

RÅDERUM

MANGE VEJE TIL ØKONOMISK RÅDERUM

INDHOLD

Forord.....	side 3
Mange veje til råderum.....	side 4
Den stille vej.....	side 6
Den brede vej	side 8
Den smalle vej.....	side 10
Den tværgående vej	side 12
Den direkte vej.....	side 14
Offensiv og defensiv økonomistyring	side 16
Den gode proces	side 18

Information om pjecens indhold herunder information om pjecens eksempler og værktøjer til analyse kan fås ved henvendelse til KLK

Jens Vedel Jørgensen, jvej@kl.dk, tlf. 2465 0747

Peter Bogh, peb@kl.dk, tlf. 2134 4445

FORORD

Kommunernes økonomi for budget 2020 kom på plads. For anden gang i mange år med kompensation for det demografiske pres. På landsplan og generelt. Med den nye regerings lancering af Velfærdsprioritering vil fokus fortsat være at skabe råderum til mere kvalitet og bedre service for de eksisterende ressourcer. Presset bliver ikke mindre.

Det er også daglig praksis i kommunerne. Alle arbejder med at skabe økonomisk råderum indefra – ved at frigøre ressourcer fra eksisterende drift til nye politiske initiativer som f.eks. for at kunne møde ændringer i borgerne eller virksomhedernes behov, udvikle kommunen mv.

Kommunernes driftsopgaver er mangfoldige, og der er konstant aktiviteter, tiden løber fra eller løsninger, der kan organiseres mere effektivt. Det er et kommunalpolitisk ansvar at arbejde med den fornyelse og give borgerne stadig bedre resultater for de skattekroner, der er i arbejde.

Flere kommuner har efterspurgt, at KL indsamler og formidler erfaringer om proces og metoder i budgetlægningen frem mod budget 2020. Hvordan tilrettelægges budgetproceduren, og hvilke metoder arbejdes der med i de kommuner, der frigør mange ressourcer fra eksisterende drift?

Det har KL og KL's konsulentfunktion KLK samlet eksempler på i denne pjece. KL har endvidere oprettet en idebank af besparelses- og effektiviseringstiltag i kommunernes budgetter. Formålet med idebanken er at give kommunale chefer og medarbejdere inspiration til nye tiltag, som kan bidrage til det økonomiske råderum. Idebanken giver herudover kommuner, der arbejder med de samme konkrete tiltag, mulighed for at vidensdele med hinanden.

MANGE VEJE TIL ØKONOMISK RÅDERUM

De folkevalgte i landets kommunalbestyrelser forvalter hovedparten af de offentlige velfærdsudgifter. Det er mange skattekroner, og kommunerne har ansvaret for at omsætte dem til størst mulig gavn for borgerne. Det handler budgetlægningen i høj grad om.

Mere for skattekronerne

Alle kommunalbestyrelser drøfter nye initiativer, der vil gavne borgere og lokalsamfund. Men de drøfter også aktiviteter, som tiden er løbet fra, og løsninger der ikke er effektive nok.

Økonomisk råderum til nye initiativer handler primært om at reallokere de ressourcer, kommunen allerede har i spil. Hvordan kan det eksisterende budget omfordeles, så det er til større gavn for borgerne?

Når økonomisk omfordeling er en fast del af den årlige budgetlægning er forandring og fornyelse ofte en del af kommunens basale værdier – både i kommunalbestyrelsen og i administrationen. Omstilling kobles med udvikling og ikke med besparelse.

Når der arbejdes med at skabe økonomisk råderum til nye initiativer, handler det derfor om, hvordan det nuværende budget kan anvendes bedre.

På de følgende sider er der beskrevet forskellige veje til øget råderum. Hen over landet er der stor forskel i politisk tradition, og kommunernes udfordringer er forskellige. Alligevel går mange metoder igen.

Forskellige udfordringer

En større gruppe af kommuner har i arbejdet med budgettet alvorlige udfordringer med at få budgettet til at hænge sammen. Enkelte "rammer muren" og bliver tvunget til at gennemføre betydelige tilpasninger og besparelser.

Andre arbejder med at overholde servicerammen og er nødsaget til løbende at frigøre ressourcer fra den eksisterende drift, når der skal findes midler til nye politiske initiativer.

Administrativ effektivisering er et hovedtema, men langt fra tilstrækkelig til at finansiere behovene på serviceområderne. Derfor arbejdes der i alle kommuner med at finde nye og mindre ressourcerekrævende løsninger på de store driftsområder.

Investering i innovation og udvikling

Budgetarbejdet er fyldt med udviklingsaktiviteter. Man ser på tværs af eksisterende strukturer. Man redefinerer kerneopgaverne, og man trækker borgerperspektivet langt stærkere frem.

Regeringens udspil om en Sammenhængsreform er i høj grad inspireret af de mange kommuner, der har efterspurgt mere fleksible rammer for helhedsløsninger til borgerne. Det udspringer af kommunernes målrettede arbejde med løsninger på tværs af hidtidige fagskel.

Nye løsninger kræver ofte investeringer, og derfor arbejder mange med investeringsstrategier, der koster lidt på kort sigt, men som hurtigt kan frigøre ressourcer.

Det er kendetegnende, at mange kommuner kæder en politisk visionsdebat sammen med budgetlægningen. Der sættes klare politiske mål for indsætterne, og der følges op på resultaterne med systematisk dokumentation.

Borgerne er i fokus i dette arbejde, og der er mange eksempler på, at borgerperspektivet - at se udefra og ind - har skabt nye organisatoriske løsninger og medført en revurdering af ressourcebehovet. Som eksempler kan nævnes indsætterne for udsatte familier og indsætterne for alle unge i uddannelse.

Sådanne omstillinger har også bragt kommunernes ledelsessystemer mere i fokus, fordi implementeringen af de økonomiske beslutninger stiller store krav til ledelsen - ikke mindst når løsningerne går på tværs af eksisterende fagsøjler.

Budgetproceduren - et politisk redskab

Budgetproceduren er rammen for de politiske drøftelser om kommunens økonomi. Når man ser på tværs af landet er der mange forskellige traditioner for, hvordan budgetprocessen tilrettelægges, herunder hvilke typer af politisk debat budgetprocessen understøtter.

Er der fokus på marginale korrektioner til det eksisterende budget, eller på en bredere politisk debat om omstillinger? Er store dele af budgettet på forhånd "fredet", eller kan alle temaer komme i spil? Er der klare forventninger til administrationen om effektiviseringsbidrag, eller bliver alle sådanne initiativer til en politisk debat i kommunalbestyrelsen?

Svaret på disse spørgsmål afspejler ofte formen for samarbejde i kommunalbestyrelsen og tillidsforholdet mellem de folkevalgte og embedsmændene.

Ingen budgetproces kan siges at være mere rigtig eller bedre end andre. Men de fører forskellige resultater med sig. Derfor er der god grund til med mellemrum at tage processen op til evaluering og revision. Den bør nemlig altid understøtte, at kommunen er i en offensiv rolle i forhold til de udfordringer, der skal findes svar på.

Offensiv og defensiv økonomistyring

Alle kommunalbestyrelser ønsker sig stor økonomisk handlefrihed. Det gælder ikke mindst, når kommunen står overfor strategiske muligheder, der forudsætter investeringer her og nu.

Når økonomistyringen sikrer handlemuligheder, kan man sige, at kommunen har sørget for at bringe sig i en offensiv position. Sådanne kommuner er ofte præget af en stærk budgetdisciplin, og en rettidig omhu med vanskelige omstillinger. Hertil kommer, at man i disse kommuner ofte ser klare politiske mål og stabilitet om de politiske beslutninger.

Heroverfor står kommuner med begrænset økonomisk handlefrihed, og som ikke kan finansiere oplagte initiativer. Sådanne kommuner kan siges at være i en mere defensiv position, og de er nogle gange kendetegnet ved svag budgetdisciplin og svag eller langsom tilpasningsevne til nye rammevilkår.

Det kan skyldes flere forhold, herunder både en svag prognosticeringsevne i administrationen og/eller mangel på politisk stabilitet om økonomiske nøglebeslutninger.

Naturligvis er der meget forskellige økonomiske rammevilkår for kommunerne, men der findes offensive og defensive positioner i begge ender af skalaen. Med givne økonomiske rammevilkår handler det derfor om, hvordan budgetproces og økonomistyring er tilrettelagt, og hvilken politisk vilje der står bag. Det handler naturligvis også om, hvordan administrationen bistår kommunalbestyrelsen med præsentation af udfordringer og muligheder.

Metoder i budgetlægningen

Der er mange forskellige betegnelser for de budgetmetoder, kommunerne anvender. Uanset overskrifterne indeholder en budgetproces altid elementer fra flere forskellige metoder.

I boksen til højre er der sat overskrift på fem forskellige veje til råderum. Det gælder også her, at alle kommuner vil arbejde med en kombination af disse metoder. Men overskrifterne kan forhåbentlig bidrage til en drøftelse af, hvad den enkelte kommune i den konkrete situation kan have behov for at indarbejde i budgetprocessen.

