

KL

› KL – ØKONOMI
› FEBRUAR 2022

INSPIRATION, VIDEN OG CASES



RÅDERUM I BUDGETPROCESSEN



Råderum i budgetprocessen

© KL

1. udgave, 1. oplag 2022

Produktion: KL's Trykkeri

Design: e-Types

Foto: Colourbox

KL


Weidekampsgade 10

2300 København S

Tlf. 3370 3370

kl@kl.dk

www.kl.dk

 @kommunerne

Produktionsnr. 830791

INDHOLD

Forord.....	4
Indledning	6
Gode råd til arbejdet med at skabe råderum i budgetprocessen.....	7
01 / Hvilke veje anvender kommunerne, når de skal skabe økonomisk råderum?.....	8
02 / Hvordan kan en økonomisk politik og et effektiviseringsmål understøtte råderumsarbejdet?.....	12
03 / Hvordan arbejder kommunerne med at udarbejde råderumsforslag?	14
04 / Værktøjer til at skabe økonomisk råderum	19
05 / Hvordan kan flerårige budgetforlig understøtte råderumsarbejdet?.....	21

FORORD

Kommunerne arbejder hvert år for at få mest muligt ud af de ressourcer, der er til rådighed, så borgerne oplever den bedst mulige service. Det er i kommunernes budget, at der afsættes og prioriteres ressourcer til den borgernære velfærd, og hver eneste beslutning har betydning for borgerne. Er der skabt råderum til at håndtere det demografiske pres, så kommunen fortsat kan levere god service på ældreområdet? Er der afsat ressourcer til at renovere hullerne i vejene, og bliver der råd til en ny legeplads? Er der i det hele taget luft i budgettet til nye initiativer?

Når budgettet vedtages senest d. 15. oktober, ligger der mindst et års forarbejde i kommunernes budgetproces, og tilrettelæggelsen er vidt forskellig fra kommune til kommune. Kommunerne har stor frihed til at tilrettelægge budgetprocessen, så den tager højde for lokale ønsker og behov, og processen kan sikre økonomiske handlemuligheder for kommunalbestyrelserne. Men hvilke budgetprocesser anvender kommunerne til at skabe et politisk og økonomisk råderum? Hvilke strategier, udfordringer og løsninger har kommunerne i budgetprocessen?

Mange kommuner efterspørger inspiration til, hvordan de kan skabe nyt liv ind i budgetprocessen. KL har derfor spurgt kommunerne, hvordan budgetprocessen tilrettelægges, så der er de bedst mulige rammer for at skabe økonomisk og politisk råderum til at sikre høj kvalitet i velfærden til borgerne.

Denne pjece samler op på kommunernes besvarelser og giver inspiration til det kommende års arbejde med at få tilrettelagt en god budgetproces. Pjecen indeholder inspiration for både politikere og forvaltning og giver mulighed for at blive klogere på egen og andre kommuners budgetproces.

Forberedelserne af budget 2023 allerede begyndt. Med mange nye kommunalbestyrelser er det derfor oplagt at benytte muligheden for at kigge budget og budgetproces efter i sømmene, så kommunen får lagt et strategisk flerårigt perspektiv i den kommende valgperiode.

Rigtig god fornøjelse!



Jane Møller Pedersen,
Kontorchef, Økonomisk Politisk Center, KL



INDLEDNING

Kommunerne har i mange år arbejdet med at skabe råderum til mere velfærd

Med kommunalreformens vedtagelse og finanskrisens indvirkning på Danmarks økonomi var scenen i 2008 sat for, at råderum og effektiviseringer for alvor kom på den kommunale dagsorden. Siden da har kommunerne år efter år arbejdet med at skabe økonomisk råderum via omstilling og udvikling af den kommunale opgaveløsning.

Kommunernes råderumsarbejde har løbende været understøttet af forskellige programmer, der er aftalt i samarbejde mellem staten og kommunerne og forankret i økonomiaftalerne. Samarbejdet startede med Gensidighedsaftalen i 2009 og er senere blev efterfulgt af bl.a. Moderniseringsaftalen, Omprioriteringsbidraget og Moderniserings- og Effektiviseringsprogrammet. Det aktuelle program blev igangsat i 2020 og har overskriften 'Velfærdsprioritering'.

De forskellige programmer har også været med til at sætte rammen for, hvilket fokus

kommunernes arbejde med råderum har haft gennem årene. Den overordnede bevægelse har været, at fokus har flyttet sig fra primært at være på administrationsrådet og facility management til i højere grad også at omfatte velfærdsområderne.

