum skal opfylde. Det gælder både den eksterne styring og dokumentation, hvor reglerne for fx regnskabsaflæggelse og budgetopfølgning er ens for alle statslige institutioner. Der stilles samtidig krav til, hvad institutioners interne økonomistyring skal kunne levere. Kravene til den interne styring vedrører resultatet af styringen, fx at der leveres den rigtige ledelsesinformation. Hvordan det konkret opnås vil dog variere afhængigt af, hvilken type institution der er tale om.

Den statslige økonomistyring baserer sig på to forudsætninger:

- At der tilvejebringes valide og korrekte regnskabstal som fundament for afrapportering og styring.
- At bevillingerne anvendes i overensstemmelse med de forudsætninger, de er givet under, og at de ikke overskrides.

Det er institutionsledelsens ansvar, at der iværksættes interne kontroller og forretningsgange, der sikrer, at bevillings- og regnskabsregler overholdes. Dvs., at institutionen overholder det regelsæt, der er beskrevet i *Budgetvejledningen*, *Regnskabsbekendtgørelsen* og *Finansministeriets Økonomisk Administrative Vejledning (ØAV)*.

Ud fra dette kan der stilles to grundlæggende krav, der primært knytter sig til den kortsigtede finansielle styring:

1. Retvisende regnskabsaflæggelse og regnskabsmæssig kontrol
2. Bevillingskontrol og budgetopfølgning

Den finansielle styring og kontrol udgør fundamentet for en velfungerende økonomistyring. Derudover er der fastsat yderligere fire krav til økonomistyringen, som alle statslige institutioner skal leve op til:

3. Måltrettet ledelsesinformation
4. Langsigtet planlægning
5. Kobling mellem ressourcer og opgaver/resultater
6. Risikostyring

Omkostningsprincipper i det statslige regnskabs- og bevillingssystem underbygger institutionernes fokus på disse krav til økonomistyringen. I det følgende gennemgås alle seks punkter mere detaljeret.

Kravene til økonomistyringen er i større eller mindre grad tværgående i forhold til de tre styringsområder, der er beskrevet i foregående afsnit. Fx vedrører kravet om ledelsesinformation alle tre styringsområder, da ledelsen både skal orienteres om det løbende forbrug af rammen (finansiell styring), men i lige så høj om resultatopnåelse (mål- og resultatopfølgning). De tværgående krav understreger, at økonomistyring skal ses som en sammenhængende styring, hvor de tre styringsområder er gensidigt forbundne.

Retvisende regnskabsaflæggelse og regnskabsmæssig kontrol

Et helt basalt krav til en velfungerende økonomistyring er, at institutionen kan aflægge måneds-, kvartals- og årsregnskab, der er korrekt og retvisende. Det indebærer blandt andet, at institutionen aflægger regnskabet til tiden, og at regnskabet er fuldstændigt og i overensstemmelse med reglerne (se Regnskabsbekendtgørelsen § 34-38).

En forudsætning for dette er, at institutionen fastlægger interne procedurer for regnskabsopgaven. Kontrolopgaven handler derfor primært om at etablere arbejdsgange for dispositioner og godkendelse, som sikrer, at dispositionerne er korrekte, og at der foretages en korrekt regnskabsmæssig registrering (se Regnskabsbekendtgørelsen § 24-27). Tilrettelæggelsen af regnskabsopgaven skal være veldokumenteret. Derfor er det enhver statslig institutions pligt at sikre, at der altid foreligger en opdateret regnskabsinstruks, der angiver arbejdsgange og ansvar for dispositioner og regnskabsopgaver (se Regnskabsbekendtgørelsen § 20-23).

Med etableringen af et tværministerielt økonomiservicecenter (ØSC) etableres der nye forretningsgange i institutionerne. Det er institutionernes ansvar, at regnskabs- og sikkerhedsinstrukser tilrettes, så de kommer i overensstemmelse med den nye arbejdsdeling mellem servicecenter og institution. De nye forretningsgange skal tage udgangspunkt i samarbejdet og arbejdsgangen mellem det administrative servicecenter og institutionen, hvilket skal dokumenteres i institutionens regnskabsinstruks. Institutionen har ansvaret for at dokumentere sine egne forretningsgange.