Den stille vej:

Det er vejen med de automatiske tilpasninger og uden særlig støj, hvor kommunalbestyrelsen ved hver ny budgetrunde forventer et økonomisk råderum gennem administrations løbende effektiviseringer.

Se side 6

Den brede vej:

Det er vejen, der skal være så bred, at alt kan komme politisk i spil og få sin egen kørebane gennem budgetlægningen, hvor ingen ko er for hellig til at blive kigget på, og hvor kommunalbestyrelsen forventer at få præsenteret en bred vifte af alternativer til den eksisterende drift

Se side 8

Den smalle vej:

Det er vejen, hvor kommunalbestyrelsen med henblik på øget råderum systematisk over nogle år – måske med en plan for valgperioden - går de store driftsområder igennem ét for ét, og via dybtgående budgetanalyser tager stilling til fremtidig struktur, serviceniveau, styringsprincipper m.v.

Se side 10

Den tværgående vej:

Det er vejen, hvor kommunalbestyrelsen afprøver nye løsninger typisk med et mål for øget råderum, men også med den usikkerhed og fleksibilitet som forsøg og nye løsninger skal have rum for, når effekter og konsekvenser af forsøg er ukendte

Se side 12

Den direkte vej:

Det er vejen, hvor kommunalbestyrelsen – typisk under pres – klarer en økonomisk tilpasning gennem generelle rammereduktioner bredt fordelt over hele budgettet gennem en grønthøster måske med nogle følsomme områder helt fritaget

Se side 14

Alle veje fører til Rom:

Som bekendt fører alle veje til Rom, og de fleste kommunalbestyrelser anvender flere veje på samme tur for at nå målet. Men nogle vejtyper tæller mere i kilometerregnskab end andre. Nogle kommer hurtigt og let frem. Andre bruger længere tid på en besværlig rute. Ingen vej er den "rigtige". Men der kan være forskel på, hvor offensivt eller hvor defensivt kommunalbestyrelsen planlægger ruten.

Se side 16

DEN STILLE VEJ

Det er i alle 98 kommuner en politisk forventning, at administrationen løbende effektiviserer, og at den får mest mulig service ud af de midler, der er afsat i budgettet.

Når det er sagt, er der meget stor forskel på, hvor konkrete disse politiske forventninger er, og hvornår et effektiviseringsinitiativ i administrationen bliver til en politisk sag.

Nogle kommunalbestyrelser stiller krav om, at administrationen årligt tilvejebringer et betydeligt beløb gennem effektiviseringer og tilpasninger, så der automatisk og uden ekstraordinært politisk initiativ hvert år skabes et økonomisk råderum.

I disse kommuner er der altså på forhånd frigjort midler, nærmest pr. automatik, og derfor kalder vi fremgangsmåden "Den stille vej". Den står i modsætning til de kommuner, der ikke har noget konkret effektiviseringskrav, og hvor den "første effektiviseringskrone" altid skal komme fra et politisk initiativ.

"Den stille vej" til effektivisering og økonomisk råderum er ikke tilstrækkelig til at løse strukturproblemer eller ubalancer i kommunens økonomi. Men forskellen på at have et årligt effektiviseringsbidrag eller ikke er stor. På en 4-årlig periode bliver 1% om året trods alt 4%.

Fast årlig effektiviseringsprocent

Mange kommuner har ganske enkelt fastsat en årlig effektiviseringsprocent, som direktionen har ansvar for at tilvejebringe. Det kan være ½%, 1%, eller måske 1½%.

Spillereglen er typisk, at den fastlagte procentsats forlods tages ud af budgettet, og det er så direktionens opgave at tilrettelægge en proces for dette arbejde, uden at der er services, der forsvinder, eller at effektiviseringerne påvirker serviceniveauet.

Mange kommuner har en lang tradition for dette element i budgetlægningen f.eks. Halsnæs, der de seneste år har kørt med en fast procent. I disse kommuner gribes processen meget forskelligt an, men der er ofte et betydeligt element af delegering og dermed ganske frie rammer for, hvordan direktører og afdelingschefer placerer effektiviseringerne i de forskellige afdelinger.

I nogle direktioner lægger man sig imidlertid fast på, at dele af effektiviseringsbidraget skal komme fra bestemte indsats. Det gælder f.eks. i Viborg kommune, jævnfør eksemplet i boksen.

Værktøjer på den stille vej

De mest anvendte analyseværktøjer på den stille vej:

- Arbejdsgangsanalyser, hvor måden at udføre og lede arbejdet på analyseres
- Analyser af tildelingsmodeller, hvor tildelingsparametre og priser analyseres ift. konkrete udgiftsbehov
- Analyser af udgiftssammensætningen, hvor bl.a. udgiftsniveauet for løn og vareindkøb kortlægges

Budgettildelingsmodellerne

En stor andel af kommunernes udgifter styres gennem budgettildelingsmodeller, med korrektion for demografi. Derfor har selv små justeringer i modellerne ofte store økonomiske konsekvenser.

Samtidig er der stor forskel på, hvordan kommunerne har indrettet modellerne. Nogle bidrager til at skabe råderum og andre begrænser det. Derfor bør modellerne med mellemrum have et eftersyn. Ikke mindst i en tid, hvor rammen for udviklingen i serviceudgifterne ligger under det udgiftspres, som demografien skaber.

Som eksempel kan nævnes ældreområdet, hvor der er meget stor forskel på, hvordan kommunerne tager højde for den forbedrede sundhedstilstand og middellevetid, rehabiliteringseffekter, arbejdskraftsbesparende teknologier, effektiviseringer mv. Hertil kommer hvilke dele af servicen, der reguleres af demografimodellen og hvilke der har en fast ramme, samt hvor ofte der foretages genberegning af parametrene i modellerne, og om der efterreguleres mv.

Et helt centralt element i forhold til råderum handler om størrelsen af det beløb, budgettet reguleres med. I nogle kommuner udløser én ekstra 80 årig i befolkningen fra gennemsnitligt 14.000 kr. i den laveste tredjedel til gennemsnitligt 65.000 kr. i den højeste tredjedel, når man ser på tværs af kommuner.

I Vejle kommune er det politisk besluttet, at man ikke korrigerer basisbudgettet med demografiske ændringer. Der udarbejdes et teknisk budget ud fra de eksisterende rammer. Efter sommerferien præsenteres de folkevalgte for et budget i balance, og her vedlægges en beregning af de udgiftsændringer, som udviklingen i demografien har for de forskellige budgetområder. Det er imidlertid en politisk beslutning, om og hvordan ændringer i udgiftsbehovene skal indarbejdes i det endelige budget.

Mange kommuner kan med fordel gennemgå det samlede system af budgettildelingsmodeller. Det er ikke hensigtsmæssigt, hvis modellerne tvinger kommunalbestyrelsen ud i besparelser allerede inden budgetlægningen er gået i gang, som følge af automatiske reguleringer. Se boksen "Giv tildelingsmodellen et eftersyn".

Giv tildelingsmodellen et eftersyn

Mange kommuner kan med fordel give tildelingsmodellerne et eftersyn og stille følgende spørgsmål:

- Hvor bør kommunen have en demografimodel, og hvor skal tildelingen være en del af rammestyringen?
- Hvilke områder skal demografireguleres og skal de behandles ens – både når demografien stiger og falder?
- Skaber demografimodellen økonomisk råderum eller reducerer den råderummet?
- Skal demografimodellen alene fremskrive det eksisterende udgiftsniveau med en stigende mængde – og er der råd til det?
- Hvilken forudsætning indgår i modellen om bl.a. dækningsgrad i de forskellige aldersintervaller?
- Forudsætter modellen på ældreområdet, at andelen af ældre der modtager hjemmepleje i de forskellige aldersgrupper falder i takt med at levetiden stiger?
- Hvordan tages der højde for effekterne af rehabilitering, sund aldring, øget middellevetid, mv.?
- Er der indarbejdet incitament til løbende at effektivisere og forbedre den måde, som services leveres på eks. gennem samarbejdet mellem forskellige myndigheder i kommunen?
- Hvilke enhedspriser anvendes i modellerne og hvordan er priserne fremkommet og reguleret gennem tiden?

Politisk beslutning om landsgennemsnitlige udgiftsnormer

Nogle kommuner har truffet beslutning om, at de til stadighed i forhold til andre kommuner vil være placeret i nogenlunde samme relative position målt på udvalgte nøgletal.

Hvis man f.eks. ønsker at ligge på et gennemsnitligt udgiftsniveau i forhold til sammenlignelige kommuner, indebærer beslutningen altså, at man justerer udgifterne, hvis landsgennemsnittet flytter sig.

En sådan principbeslutning indikerer nærmest, at man teknisk korrigerer budgettet, hvis de kommuner, man sammenligner sig med, ændrer i deres udgiftsstruktur og dermed udgiftsniveau. Men naturligvis kan korrektionerne give anledning til konkrete politiske overvejelser om, hvorvidt man i situationen følger princippet, eller afviger hovedreglen.