Arbejdet med råderum kan understøtte, at der skabes mest muligt velfærd for de tilgængelige ressourcer

Til trods for at råderum har været på den kommunale dagsorden i mange år, så er råderumsdagsordenen fortsat aktuel, så langt øjet rækker. Dette skyldes bl.a. den udgiftsvækst, som kommunerne oplever på velfærdsområderne – særligt ældre- og socialområdet. Derudover betyder manglen på arbejdskraft, at der er et stort behov for tiltag og indsatser, der kan medføre, at opgaveløsningen kan klares med færre hænder, og/eller at borgernes behov for velfærdsydelser reduceres – fx via rehabilitering og forebyggelse.

Råderumsskabelsen er endvidere afgørende for at sikre, at politikerne har et po-

litisk handlerum til at prioritere og kunne igangsætte nye initiativer og investeringer, der bidrager til at udvikle og optimere den kommunale drift både her og nu og på længere sigt. Jo større råderum der skabes, des større er politikernes handlemuligheder.

Formålet med kortlægningen af kommunernes budgetproces

Formålet med denne pjece er at udfolde, hvordan kommunerne arbejder med at skabe råderum i budgetprocessen og give inspiration til, hvordan kommunerne kan udvikle og styrke deres budgetproces ift. at skabe råderum på en hensigtsmæssig og værdiskabende måde. Pjecen skal danne grobund for nysgerrighed og lokal dialog i egen kommune om, hvordan der skabes råderum i budgetprocessen.

Kortlægningen tager udgangspunkt i en spørgeskemaundersøgelse og interviews med 16 kommunale økonomidirektører, -chefer og medarbejdere. Spørgeskemaundersøgelsen er besvaret af 91 kommuner.



GODE RÅD TIL ARBEJDET MED AT SKABE RÅDERUM I BUDGETPROCESSEN

Nedenfor fremgår otte gode råd til arbejdet med at skabe råderum i budgetprocessen. De otte råd er formuleret på baggrund af viden fra spørgeskemaundersøgelsen og interviews ifm. denne kortlægning samt KL's løbende dialog med kommunerne. Tanken er, at de 8 gode råd kan fungere som afsæt for en dialog om, hvordan og i hvilken grad jeres budgetproces understøtter arbejdet med at skabe råderum.

1. I skal have "hånden på rattet":

- Vær proaktiv og tag stilling til, hvor stort et råderum I vil skabe og hvordan – både her og nu og på langt sigt.
- Vær bevidst om konsekvenserne af jeres valg og tilgange, som I vælger.

2. Udarbejd en klar strategi og plan for, hvordan råderummet skabes, der bl.a. berører følgende spørgsmål:

- Hvad er vores fortælling om, hvorfor vi skal skabe råderum? Dvs. hvad er den lokale brændende platform i vores kommune?
- Hvad er vores målsætning?
- Hvilket vidensgrundlag har vi behov for, fx ift. nøgletal, data og analyser?
- Hvilke interessenter skal vi have input fra og hvornår? Fx ledere, medarbejdere, borgere, virksomheder eller andre kommuner?
- Hvordan får vi skabt ejerskab – både politisk og i forvaltningen?
- Hvordan skal processen konkret tilrettelægges, og hvem skal drive den?
- Hvordan skal ansvars- og rollefordelingen være i processen?

3. Tag aktivt stilling til, hvordan arbejdsfordelingen skal være mellem forvaltningen og politikerne – og overvej hvorfor

4. Vær åben overfor at skabe råderum og effektivisere på både administrations- og velfærdsområderne

5. Hav en klar og tydelig kommunikation både i forvaltningen og på politisk niveau

- Vær tydelig om, hvad der er effektiviserings-, besparelses-, investerings- og budgetudvidelsesforslag.
- Hav en lokal dialog om, hvordan I forstår begreberne, og hvorfor det er nødvendigt at skabe råderum i netop jeres kommune.

6. Overvej, hvordan I kan skabe ny energi i råderumsarbejdet - fx:

- Har vi behov for inspiration udefra?
- Er der behov for at genbesøge vores budgetproces?

7. Følg systematisk op på om, der bliver realiseret de forventede gevinster fra effektiviserings- og investeringsforslag

- Hvis de forventede gevinster realiseres: Husk at fejre og lære af succesen, og undersøg, hvorvidt og hvordan forslaget kan spredes til andre områder eller evt. andre kommuner.
- Hvis de forventede gevinster ikke realiseres: Sørg for at justere eller afslutte projekter og initiativer, der ikke har tilvejebragt de forventede gevinster. Husk derudover at lære af processen – hvad lykkedes vi med, og hvad var udfordrende?