Institutionens egen regnskabsinstruks vil fortsat ligge til grund for Rigsrevisionens revision af institutionen, og de interne forretningsgange i institutionen skal således fortsat kvalitetssikres lokalt via intern kontrol og opfølgning. Der skal blandt andet laves retningslinjer for kvaliteten af de data, der leveres til centret. Det skal fx sikres, at anviste betalinger er konteret korrekt

Overdragelsen af regnskabs- og bogholderiopgaven til ØSC i Økonomistyrelsen ændrer ikke ved institutionsledelsens regnskabsmæssige ansvar, herunder den substantielle regnskabsgodkendelse.

Bevillingskontrol og budgetopfølgning

En anden grundlæggende opgave for økonomistyringen er at sikre, at bevillingerne anvendes til de formål, der er angivet i Finansloven og ud fra de generelle bevillingsregler, der er beskrevet i Budgetvejledningen. Ledelsen er derfor ansvarlig for, at både de særlige og de generelle forudsætninger for bevillingsanvendelse overholdes. Derudover skal ledelsen sørge for, at den bevillingsmæssige ramme ikke overskrides, bl.a. gennem faste procedurer ved budgetafvigelser.

Budgettering og opfølgning på bevillingsforbruget er derfor en helt central opgave for institutionernes økonomistyring. Den ene del af dette omhandler den eksterne budgettering på Finansloven og opfølgning i form af input til ministerområdets rammedegørelser. Her er opgaven at budgettere og følge op på det samlede overordnede omkostningsniveau for institutionen, så den ramme institutionen har fået tildelt overholdes. Opfølgningen indebærer også, at der følges særskilt op på lønsumsforbrug, anlægsinvesteringer mv., hvor der gælder særlige regler for disponering.

Udover den eksterne budgettering på Finansloven skal institutionerne sørge for at udarbejde styringsrelevante interne budgetter. Det kan variere fra institution til insti-

tution, hvilke typer af budgetter det er relevant at lave. For institutioner med mange aktiver, er det centralt at udarbejde præcise investeringsbudgetter. For sagsproducerende institutioner er det vigtigere, at budgettet afspejler prognoser for aktivitetsniveauet i løbet af året.

For langt de fleste institutioner vil det således være nødvendigt at udarbejde interne budgetter, der fordeler ressourcerne til opgaver, aktiviteter eller områder, afhængigt af den enkelte institutions behov. Det sikrer desuden, at institutionerne kan opføre eventuelt reserveret bevilling præcist.

Opfølgingsopgaven indebærer, at institutionerne skal have faste kontrol- og opfølgingsprocedurer for budget og bevilling; herunder procedurer for hvordan væsentlige budgetafvigelser håndteres. Opgaven er ikke primært en regnskabsteknisk gennemgang, men derimod en økonomifaglig vurdering af regnskabsrapporterne som led i en systematisk opfølgning på del- og periodebudgetter, hvor afvigelser mellem den forventede og den faktiske udvikling klarlægges – og eventuelle tiltag sættes i værk.

Læs mere

Regelsæt og tilknyttede vejledninger:

- Budgetvejledning 2010
- Regnskabsbekendtgørelsen
- www.oav.dk/regnskabsaflaeggelse
- Vejledning til udarbejdelse af regnskabsinstruks
- Vejledning til udarbejdelse af virksomhedsinstruks

Vejledning til inspiration

- Regnskabs- og budgetarbejdet i samarbejde med et administrativt servicecenter

Målrettet ledelsesinformation

Ledelsens øgede ansvar for dispositioner og regnskabsaflæggelse stiller krav om styrket ledelsesinformation. Det gælder både karakteren og kvaliteten af data. Ledelsesinformation udgør fundamentet for den interne økonomistyring i institutionen. Et helt centralt krav til den interne økonomistyring er derfor, at der kan leveres retvisende beslutningsgrundlag, der sætter ledelsen i stand til at træffe velbegrundede afgørelser, fx om hvilke investeringer der skal foretages.