Metoden lægger imidlertid op til en vis automatik og kan derfor være med til at frigøre råderum, hvis man vælger at ligge blandt de kommuner med det laveste udgiftsniveau på et eller flere områder. På den måde imødegår man også strukturelle problemer, der kan komme snigende. Se boksen om Hedensted.

Hedensted Kommune: Potentialepakker

Hedensted Kommune sammenligner systematisk, hvordan kommunen ligger i forhold til andre kommuners effektivitet. Derfor har Hedensted inddelt hele kommunens drift i 9 områder, som år for år følges i forhold til landsudviklingen og kommunens egen placering. Som eksempel kan nævnes udgift til børn og familier, til pleje og omsorg eller fællesudgifter og administration.

Der er tale om et princip, der indebærer, at Hedensted som udgangspunkt vurderer ressourceanvendelsen, når landsgennemsnittet flytter sig i nøgletallene. Hvis Hedensted er placeret udenfor den mest effektive fjerdedel af kommunerne, betragter kommunalbestyrelsen dette som et potentiale for effektivisering. Deraf navnet "Potentialepakker".

Det indebærer ikke, at der er en automatisk "snorlige" besparelse, og at kommunalbestyrelsen automatisk korrigerer niveauet, men det indebærer, at kommunalbestyrelsen tager stilling til, om man vil afvige hovedprincippet om at ligge i den mest effektive fjerdedel. Og ikke mindst, om man kan lære noget af de mere effektive kommuner.

"Princippet medvirker til, at vi til stadighed trimmer vores organisation og frem for alt, at vi er på forkant med eventuelle strukturelle problemer, fordi vi begynder at drøfte dem i god", udtaler kommunaldirektør Jesper Thyrring Møller

Viborg Kommune: Årligt bidrag fra lean

I Viborg Kommune har direktionen i en årrække kørt med en model, hvor dele af råderummet tilvejebringes gennem årlige "lean" processer.

Det har i budgetprocessen i Viborg været forudsat, at der forlods skal effektiviseres med minimum 1%, og dele af dette beløb har direktionen igennem flere år tilvejebragt gennem et lean arbejde. Hvert enkelt medlem af kommunens samlede chefgruppe på 25 personer har haft ansvar for på sit eget område at gennemføre en lean proces, der skulle give økonomisk råderum og som minimum fastholde serviceniveauet på uændret niveau - og præsentere resultatet for direktionen.

Med denne fremgangsmåde har Viborg også udviklet en fælles ledelsesforpligtelse til – over flere år - at se alle processer igennem for effektiviseringsmuligheder. Fremgangsmåden har medvirket til, at bestemte dele af organisationen løbende er blevet trimmet. Senest har Viborg kommune trimmet processen ved rekruttering i forbindelse med lederansættelser, jfr. Ledelseskommisionens anbefalinger.

Værktøjskassen til effektivisering i Viborg Kommune indeholder udover leanværktøjer også digitalisering, velfærdsteknologi, sygefraværsindsats, omorganisering m.fl.

DEN BREDE VEJ

Alle kommuner kan med mellemrum have behov for at give hele budgettet et eftersyn. Hvor alt bringes i spil, og hvor der gennemføres en tilbundsående politisk prioritering på tværs af alle opgaver.

Men det er en svær opgave - både politisk og administrativt. Derfor afholder mange kommuner sig fra en sådan proces. Kommunalbestyrelsen skal nemlig være indstillet på, at mange vanskelige beslutninger kommer på bordet. Når alt er i spil, bliver de hellige køer også bedømt. Og det administrative oplæg til den helt brede politiske prioritering kræver tid at forberede.

Til gengæld kan en sådan budgetproces ofte sætte en ny retning og nye politiske sigtelinjer, der er holdbare over længere tid.

Hvorfor bringe alt i spil?

I nogle tilfælde ønsker kommunalbestyrelsen at sætte en ny kurs i starten af en valgperiode. Det kan skyldes et nyt politisk flertal, eller en stor udskiftning i kommunalbestyrelsen. I den situation er der gode begrundelser for at lægge alt på bordet i en tværgående prioritering.

Det kan også være en erkendelse af, at de fremtidige indtægter ikke kan finansiere den nuværende drift, og at man er nødsaget til at gå det hele igennem for at skabe en ny balance og en holdbar struktur og drift.

Andre kommuner lægger vægt på, at den løbende trimning af budgettet sker på grundlag af en bred politisk debat og ikke kun gennem teknisk-administrative korrektioner.

Tid til forberedelse

Uanset begrundelsen for at gennemføre den brede prioritering kræver denne type af budgetprocesser god tid – både til den administrative forberedelse og til en god politisk proces.

Kvaliteten i beslutningsgrundlaget betyder noget for den politiske proces, og ligeledes noget for beslutningernes holdbarhed. Konsekvenser af alternativer til den hidtidige drift skal være ordentligt belyst. Det er en forudsætning for at skabe legitimitet, når der gennemføres større omstillinger.

Derfor igangsætter kommunerne normalt den form for budgetproces året før, så man allerede i foråret før budgetvedtagelsen kan tage hul på de politiske drøftelser.

Tid til inddragelse

En tidlig start på budgetprocessen giver også god mulighed for en bred inddragelse. Først og fremmest skal der være god tid til den politiske dialog i kommunalbestyrelsen. Formålet med den brede

proces er ofte, at der gennem processen skabes politisk opbakning. Det sker ikke nødvendigvis, men det er ofte en hensigt.

En tidlig start giver også gode muligheder for at inddrage medarbejdere i processen. Formålet er både at få medarbejdernes bidrag og forslag til omstillinger, og gennem dialogen skabe accept af beslutningerne. Det er normalt en forudsætning for en succesfuldt implementering.

Mange kommuner tilrettelægger også en stor inddragelse af borgerne, når budgetprocessen lægger op til den helt brede prioritering og nye strukturer i kommunen.

Værktøjer på den brede vej

De mest anvendte analyseværktøjer på den brede vej:

- Analyser af service- og udgiftsniveau, hvor kommunen sammenligner sig med andre kommuner
- Analyse af strukturer eks. skoledistrikter, administrativ struktur, snitfaldet mellem hjemmepleje og plejeboliger
- Analyse af tidsforbrug og dermed lønforbrug på de store velfærdsområder eks. anvendelse af arbejdstiden på skoler, tidsanvendelsen i ældrepleje, vagtplanlægning på botilbud

Tre eksempler

Der er i de tre boks på dette opslag tre forskellige eksempler på, hvordan man kører på den brede vej i budgetprocessen, altså bringer alle temaer i spil.

I Kerteminde Kommune var man i arbejdet med budget 2019 hele vejen rundt og satte både servicestrukturer og administrative strukturer i spil. Den nye kommunalbestyrelse ønskede at anvende budget 2019 til en mere principiel drøftelse af fornyelse under overskriften "Central styring – decentral ledelse".

Ringkøbing-Skjern Kommune gennemførte i sidste valgperiode en meget bredt anlagt budgetproces med borgere og medarbejdere over 1½ år. Målet var en ny vision for kommunen kombineret med et generelt lavere driftsniveau og et højere investeringsniveau.

Kalundborg Kommune besluttede en bred proces for budget 2020, hvor alle områder var til debat i de politiske udvalg i foråret 2019, på baggrund af oplæg med benchmarks i forhold til andre kommuner.

Kerteminde Kommune: Råderumskatalog til budget 2019

Kerteminde besluttede i forbindelse med budgetforliget om budget 2018-21, at der skulle udarbejdes et råderumskatalog til budget 2019 med forslag til besparelser for samlet 70 mio. kr. – svarende til 5 % af servicerammen – på baggrund af en bred analyse af alle kommunens politikområder. Arbejdet blev igangsat i marts måned 2018, og det er udmøntet i 46 konkrete forslag, der er blevet præsenteret politisk i juni 2018. Forslagene indeholder både egentlige besparelser med serviceforringelser og effektiviseringer under uændret serviceniveau.

Hertil kommer, at der samtidig blev besluttet igangsat en analyse af den administrative organisation med det mål at spare 10 mio. kr. Det førte til at samlet forslagskatalog med mulige besparelser på 20 mio. kr.

I forbindelse med vedtagelse af budget 2019 besluttede kommunalbestyrelsen at indarbejde besparelser fra råderumskataloget med 24,2 mio. kr. i 2019 stigende til 43,6 mio. kr. i 2022. Hertil kommer administrative besparelser på 14,7 mio. kr. i 2019 stigende til 19 mio. kr. i 2022. I vedtagelsen af budgetforliget har partierne lagt vægt på at skabe langsigtede løsninger, hvor serviceniveauet, der flere steder lå over landsgennemsnittet, sænkes og tilpasses kommunens indtægter.