8. Undersøg, hvordan I kan arbejde med et langsigtet, flerårigt perspektiv i jeres budgetlægning og råderumsarbejde – fx med henblik på at afhjælpe de store, komplekse udfordringer og/eller realisere de store gevinster på længere sigt.



01 / HVILKE VEJE ANVENDER KOMMUNERNE, NÅR DE SKAL SKABE ØKONOMISK RÅDERUM?

Vidste du, at...?

- ... den mest anvendte vej til at tilvejebringe råderum i budgetprocessen er 'den stille vej', der er kendetegnet ved, at råderummet tilvejebringes via automatiske tilpasninger som fx begrænset PL-regulering?
- ... den mindst anvendte vej til at tilvejebringe råderum i budgetprocessen er 'den smalle vej', der er kendetegnet ved dybdegående budgetanalyser af hvert enkelt fagområde?
- ... over halvdelen af kommuner bruger mere end én vej/tilgang til at tilvejebringe et økonomisk råderum?
- ... der er stor forskel på, hvor aktive politikere er i arbejdet med at skabe råderum?

Alle kommuner arbejder med at skabe økonomisk råderum til mere velfærd og lokale prioriteringer, og råderummet er centralt for politikerne ift. at håndtere udfordringer samt igangsætte nye tiltag og forbedringer. Der er stor forskel på, hvordan kommunerne griber opgaven an, og i dette kapitel undersøges det, hvilke tilgange kommunerne anvender i arbejdet med at skabe råderum i budgetprocessen.

Hvilke veje anvender kommunerne?

KL identificerede i pjecen '[Mange veje til økonomisk råderum](#)' (2018) fem veje til økonomisk råderum. Vejene beskriver forskellige tilgange, som kommunerne kan anvende i bestræbelsen på at skabe råderum. De fem veje bidrager alle til råderumsskabelsen på forskellig vis og kan kombineres på kryds og tværs. Alle vejene kan være

gunstige at anvende i forskellige situationer, og der er således ingen 'optimal' vej at anvende.

I denne kortlægning (2021) har kommunerne svaret på, hvilke veje de primært anvender i arbejdet med at skabe økonomisk råderum. I boksen på side 9 beskrives de fem veje til råderum, og i hvilket omfang kommunerne har angivet, at de anvender de enkelte veje. 56 pct. af kommunerne har angivet, at de anvender mere end én vej i råderumsarbejdet. Der ses en tendens til, at budgetprocessen i de kommuner, der anvender enten den brede og/eller den tværgående vej, i højere grad opleves at understøtte arbejdet med at skabe råderum.

FEM VEJE TIL ØKONOMISK RÅDERUM VIA 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 forvaltningens løbende effektiviseringer. Råderummet kan fx tilvejebringes ved ikke at demografi- og/eller PL-regulere.

56 pct. af kommunerne angiver, at dette er en af de primære veje, de anvender.

Den direkte vej

Det er vejen, hvor råderummet skabes via generelle rammereduktioner bredt fordelt over hele budgettet – eventuelt med enkelte områder fritaget. Denne vej er også kendt som 'grønthøsteren'.

45 pct. af kommunerne angiver, at dette er en af de primære veje, de anvender.

Den brede vej

Det er vejen, hvor alle områder bringes i spil i arbejdet med at skabe råderum, og hvor der er ingen "hellige køer". Ved den brede vej vil kommunalbestyrelsen forvente at få præsenteret en bred vifte af alternativer til den eksisterende drift. Den brede vej kan eksempelvis komme til udtryk ved en budgetproces, hvor alle fagområder analyseres og gennemgås, og hvor der udarbejdes budgetforslag for alle fagområder.

35 pct. af kommunerne angiver, at dette er en af de primære veje, de anvender.

Den tværgående vej

Det er vejen, hvor kommunalbestyrelsen afprøver nye løsninger, der går på tværs af fagområder. Løsningerne vil ofte have karakter af tværgående investeringsprojekter, hvor der laves en indledningsvis investering mod forventning om at der skabes et økonomisk råderum inden for en given årrække. Den tværgående vej vil ofte indebære en større usikkerhed ift. hvor stort et råderum, der skabes, da tværgående investeringsprojekter ofte vil basere på en række antagelser og forudsætninger, der er behæftet med usikkerhed.

27 pct. af kommunerne angiver, at dette er en af de primære veje, de anvender.