I praksis betyder det, at økonomistyringen skal have fokus på at levere brugbar information til ledelsen. Det konkrete indhold og hyppighed af ledelsesinformationen vil variere fra institutionen til institution, da det ikke nødvendigvis er de samme informationer, der vil være relevante. Fælles er dog, at ledelsen skal være orienteret om væsentlige økonomiske forhold fx økonomisk råderum og aktivitetsniveau. Det kan også være udviklingen på udvalgte områder, fx projekter hvor en business case har givet løfte om fremtidige besparelser.

Den generelle ledelsesinformation skal fange væsentlige hændelser. Fx skal det sikres, at ledelsen i god tid orienteres om risici for væsentlige budgetafvigelse, så ledelsen har mulighed for at rette op på problemet. Derudover skal økonomistyringen levere ledelsesinformation, der relaterer sig til situationsbestemte behov, fx opfølgning på væsentlige budgetoverskridelser eller opfølgning på nye initiativer. Denne type ledelsesinformation er mere detaljeret og vil ofte også skulle leveres hyppigere end den generelle ledelsesinformation.

I den fremadrettede styring skal økonomistyringen bidrage med information, der sikrer, at ledelsen kan træffe de rette beslutninger om fx, hvilke investeringer der skal foretages, og opgaver eller aktiviteter, der bør prioriteres.

<p>Boks 4.2</p> <p>Eksempler på ledelsesinformation og nøgletal</p> <p>Eksempler på ledelsesinformation</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nøgletal • Investeringsbudgetter (Business Cases) • Sagsbehandlingstider • Produktivitetmålinger • Cost-benefit analyser <p>Eksempler på nøgletal</p> <ul style="list-style-type: none"> • Forbrug af bevilling til dato (løbende kontrol af bevillingsforbrug) • Udnyttelsesgrad (kapacitet og likviditet) • Overskudsgrad (siger noget om økonomisk råderum) • Omsætningshastighed (personale) • Lønudvikling og lønniveauer • Sygefravær

Institutionen vil – som del af det samlede ministerområde – også skulle levere ledelsesinformation til brug for koncernstyring og koncernledelse. Som nævnt i kapitel 2 kan etablering af koncernfælles registreringsrammer og metodestandarder være hensigtsmæssige.

<p>Læs mere</p> <p>Regelsæt og tilknyttede vejledninger:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cirkulære om udarbejdelse af business case for digitaliseringsprojekter • Vejledning til business case model for offentlige digitaliseringsprojekter <p>Vejledninger til inspiration:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Knæk en statslig årsrapport (nøgletal) • Vejledning om investeringsbeslutninger • HR-meter - værktøj til HR-ledelsesinformation
--

Langsigtet planlægning

Institutionerne skal have et flerårigt og strategisk perspektiv i økonomistyringen, der modsvare de langsigtede mål og opgaver. Med omkostningsprincipper skal der i budgetlægningen tages højde for fx investeringsmæssige beslutninger, der har en langsigtet virkning på balance og drift. Det stiller nye krav til den langsigtede planlægning i institutionerne.

I den eksterne budgettering på Finansloven er der krav om flerårig budgettering med tre budget-overslagsår, som er omfattet af forslaget til Finanslov. Det gælder også Finanslovens finansieringsoversigt, der viser den langsigtede finansiering og gældsudvikling, herunder lånerammeudnyttelsen.

I den interne økonomistyring skal udgangspunktet ligeledes være flerårige interne budgetter, hvor institutionen budgetterer omkostninger forbundet med de langsigtede mål og opgaver. Afhængigt af institutionens opgaver vil det også være relevant at lave fx aktivitetsbudgetter eller indtægtsbudgetter med et flerårigt perspektiv.