For at skabe det bedst mulige beslutningsgrundlag for partierne indeholdt råderumskataloget en gennemgang af alle kommunens udgiftsområder med fokus på:

- Forudsætninger og karakteristika for hvert område, herunder hvilke beslutninger der er taget de seneste år
- Hvordan service- og udgiftsniveauet lå i forhold til sammenlignelige kommuner, med udgangspunkt i benchmarks og nøgletal
- Konkrete forslag til besparelser i hvert af årene 2019-22

Ringkøbing-Skjern Kommune: Ny vision – ny økonomi

Ringkøbing-Skjern Kommune besluttede i sidste valgperiode 2014-2017 at gøre budgetproceduren til et omdrejningspunkt for arbejdet med en helt ny vision for kommunen. Proceduren forløb over 1½ år og inddrog mange deltagere og mange emner.

Udgangspunktet var en politisk erkendelse af, at marginale besparelser ikke længere gav svar på kommunens økonomiske udfordring. Man var nødt til at skabe et nyt økonomisk fundament ved en kombination af nye investeringer og et markant og permanent lavere udgiftsniveau. Det hidtidige udgiftsniveau kunne ikke finansieres fremadrettet.

Kommunalbestyrelsen besluttede derfor at kæde budgetprocessen sammen med en debat om en ny vision for Ringkøbing-Skjern Kommune, og der blev tilrettelagt en bred kommunalpolitisk debat med en vidtgående inddragelse af borgere, foreninger, organisationer og erhverv.

Alle forslag til investeringer og konkrete udgiftsreduktioner kom på bordet gennem en proces i fire spor, hvor borgere, politikere, direktion og kommunens medarbejdere gennem MED-systemet hver for sig lagde forslag på bordet.

Alle forslag indgik dernæst i den politiske prioriteringsproces og resultatet var en permanent reduktion i driftsudgifterne på 151,5 mio. kr fra og med 2018. En del af denne frigørelse blev imidlertid anvendt til investeringer i en årlig vækst- og udviklingspulje, nemlig 40 mio. kr.

Kalundborg Kommune: Prioriteringskatalog til B2020

Kalundborg Kommune besluttede i oktober 2018 en proces for budget 2020. Udgangspunktet var en sund økonomi. Udfordringen var et stigende pres på servicerammen. Og dermed råderum til de udgiftsområder indenfor servicerammen, der forventes at stige i de kommende år samt den generelle udvikling af kommunen. Opgaven var lagt i et flerårigt perspektiv og alle områder blev sat i spil.

- Et politisk handlekatalog på 0,5 % af servicerammen - med reelle servicereduktioner og/eller opgavebortfald.
- Et effektiviseringskatalog på 1 % - uden opgavebortfald - af den samlede serviceramme.

I forhold til den første del fik hvert politisk udvalg forelagt benchmark og drøftede evt. servicereduktioner eller opgavebortfald.

Effektiviseringskataloget blev udarbejdet i tæt samarbejde med direktører, ledere, medarbejdere og tillidsrepræsentanter, som sammen drøftede muligheder og forslag til effektiviseringer. Flere af forslagene indgik i det vedtagne budget for 2020, men også en del forslag skal modnes, hvilket giver muligheder mod budget 2021.

”Vi har valgt en proces, hvor vi på et tidligt tidspunkt kommer hele vejen rundt om budgettet med konkrete forslag til effektiviseringer, servicereduktioner eller opgavebortfald. Det giver kommunalbestyrelsen mulighed for en bred prioritering på tværs af hele kommunens budget”, udtaler kommunaldirektør Jan Lysgaard Thomsen.

DEN SMALLE VEJ

Alle kommuner gennemfører med mellemrum større analyser af de centrale velfærdsopgaver, men det er blevet stadig mere almindeligt, at budgetanalyser integreres som en central del af budgetproceduren.

I stedet for at kaste alt på bordet som beskrevet under "Den brede vej" er budgetprocessen i "Den smalle vej" karakteriseret ved, at nogle få emner er udvalgt til særlig analyse og politisk granskning. Det er et smallere fokus, men til gengæld kommer man i dybden med de udvalgte temaer.

Denne fremgangsmåde er meget udbredt, og den er også mindre ressourcekrævende end "Den brede vej" beskrevet i foregående afsnit. Det er nemlig vanskeligt og ressourcekrævende at vende hver en sten i en enkelt budgetproces. Derfor sker det kun med større mellemrum, og hvis en kommune står over for større strukturelle problemer i økonomien.

En plan for valgperioden

Nogle kommuner har besluttet, at de hen over valgperioden på skift tager de store velfærdsområder og opgaver til gennemlysning, så man i perioden kommer alle centrale områder og administrationen igennem.

Kommunalbestyrelsen har på den måde en fast rutine, hvor der fra år til år bestilles analyser, og hvor man område for område drøfter omstillingsbehov og muligheder for at frigøre ressourcer.

Processen har den fordel, at alle ved, man bliver kigget i kortene. Det gøres grundigt og seriøst, og man koncentrerer sig om nogle få temaer ad gangen. Til gengæld kommer man over en flerårig periode rundt om det vigtigste.

Værktøjer på den smalle vej

De mest anvendte analyseværktøjer på den smalle vej:

- Omkostningsanalyser, hvor man analyserer størrelsen af lønningerne, timeløn, eksterne omkostninger, takster og omkostningsmix,
- Analyse af arbejdets tilrettelæggelse og planlægning, hvor det undersøges, hvordan man anvender den tid, der er til rådighed eks. lærernes tidsforbrug, ATA-tid
- Analyser af tildelingspraksis, hvor det undersøges, hvordan der visiteres til hjemmehjælp, sociale tilbud, sociale ydelser, specialundervisning eller anden støtte

Syddjurs Kommune: Budgetstrategi 2018-2021

Byrådet i Syddjurs kommune har besluttet en budgetstrategi for byrådsperioden 2018-2021, der sætter rammerne for et flerårigt perspektiv i budgetprocessen, hvor der løbende tilvebringes økonomisk råderum fra den hidtidige drift.

Pejlemærket for omstilling er 100 mio. kr. i tredje budgetår svarende til et årligt måltal for budgetarbejdet på ca. 25 mio. kr. i budgetår 2019, 35 mio. kr. i budgetår 2020 og 40 mio. kr. i budgetår 2021.

Processen blev genbekræftet i forbindelse med vedtagelse af budget 2019, og forventningen er nu, at der samlet set tilvebringes et råderum på 120 mio. kr. i 2022.

"Vi har lagt vægt på, at vores arbejde med budgetanalyserne giver plads til at komme grundigt i dybden og sikrer en bred medinddragelse. Analyserne skal også understøtte vore strategier om fokus på resultater for borgeren, tværgående løsninger og samskabelse," udtaler kommunaldirektør Jesper Hosbond Jensen.

Strukturproblemer i opløbet

Metoden er god til at fange strukturproblemer i opløbet. Analyserne afdækker, hvordan kommunen ligger i forhold til andre, hvordan udgifterne forventes at udvikle sig, og hvordan alternativer til den nuværende drift kan tilrettelægges.

Kommunalbestyrelsen får i god tid et bredt og detaljeret beslutningsgrundlag, så der kan skiftes retning, inden strukturproblemet er blevet stort og politisk vanskeligt at håndtere. De positive effekter ved den fremgangsmåde er afhængig af, at der i kommunalbestyrelsen er en bred opbakning til metoden. Hvis den politiske vilje til løbende trimning er svag, øges sandsynligheden for, at strukturudfordringer bliver til politiske kriser i byrådet.

Denne fremgangsmåde benyttes også på mange andre områder, hvor der ikke nødvendigvis er tale om, at strukturelle forhold kan skabe udgiftsspres. Der kan i stedet være forventning om et effektiviseringspotentiale eller mulighed for bedre kvalitet i løsningen, hvis der gennemføres en omstilling.

I de senere år er der mange eksempler på den slags analyser. Det kan f.eks. være potentiale ved en ændret organisering af ejendoms-service, potentiale ved ny teknologi i ældreomsorgen eller øget compliance i kommunens indkøb. Se boksen med temaer.

Politisk bestilling af råderum

Alle kommuner udarbejder budgetanalyser, men der har i de senere år været en tendens til, at de indbygges mere direkte i budgetprocessen.

Kommissorierne for analyserne kan f.eks. afspejle, hvilket beløb der skal frigøres ved en omstilling og endvidere på hvilket tidspunkt i budgetprocessen, oplægget skal ligge klar til politisk drøftelse. Se f.eks. boksen med eksemplet fra Syddjurs Kommune.

Der er med andre tale om en politisk bestilling på et konkret potentiale. På den måde bliver den politiske drøftelse i budgetlægningen bedre forberedt – både fagligt og politisk. Bidraget til et større økonomisk råderum bliver ikke en opgave, der starter langt inde i budgetprocessen. Det er derimod en præmis, der er lagt fra processens start.

Nogle kommuner arbejder også med råderumspuljer til omfordeling – både inden for og på tværs af opgaveområder. Der er mange eksempler på, at den samlede ramme fastsættes, så den frigør et råderum, som kommunalbestyrelsen kan anvende til nye aktiviteter på tværs af budgettet.

Stærk udviklingskultur

Når kommunens driftsapparat løbende udsættes for analyse, og det trimmes, inden udfordringer bliver store, øges sandsynligheden for, at der skabes en stærk udviklingskultur.

Den samlede kommunale organisation er stor og med et utal af opgaver. Derfor er der konstant noget, tiden løber fra. Det er et vilkår, at der altid er eksempler på, at nye løsninger er mere til gavn for borgerne, end de gamle man hidtil har anvendt. Det er også et vilkår, at der til stadighed er mulighed for at gøre eksisterende løsninger bedre og mere effektive. Alene mulighederne for ny teknologi er en stærk drivkraft.

I nogle kommuner er forandring derfor næsten et mål i sig selv. Det er et stærkt element i både deres organisationskultur og det politiske samarbejde, at der arbejdes med at skabe plads til nye aktiviteter indenfor den eksisterende drift. Når den kultur er stærk, er der også i de udførende led stor fokus på ressourceeffektive løsninger. Det er så at sige et ansvar for alle at bidrage med forslag, der kan styrke kvalitet og effektivitet.

Når den udviklingskultur er helt fraværende i en kommune kan selv små korrektioner i budgettet italesættes som besparelser og serviceforringelser for borgerne, og der er typisk langt mellem initiativer, der kan give borgerne bedre service for de skattekrone, der allerede anvendes.

Populære analysetemaer i budgetlægningen

Mange kommuner indbygger budgetanalyser af de store driftsområder i den årlige budgetproces. Men der er også mange eksempler på, at der til budgetlægningen udarbejdes budgetanalyser om særlige effektiviseringstemaer, f.eks.:

- Styringsanalyse af de specialiserede socialområder
- Omstillingsanalyse af sundheds- og omsorgsindsatser
- Analyse af vagtplanlægning på døgnområderne
- Analyse af forebyggelsesindsatsen
- Effektanalyse af folkeskolens specialundervisning
- Analyse af bygningsanvendelsen
- Analyse af de velfærdsteknologiske muligheder
- Analyse af kommunens indkøbspraksis
- Analyse af den administrative organisering
- Analyse af mulighederne i tværkommunalt samarbejde
- Analyse af kommunens visitationspraksis
- Analyse af arbejdstidens anvendelse på folkeskoleområdet
- Analyser af takster til specialskoler og specialtilbud
- Analyse af ressourceanvendelse i dagtilbud

DEN TVÆRGÅENDE VEJ

Mange kommuner har aktuelt fokus på, hvordan der på tværs af fagsøjler kan skabes bedre helhedsløsninger for borgerne. Hvordan tidlig indsats og investering kan reducere fremtidige behov for udgifter og ydelser, og hvordan kommunernes ledelse bidrager til at udvikle denne sammenhæng.

Færre udgifter til bedre løsninger

Mere sammenhængende indsats for udsatte borgere og familier er et tema flere arbejder med. Der er især tale om nogle af de borgere, der på samme tid møder flere - eller måske endda mange - forskellige fagsøjler, specialer og myndigheder.

Det er en generel erfaring med dette udviklingsarbejde, at den kommunale indsats ofte er ukoordineret og præget af, at hver søjle har forskellige mål for indsatsen for borgeren eller familien. Det kan skyldes flere forhold, ikke mindst lovgivning og faglig tradition. Kommunerne har stillet forslag til regeringen om bedre vilkår for helhedsløsninger gennem lovændringer, og det har givet anledning til bl.a. frikommuneforslag, den nye lov om en Plan for borgeren, og det seneste regeringsinitiativ til en "Hovedlov", der skal udspringe af "Sammenhængsreformen".

Kommunerne arbejder med mange udviklingstemaer i den sammenhæng. Først og fremmest en mere forenklet og fokuseret indsats for borgeren typisk med det primære mål at øge mulighederne for kontakt med arbejdsmarkedet. Herudover er sammenhæng i ledelsessystemet på tværs af søjlerne et hovedtema i alle kommuner, ligesom der eksperimenteres med de organisatoriske løsninger og økonomistyringen.

Mange kommuner mener, at der kan tilrettelægges en bedre indsats for borgeren for færre udgifter. Nogle kommuner eksperimenterer med dette over en flerårig periode og venter med at indarbejde effekterne i budgettet. Andre kommuner har på forhånd vurderet, hvad potentialet er, og har indarbejdet det i budgettet "up front". Halsnæs Kommune har valgt den sidstnævnte metode, jævnfør eksemplet i boksen.

Investeringsstrategier

I forlængelse af det ovennævnte eksempel om bedre helhedsløsninger arbejder mange kommuner med "investeringsstrategier". Det kan igen være i forhold til svage ledige, eller det kan være i forhold til udsatte børn m.v.

Set fra en økonomistyringsvinkel kan investeringsstrategier imidlertid rejse den usikkerhed, at man ikke kender størrelsen af investeringens "afkast". Ingen er uenig i, at forebyggende indsats principielt er at foretrække frem for at løse de konkrete problemer, der senere kan opstå. Men usikkerheden om investeringens effekter holder mange tilbage. Man frygter, at regnestykket ikke hænger sammen.

Dette dilemma med investeringsstrategierne løser nogle kommuner ved på forhånd at definere potentialet og ved at lægge det ind i budgettet "up front". Måske ikke i investeringens år 1 og måske heller ikke år 2, men så i årene derefter. Forudsætningen for investeringen er altså, at dem der står for investeringskalkulen skal tro så meget på effekterne, at de også er indstillede på straks at indarbejde dem i budgettet. I disse kommuner arbejder man seriøst med 4-års budgetterne. Det er f.eks. tilfældet i eksemplet fra Aabenraa, jævnfør boksen.

Værktøjer på den tværgående vej

- De mest anvendte analyseværktøjer på den tværgående vej:
- Proces-/arbejdsgangsanalyse, hvor det undersøges, hvor effektivt man har tilrettelagt processerne omkring sagsbehandling på tværs af enheder med udgangspunkt i den enkelte borger
 - Investeringsanalyser, hvor sammenhæng mellem indsats og den mulige effekt af investeringen kortlægges.
 - Analyse af faglige normer, hvor man undersøger sammenhæng mellem de faglige mål, der er besluttet, og den indsats der ydes i dagligdagen

Aabenraa Kommune: Investeringsstrategi

Aabenraa Kommune besluttede som en del af budgetlægningsen for 2016 at investere i alt 68 mio. kr. over 4 år på arbejdsmarkedsområdet. Målet var at halvere antallet af aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere fra godt 1000 til under 500. De økonomiske konsekvenser i form af merudgifter til selve investeringen og færre udgifter til overførsler blev lagt ind i flerårsbudgettet.

Den økonomiske politik blev justeret således, at investeringsstrategien blev holdt udenfor den økonomiske politiks måltal i forhold til kassepåvirkning og overskud på ordinær drift.

I starten af 2016 blev der ansat 14 nye medarbejdere (sagsbehandlere og virksomhedskonsulenter) til reduktion af sagsantal for den enkelte medarbejder. Fra 2017-2019 reduceres medarbejderstaben i takt med, investeringsstrategiens budget for personaleomkostninger udfases.

Allerede i januar 2018 - langt forud for tidsplanen - nåede projektet sit mål om halvering af antallet af aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere. Projektet blev lukket ned i maj 2018 og afløst af et nyt investeringsprojekt, hvor målgruppen er alle kontanthjælpsmodtagere.

Økonomistyring og faglig ledelse

I de ovenstående eksempler om tværgående indsats og i investeringsstrategierne er der meget fokus på, hvordan løsningerne bliver mere ressourceeffektive samtidig med, at resultaterne for borgerne bliver bedre.

Det kan kun lykkes, når den faglige ledelse af området udvikler et fagligt fællesskab i afdelingen om de løsninger, der både har god effekt og giver gode resultater for borgerne, og som samtidig er ressourceeffektive.

På det specialiserede sociale område – både for voksne og for børn – er den faglige ledelse således helt afgørende for, hvilken sammenhæng der er mellem indsats og ressourceforbrug.

I nogle kommuner kan der være relativ stor autonomi på sagsbehandlerniveau i forhold til de løsninger, der vælges, og hvordan der følges op på dem. I andre kommuner er der langt stærkere forpligtende fagligt fællesskab om løsningerne, og det ressourceforbrug der følger med.

Flere kommuner har derfor meget stærk fokus på at udvikle et ledelsesfællesskab om kerneopgaverne. Fra direktionen til det udførende led rettes opmærksomheden mod resultater for borgeren kombineret med, at løsningerne er ressourceeffektive. Og den faglige ledelse i det udførende led er tæt på driften med ansvaret for at skabe en forpligtende kultur, hvor høje faglige ambitioner er en ledetråd.