Kobling mellem ressourcer og opgaver/resultater

Alle institutioner skal budgettere omkostninger fordelt på opgaver i tabel 6 i Finanslovens anmærkninger. Tilsvarende fordeles regnskabstal i Årsrapportens målrapportering.¹ Formålet er at tydeliggøre hvilke omkostninger, der er forbundet med institutionens opgaver og målopfyldelse. For institutionen er koblingen mellem ressourcer og resultater et grundlag for at analysere og prioritere ressourceanvendelse.

Den bedste sammenhæng opnås, hvis Finanslovens opgaveoversigt danner udgangspunkt for resultatkontrakt, interne kontrakter, den interne kontoplan og afrapporteringen i årsrapporten. Det sikrer sammenhængen mellem de opgaver og mål, der styres efter og dem, der følges op på.

Udover de overordnede fordelinger i Finansloven og Årsrapporten kan der være krav om mere præcise fordelinger.

Institutioner der opkræver afgifter eller gebyrer, har salg af varer og tjenesteydelser eller opererer med indtægtsdækket virksomhed skal foretage en omkostningsfordeling til de relevante aktiviteter, produkter og ydelser, inden for rammerne af vejledning om prisfastsættelse.

Andre institutioner kan have en struktur, størrelse eller specielle styringsmæssige behov, der medfører, at de på lignende vis bør stræbe mod omkostningsfordelinger til væsentligste hovedaktiviteter eller ydelser. Det gælder fx hvis styring af enkelte aktiviteter er knyttet tæt til bevillingsoverholdelsen, eller hvis aktiviteter eller ydelser i øvrigt opgøres og måles, så der vil være en styringsmæssig gevinst ved omkostningsfor-

¹ Afrapporteringen på ressourcer og resultater i årsrapporten gælder ikke små institutioner, der har fået særlig dispensation fra Økonomistyringsrelsen.

delingen. Det gælder fx hvis aktiviteten måles pr. enhed, så produktiviteten kan opgøres, eller hvis prisen på en bestemt ydelse har styringsmæssig relevans.

I de tilfælde, hvor der ikke er tale om afgifter, gebyrer, salg mm. er metoden til fordeling af omkostninger op til den enkelte institution. Det er derfor kompleksiteten og styringsbehovet i den enkelte institution, der afgør valget af fordelingsmodel. Det er dog et krav, at fordelingsmetoden skal være retvisende og veldokumenteret, dvs. at institutionernes fordelingsmetode skal være beskrevet.

Læs mere

Regelsæt og tilknyttede vejledninger:

- Vejledning om udarbejdelse af årsrapport
- Vejledning om prisfastsættelse

Vejledning til inspiration

- Vejledning om omkostningsfordelinger

Risikostyring

Det er et krav, at institutionen har overblik over væsentlige risici, der potentielt kan true opgavevaretagelsen. Det gælder fx risici for skader af et omfang, der kan betyde, at institutionen overskrider sit budget. Derfor skal institutionerne i deres interne økonomistyring have fokus omkostninger forbundet med skader og indregne væsentlige risici i deres budget.

Udover risikostyring forbundet med skader bør institutionen endvidere være opmærksom på andre risici, der kan forhindre, at institutionen løser sine opgaver. Det kan fx være i forbindelse udvikling af it-systemer eller byggeprojekter, hvor der er stor risiko for forsinkelser og budgetoverskridelser. Eller opgaver, der ikke kan løses med tilfredsstillende kvalitet, på grund af mangel på særlige kompetencer.

Læs vejledninger

Regelsæt og tilknyttede vejledninger

- Budgetvejledning 2010
- Cirkulære om statens selvforsikring
- Vejledning om risikostyring i staten

Vejledning til inspiration

- Omkostningsprincipper for Statens Selvforsikring

www.fm.dk