Syddjurs Kommune: Faglig ledelse af det specialiserede børneområde

Syddjurs Kommune har på det specialiserede børneområde arbejdet med en "Tidligere, tættere og mere tværfaglig indsats", der bl.a. har udviklet den faglige ledelse og sikret retning i sagsbehandlingen på det specialiserede socialområde for børn.

Kommunen har med udgangspunkt i en investeringstankegang ansat flere sagsbehandlere og givet dem mulighed for at komme ud, hvor børnene er – for eksempel på skolerne. I og med at den faglige ledelse er blevet styrket, er visitationen blevet skærpet og mere tværfaglig, samtidig med at sagsbehandlerne på familieområdet i større grad har fokus på at være i dialog med borgeren og samarbejdspartnere omkring borgeren.

Tiltaget har bl.a. givet Syddjurs Kommune et markant bedre driftsresultat. Udgifterne til børn og unge med særlige behov i alderen er faldet fra omkring 13.500 kr. pr. barn i 2013 til ca. 9.300 kr. i 2017. Samlet set har kommunen investeret omkring 25 mio. kr. i mere sagsbehandling og tættere faglig ledelse. Det har givet mulighed for at spare 60 mio. kr. årligt på området.

"Sagsbehandlerne skal vide, hvilket rum de kan bevæge sig i. Der har selvfølgelig været overvejelser og dilemmaer. Men indsatsen i forhold til borgerne kan ikke sættes på formel. Derfor er det nødvendigt med en ramme for sagsbehandlerne", udtaler afdelingschef for Social og Familie Christina Kaae, Syddjurs Kommune

Halsnæs Kommune: Sammen om ny velfærd

I Halsnæs Kommune har man arbejdet med det tværgående projekt "Sammen om ny velfærd", der giver de visiterede borgere én kontaktperson i kommunen - en såkaldt borgerkonsulent. Han eller hun tager afsæt i borgerens behov og kan på tværs af fagområder træffe afgørelser og arbejde med størstedelen af borgerens problemstillinger.

Det giver færre kontaktpersoner, tryggere sagsforløb og bedre overblik for borgeren. Samtidig bliver sagsbehandlingen mere effektiv og frigiver ressourcer.

Men projektet handler ikke kun om en ny koordinerende funktion. Tværtimod. Det handler først og fremmest om at finde løsninger, der er i bedre overensstemmelse med borgerens behov, og som har større sandsynlighed for at bringe borgeren i kontakt med arbejdsmarkedet, enten på kort sigt eller på længere sigt. Og så handler projektet om, at kommunens skal tage bøvlet med at koordinere - ikke borgeren.

Det er vurderingen i Halsnæs, at "Sammen om ny velfærd" har givet borgerne et bedre tilbud, der har større sandsynlighed for gøre borgerne selvforsørgende og samtidig har kommunen reduceret udgifterne på de berørte områder med 5 mio. kr.

"Vi har insisteret på, at vi vil arbejde på tværs. Hvis vi ikke havde det pres på økonomien, som vi har, var vi formentlig ikke lykkedes med "Sammen om ny velfærd", hvor vi både har skabt bedre borgerforløb og effektiviseret", forklarer kommunaldirektør Anders Mørk Hansen.

DEN DIREKTE VEJ

I hver eneste budgetrunde er der kommuner, der oplever markante ændringer i forudsætningerne for deres økonomiske rammer.

Det kan komme mere eller mindre uforudset, men skaber ofte et akut finansieringsbehov. Det kan være uforudsete udgifter på det specialiserede område eller beskæftigelsesområdet. Det kan være lavere end forventede indtægter fra udligning, eller det kan være nye forudsætninger for medfinansiering på sundhedsområdet.

Uanset årsagen skaber det et behov for her og nu at finde finansiering. Hvis behovet er større end "budgettets fleksibilitet", kan det være nødvendigt at gribe til mere drastiske beslutninger.

De klassiske redskaber

Grønthøsteren, færre investeringer eller direkte reduktion i serviceniveauet på specifikke områder er velafprøvede redskaber, når en kommunalbestyrelse med relativ kort tidshorisont skal genskabe en ny balance i budgettet.

Det er den direkte vej til på kort sigt at løse et finansieringsproblem, og det er ikke til at komme udenom, hvis hidtidige forudsætninger er ændret radikalt. De fleste kommuner foretrækker dog en længere tidshorisont til økonomisk omstilling – både af hensyn til de borgere og de medarbejdere, der berøres.

Nogle kommuner har reageret på nye finansieringsforudsætninger herunder statslige krav om effektivisering og besparelser ved at gennemføre en generel korrektion i serviceniveauet – bredt over budgettet. En form for grønthøster, der permanent etablerer en ny balance på et synligt lavere niveau. Det kan være velbegrunderet i nogle situationer.

Fokus på ubalancer

Akutte udfordringer kan dog også opstå, når en forudsætningsændring bliver den dråbe, der får bægeret til at flyde over.

Hvis en akut finansieringskrise skyldes mere grundlæggende strukturelle udfordringer, er det ikke nødvendigvis en god løsning at gribe til den første den bedste besparelse. Er problemet strukturelt, bør løsningerne tværtimod gribe fat om nældens rod.

Nogle kommunalbestyrelser har gode argumenter for at udskyde løsningen af en strukturelt udfordring. Men det går den selvfølgelig ikke væk af.

Hvis der er mange penge at hente i en ny skolestruktur, en ny administrativ struktur eller institutionsstruktur, bør det naturligvis på bordet som alternativ til en gentagen sænkning af serviceniveauet på områderne. Og hvis kommunen har en under landsgennemsnitlig finansiering, er det formodentlig uholdbart på sigt at have et over landsgennemsnitligt serviceniveau.

Derfor er der behov for at undersøge, om der er ubalancer, og hvordan de kan tackles. Det vil samtidig være meget relevant at undersøge en række indikatorer, der siger noget om, hvor man adskiller sig fra andre kommuner.

Svendborg Kommune: Voksende sparekrav i budgetprocessen

Svendborg Kommune har igennem flere år haft en faldende kassebeholdning. Kommunalbestyrelsen besluttede derfor i forbindelse med vedtagelse af budgettet for 2018, at der i løbet af foråret 2018 skulle findes budgetforbedringer på mindst 50 mio. kr. med henblik at skabe bedre finansiel balance via udgiftsreduktioner.

Den politiske beslutning indebar, at der i foråret 2018 skulle lægges forudsætninger for en minimumsbesparelse i driftsudgifterne på 50 mio. kr., men for at tilvejebringe et politisk råderum i forhold til udfaldet af forhandlingerne mellem KL og regeringen, fastlagde kommunalbestyrelsen et besparelsesniveau på 75 mio. kr.

Med henblik på at forberede denne politiske prioritering i foråret fik administrationen i januar 2018 den opgave at udarbejde et sparekatalog, der skulle indeholde flere handlemuligheder end de 75 mio. kr. Resultatet blev et sparekatalog på i alt ca. 130 mio. kr.

På baggrund af sparekataloget indgik et bredt politisk flertal en delaftale om budget 2019, hvor man anviste besparelser på 70 mio. kr. i 2019 stigende til 80 mio. kr. i 2022.

Da forudsætningerne lå klar efter økonomiaftalen med regeringen, voksede finansieringsbehovet imidlertid. Det skyldtes flere årsager, men bl.a. en højere medfinansiering på sundhedsområdet end hidtil forudsat.

Efter sommerferien gennemførte kommunalbestyrelsen derfor en yderligere reduktion af driftsudgifterne, så de samlede besparelser nåede et niveau på 90 mio. kr. fra og med 2019 stigende til over 100 mio. kr. i 2022.

"Vi har været igennem en proces, hvor det fra starten var en politisk præmis, at driftsudgifterne skulle reduceres. Det reduktionsbehov voksede markant i budgetprocessen. Vi har forberedt den politiske debat med en række besparelsesforslag, som kommunalbestyrelsen har prioriteret, og som der er bred opbakning til i kommunalbestyrelsen", udtaler kommunaldirektør Erik Meldgaard Bendorf.

Mariagerfjord kommune: Voksende sparekrav i budgetprocessen

Frem mod 2025 er Mariagerfjord Kommune udfordret af demografiudviklingen. Derfor bad Økonomiudvalget i februar 2018 direktionen om at udarbejde et strategisk budgetoplæg, som skulle indeholde strukturelle overvejelser, investeringsstrategier, samt muligheder for anvendelse af "kloge kvadratmetre", tværkommunale samarbejder, konkurrenceudsættelse mv.

Da budgetarbejdet begyndte i foråret 2018, var den økonomisk udfordring 30 mio. kr. og de politiske udvalg kom derfor med råderumsskabende forslag for 1 %. Kort før sommerferien blev udligning og tilskud udmeldt. Her viste det sig, at kommunen fik 50 mio. kr. mindre end forventet. I løbet af sommerferien stod det også klart, at der var større udgifter til den regionale aktivitetsbaserede medfinansiering, samt handicap- og beskæftigelsesområdet. Den samlede økonomiske udfordring var dermed 123 mio. kr.

Derfor bad Økonomiudvalget i august 2018 om forslag til yderligere besparelser og finansiering. I første omgang blev udvalgene bedt om at finde forslag for yderligere 2-4 %. I det endelige Budget 2019-22 er der besparelser på driften på 55-60 mio. kr., samt en skattestigning, som bidrager med ca. 32 mio. kr., når sanktionen udløber.

Finansieringsbehovet voksede altså markant sent i budgetprocessen. Strategiarbejdet i foråret 2018 blev derfor afsat for en række besparelser i Budget 2019-22.

"Vi blev stærkt udfordret i løbet af budgetlægningen, fordi forudsætningerne i vores finansiering ændrede sig markant. Derfor var det en fordel, at vi i direktionen på forhånd havde gjort os overvejelser af lidt mere "radikal" karakter end dem, vi typisk bringer til torvs i en almindelig budgetproces", udtaler kommunaldirektør Lars Clement.

Værktøjer på den direkte vej

Tre hovedkategorier af værktøjer til analyse af strukturproblemer:

Opgaveorganisering og styring:

I denne kategori analyseres kommunens opgaveorganisering og styring. Typiske værktøjer er:

- 1) Spildanalyser, hvor man kigger efter om der er overproduktion, ventetid og fejlhåndtering,
- 2) Strukturanalyser, hvor man undersøger om ændringer i eks skolestruktur, dagsinstitutionsstruktur, administrativ struktur eller ledelsesstruktur kan reducere omkostningerne.
- 3) Proces-/arbejdsgangsanalyse, hvor man undersøger hvor effektivt, man har tilrettelagt processerne omkring sagsbehandling i forbindelse med visitation, job- og aktiveringstilbud, byggesager mm.

Ømkostningsstruktur og ressourceanvendelse:

I denne kategori analyseres kommunens ømkostningsstruktur og ressourceanvendelse. Typiske værktøjer er:

- 4) Analyse af kommunens udgifts- og indtægtsstrukturer sammenholdt med udviklingen i bl.a. befolkning og tilskudsordninger.
- 5) Struktur- og ømkostningsanalyser, hvor man kigger på størrelsen af lønningerne, timeløn, eksterne ømkostninger, takster og ømkostningsmix,
- 6) Planlægningsanalyser, hvor man undersøger hvordan man anvender den tid, der er til rådighed eks. lærernes tidsforbrug, ATA-tid.
- 7) Budgettildelingsanalyser, hvor man undersøger de budgetmodeller og de tildelingsparametre man anvender, og om de parametre, der er i modellerne giver incitamenter til effektiv udnyttelse af de tildelte ressourcer.

Serviceniveau og praksis:

I den sidste kategori analyseres kommunens serviceniveau og praksis. Typiske værktøjer er:

- 8) Analyser af tildelingspraksis, hvor man undersøger hvordan der visiteres til hjemmehjælp, sociale tilbud, sociale ydelser, specialundervisning eller anden støtte
- 9) Serviceniveauanalyser, hvor man undersøger hvilket serviceniveau, som man tilbyder på velfærdsområderne eller i administration, om niveauet er i overensstemmelse med det der politisk er vedtaget, og om niveauet ligger væsentlige anderledes end i andre kommuner.
- 10) Analyse af faglige normer, hvor man undersøger sammenhæng mellem de faglige mål, der er besluttet, og den indsats der ydes i dagligdagen

OFFENSIV OG DEFENSIV ØKONOMISTYRING

Alle kommuner foretrækker at have et stort økonomisk råderum. Der skal helst være plads til ny politiske initiativer.

Når økonomistyringen sikrer handlemuligheder, kan man sige, at kommunen er i en offensiv position. Heroverfor står kommuner med begrænset økonomisk handlefrihed, og som ikke kan finansiere oplagte initiativer. De kan siges at være i en mere defensiv position.

Naturligvis har kommunerne forskellige økonomiske rammevilkår. Noget er givet udefra. Men der findes offensive og defensive positioner i begge ender af skalaen. Kommuner med højt skattegrundlag og lavt udgiftsbehov kan sagtens have problemer, ligesom kommuner med svagere rammevilkår sagtens kan være økonomisk velkørende.

Den centrale forskel mellem en offensiv og en defensiv position, handler om kommunens politiske og administrative styring. Det er forhold, kommunen selv er herre over.

Vejen mod muren

Den klassiske vej mod muren går via undervurdering af udgifter og overvurdering af indtægter, og hvis man gør begge dele på samme tid kan en god kassebeholdning hurtigt blive ædt op.

Følger man denne vej med åbne øjne, kommer det næppe som en overraskelse, når problemerne melder sig. Ingen kommune planlægger et sammenstød med muren, men der er bestemt eksempler, hvor man har drøftet signaler på, hvor det bar hen.

I sådanne tilfælde har der typisk manglet politisk handlekraft, og flere tegn kan pege i denne retning. Et tegn kan f.eks. være, at nødvendige tilpasninger bliver til politiske kriser i kommunalbestyrelsen, eller at der mangler politisk stabilitet om centrale beslutninger, så kommunen er på slingrekurs.

Andre tegn kan være, at selv mindre initiativer fra embedsmændene til effektivisering bliver politiseret, eller at størstedelen af budgettet fredes, så de økonomiske løsninger alene skal findes ved besparelser på hovedkonto 6.

En kommune med disse karakteristika kommer let i en klemme, hvor man er tvunget til at træffe beslutninger, der er dårligt forberedte. Tilbagevendende besparelser i sidste øjeblik er ikke nødvendigvis hensigtsmæssige for kommunen på længere sigt.

Vejen udenom muren

Et strukturproblem kan komme langsomt snigende, og derfor er rettidig omhu og gode prognoser en vigtig forudsætning, når man skal udenom en mur, der vokser sig større.

De strukturelle udfordringer er meget forskellige, og derfor kommer der i alle kommuner med mellemrum vanskelige beslutninger på dagsordenen. Det er evnen til at forudsige dem og håndtere dem rettidigt, der er afgørende.

Snigende strukturproblemer er mangfoldige. Det kan være, at kommunen upåagtet er gledet op på et relativt højere serviceniveau, end kommuner man normalt sammenligner sig med. Det kan også være et serviceområde, hvor man politisk har vedtaget at ligge højere – f.eks. i form af en dyr skolestruktur – men hvor faldende elevtal har øget differencen til landsgennemsnittet fra 3% til 10% uden politisk opmærksomhed. Det kan være udgifter til beskæftigelsesindsatsen, hvor der er ubalance mellem udgifter og effekt, eller pludseligt stigende udgifter på det specialiserede område. Naturligvis kan indtægtssiden også rammes af strukturproblemer.

Det gælder for alle disse eksempler og tilsvarende, at den administrative evne til at forudsige dem og den politiske vilje til at løse dem rettidigt har betydning for, om kommunen presses i en defensiv position.

På forkant

Offensive kommuner er kendetegnet ved stærk budgetdisciplin, løbende tilpasning og rettidig omhu med de vanskelige omstillinger. Strukturelle udfordringer kommer derfor tidligt på bordet og tages i opløbet.

Det kendetegner også disse kommuner, at der typisk er klare politiske mål, og at disse mål slår igennem i de udførende led.

Når strukturproblemer skal tages i opløbet, skal de forudses. Derfor er kommunalbestyrelsen helt afhængig af administrationens evne til prognostisering og til analyse af kommende udfordringer.

Det gælder ikke mindst evnen til løbende at beskrive kommunens position i forhold til andre kommuner, når det gælder økonomi og resultater på de store opgaveområder. Hvis beskæftigelsesindsatsen f.eks. ubemærket er blevet mindre effektiv, kan det have stor effekt på kommunens økonomi.

Løbende trimning og velforberedte omstillinger skaber også bredere opbakning – både fra de borgere, der modtager service og fra de medarbejdere, der leverer den. Opbakningen er normalt svagere, når budgetlægningen foregår i spring – fra tue til tue.

Offensive redskaber

De offensive kommuner tackler økonomiske udfordringer tidligt, og de er tit kendetegnet ved at anvende flere af de følgende redskaber:

• **Klar og robust økonomisk politik:**

Den økonomiske politik er i offensive kommuner klart formuleret og udgør et fundament for de løbende beslutninger. Der er tydelige mål for driftsrammer, investeringer og kassebeholdning m.v., og frem for alt handler kommunalbestyrelsen konsekvent efter målene. Er der tendens til fravigelse fra målene, rettes der op øjeblikkeligt. Når udsatte kommuner arbejder offensivt, sørger de ofte for at have ekstra plads i det budgetterede driftsoverskud.

• **Hele budgettet er i spil:**

Offensive kommuner sætter med mellemrum hele budgettet i spil. Hvis store dele af budgettet er fredet, svækkes det politiske fokus på omstillings- og effektiviseringsbehov, og det bliver stadig vanskeligere at få økonomien til at hænge sammen, når store dele af budgettet holdes udenfor prioritering.

• **Budgetlægning og velfærdsreformer kobles sammen:**

Offensive kommuner kobler reformer og budgetlægning sammen. Politiske mål og visioner er en naturlig del af processen. Der arbejdes i kommunerne med mange velfærdsreformer, og de har stort set alle det mål til fælles, at resultaterne for borgerne skal styrkes, og at det skal ske på en mere ressourceeffektiv måde. Derfor er kvalitet og økonomi knyttet sammen, og derfor handler velfærdsreformerne i høj grad om den kommunale budgetlægning.

• **Klare mål for effektivisering:**

Driften trimmes løbende i offensive kommuner, og derfor har de klare mål for effektivisering. Ofte sættes administrationen allerede ved budgetaftalen i gang med effektiviseringsopgaven til næste års budget. Det er typisk i form af faste procenter for effektivisering over hele budgettet eller på udvalgte områder.

• **Kritisk automatik i rammekorrekationer:**

Offensive kommuner har fokus på, at de automatiske tildelingsmodeller ikke skaber unødigt udgiftspres, men tværtimod bidrager til at frigøre ressourcer. Enhedspriser kigges løbende igennem og korrigeres f.eks. i forhold til "sund aldring". Nogle kommuner har også flyttet dele af den "tekniske korrektion" til den politiske prioritering, så automatikken er reduceret.

• **Analyser af udvalgte områder:**

Tidlig tackling af strukturproblemer er et vigtigt kendetegn for offensive kommuner. Derfor er der mange eksempler på dybtgående analyser af de områder, hvor man kan forudse strukturproblemer. Det sker typisk med udgangspunkt i sammenligninger med andre kommuner og opsamling af god praksis. Der udarbejdes forslag til alternative strukturer, faglige løsninger og organiseringer, og disse beslutningsoplæg bringes til politisk behandling tidligt i budgetlægningen

• **Mekanismer til nytænkning:**

Offensive kommuner gør en dyd ud af, at alle løsninger kan udvikles, og at forandring er et arbejdsvilkår. Nogle kommuner afsætter særlige midler til at understøtte udviklingsevne og nytænkning og involverer medarbejderne bredt i disse processer. Der er ligeledes mange eksempler på borgerinddragelse med fokus på nye løsninger og nye samspil.

• **Klar arbejdsdeling mellem det politiske og administrative niveau:**

Offensive kommuner har i budgetprocesserne indarbejdet en klar arbejdsdeling mellem det politiske og det administrative niveau. Det politiske niveau fastlægger målene eks. bespareelsesprocent, områder i fokus, mål for samlet omfang af besparelsesforslag etc., mens det administrative niveau vælger, hvilke analysemetoder der skal arbejdes med for at frembringe det bedst mulige beslutningsgrundlag.

Offensive kommuner

- Stor politisk handlefrihed
- Økonomisk mulighed for at tage strategiske initiativer
- Rettidig omhu om vanskelige omstillinger
- Løbende og usynlig tilpasning
- Stærk budgetdisciplin
- Klare politiske mål og gode resultater
- De politiske beslutninger slår igennem i de udførende led
- Stabilitet om vanskelige beslutninger
- Fællesskab om retningen
- Klar arbejdsdeling mellem politisk og administrativt niveau

Defensive kommuner

- Ingen politisk handlefrihed
- Oplagte initiativer kan ikke finansieres
- Tilbagevendende besparelser i sidste øjeblik
- Nødvendige tilpasninger blive til politiske kriser
- Faldende investeringsrate og nedslidning af bygninger
- Svag budgetdisciplin og tillægsbevillinger
- Politiske mål har ingen konsekvens
- Mangel på politisk stabilitet om centrale beslutninger - slingrekurs
- Ringe tilpasningsevne til nye rammevilkår i kommunen
- Alle forslag bliver til politik, før de er analyseret

DEN GODE PROCES

Der skal ikke raketvidenskab til at erkende, at bred inddragelse i forandringsprocesser øger legitimiteten og letter implementeringen. Det gælder også i kommunernes budgetlægning.

De fem veje beskrevet på de foregående sider er ikke særskilte metoder, der kan stå alene. Alle kommuner arbejder mere eller mindre med elementer fra alle fem kategorier.

Men det er værd at bemærke, at der på tværs af kommunerne er en tendens til, at budgetlægningen bliver stadig mere integreret med overvejelser om, hvordan kerneopgaven ændrer sig, hvordan der kan skabes nye helhedsløsninger for borgerne på tværs af hidtidige fagsøjler, og hvordan der leveres faglige resultater i forhold til de strategiske mål, der ligger bag budgetterne.

Klart politisk ansvar

I nogle tilfælde handler en budgetkorrektion om en ret enkel reduktion eller forhøjelse af et serviceniveau. Det kan være en besparelse, hvor det nuværende serviceniveau sænkes, men hvor der absolut ingen ændring er i indholdet i den pågældende ydelse, f.eks. hvis frekvensen for rengøring i eget hjem i ældreomsorgen ændres fra to uger til tre uger.

De folkevalgte må stå på mål for sådanne prioriteringsbeslutninger, som ofte også handler om antallet af stillinger i kommunen. Der er gode normer for, hvordan personalet inddrages i formidling og implementering af den type politiske beslutninger, men kommunalbestyrelsen kan ikke forvente, at medarbejderne tager ansvaret for dem. Administrationen laver oplæg og sparekataloger. Men ansvaret for den endelige beslutning er politisk.

I stadig flere tilfælde er budgetlægningen imidlertid knyttet sammen med udviklingsprocesser, hvor medarbejdere og ledere spiller en afgørende rolle for, om nye, bedre og mere ressourceeffektive løsninger kan implementeres.

Nye faglige løsninger

Det igangværende udviklingsarbejde om helhedsløsninger til udsatte borgere på tværs af beskæftigelses-, social-, familie- og sundhedsområdet er et glimrende eksempel på, at inddragelse af medarbejdere og borgere i omstillingsprocessen er en absolut forudsætning for nye og bedre løsninger.

Der er i mange tilfælde tale om, at hidtidige faglige løsninger forandres og forskydes, fordi flere faglige søjler på samme tid går sammen og definerer nye og fælles mål for indsatserne.

En så gennemgribende faglig omstilling, kan ikke isoleres til en budgetbeslutning. Den bør have budgetmæssige konsekvenser, og den

kan naturligt udspringe af en budgetproces, men resultatet er afhængig af, at udvikling og implementering tilrettelægges i særskilte processer, der koordineres med budgetprocesserne.

Ledelsen tager ansvar

I arbejdet med tilvejebringelse af råderum gør kommunens ledelsesgruppe den afgørende forskel. I eksemplet ovenfor om helhedsløsninger er det kommunernes erfaring, at ledelse både kan udgøre den største barriere og være den vigtigste forudsætning for vellykkede helhedsløsninger for borgerne og dermed også i forhold til de budgetmæssige konsekvenser.

Det gælder naturligvis også i forhold til den løbende effektivisering. Når kommunen har tradition for, at direktionen tilvejebringer en fast årlig effektivisering på 1%, er man helt afhængig af, at den samlede chefgruppe tager dette ansvar på sig loyalt. Hvis man i stedet spiller "sorteper", er der ikke bare konflikter i farvandet, men også "dårlige løsninger".

Det er ledelsen, der har ansvar for at skabe en fælles kultur og ikke mindst ansvar for at tilrettelægge de budget- og omstillingsprocesser, der både giver plads til at få de gode ideer frem og plads til de nødvendige implementeringsprocesser. I mange tilfælde er omstillingerne knyttet sammen med, at der skal tilvejebringes nye kompetencer i organisationen. Det tager tid.

Understøt udviklingskultur

Det er en god test på udviklingskulturen i en organisation at spørge lederen i det udførende led om den pågældendes ansvar for løbende effektivisering og bedre resultater for borgeren.

Når der arbejdes med at skabe råderum indenfor det nuværende budget kan de folkevalgte få stor hjælp fra en god udviklingskultur i kommunen. Når budgetlægning ikke kun handler om at skære en blok af eller lægge en blok oveni det nuværende budget, er man afhængig af, at alle arbejder med.

Der er ikke nogen opskrift på, hvordan den gode proces ser ud, men det er ret tydeligt, hvornår en organisation har udviklet et stærkt fællesskab om forandringsprocesser. Og det har altid tæt sammenhæng med det niveau af tillid, der omgærder processer og rollefordeling i organisationen.

I takt med at kommunernes budgetlægning handler mere og mere om omstillinger i eksisterende drift – jævnfør eksemplerne i denne pjece - fylder den ledelsesmæssige og processuelle tilrettelæggelse stadig mere. Og det er der god grund til.







Mange veje til økonomisk råderum

KL
Weidekampsgade 10
2300 København S
Tlf. 3370 3370

kl@kl.dk
www.kl.dk

 [@kommunerne](https://twitter.com/kommunerne)

 facebook.com/kommunerne

Produktionsnr. 830393
ISBN 978-87-93668-54-6
ISBN 978-87-93668-55-3pdf