Den smalle vej

Det er vejen, hvor der skabes råderum via dybtgående budgetanalyser af de enkelte fagområder enkeltvist. Her tages der fx stilling til fremtidig struktur, serviceniveau, styringsprincipper m.v. I nogle kommuner udarbejdes der en samlet plan for valgperioden, hvor fagområderne gennemgås ét for ét.

15 pct. af kommunerne angiver, at dette er en af de primære veje, de anvender.

Politikernes rolle har betydning for hvilken vej kommunen vælger

Kommunernes valg af veje påvirkes af mange faktorer. En af de primære faktorer er den politiske kultur og tradition ift., hvor aktiv en rolle politikerne spiller i råderumskabelsen. Det ses i figur 1.1 på side 10, at det er meget forskelligt, i hvor høj grad politikerne involverer sig i arbejdet med at skabe råderum. Der er derudover stor forskel på, hvornår politikerne inddrages. I nogle kommuner er politikerne aktivt involveret i processen fra start til slut, mens de i andre kommuner inddrages noget senere – fx til august.

Ligesom ift. valg af veje er der ikke én optimal tilgang ift., hvor aktivt politikere skal involvere sig. Det afgørende er, at der er en klar ansvars- og rollefordeling mellem forvaltningen og politikerne, og at ansvars- og rollefordelingen er afstemt ift. kommunens aktuelle økonomiske situation og politiske kultur.

“ Vores politikere er som udgangspunkt ikke aktive i at skabe det økonomiske råderum – det er forvaltningens ansvar, og det frigiver tid til, at lokalpolitikere kan prioritere andre opgaver. Den klare rollefordeling og størrelse af råderummet er fastlagt i den økonomiske politik. Denne rollefordeling fungerer, fordi forvaltningen leverer et realistisk budget, der er til at stole på, og hvert år leverer forslag til effektiviseringer og reduktioner, der er i overensstemmelse med det fastsatte råderum. Derfor har politikerne tillid til forvaltningen og accepterer den økonomiske udvikling og størrelsen af det økonomiske råderum, der bliver præsenteret for dem.

Lisbeth Damborg, Økonomichef i Halsnæs Kommune

Note: Tallet summerer til over 100 pct., da kommunerne i deres besvarelse kunne angive, at de anvender op til 3 veje.

Kilde: Kilde: KL's spørgeskemaundersøgelse om den kommunale budgetproces 2021, N=91.

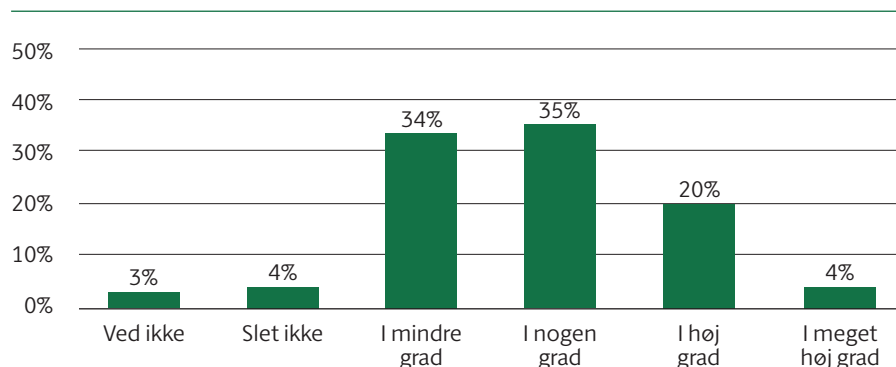
Spørgeskemaundersøgelsen viser en tendens til, at kommuner, der angiver, at politikerne i høj grad er aktive i arbejdet med at skabe råderum, ofte anvender den tværgående, brede og/eller smalle vej, fremfor udelukkende den direkte eller stille vej. Dette kan bl.a. være relateret til, at disse veje omfatter en række aktive til- og fravalg på det politiske niveau – eksempelvis ift. vedtagelse af konkrete råderumsforslag mv. Hvis politikerne er meget aktive i arbejdet med at skabe råderum, kan det bl.a. hænge sammen med et stort behov for at skabe økonomisk råderum, der udgør en brændende platform.

“ Vi stod på en økonomisk brændende platform, og derfor havde vi i byrådet et behov for at komme mere ind i maskinrummet og få en større indsigt i driften, så vi kunne omprioritere mere effektivt og tænke mere langsigtet. Derudover ville vi gerne have indsigt i serviceniveauet og i arbejdsgangene i de billigste kommuner. Koblingen af en bedre indsigt i egen drift og inspiration fra andre kommuner har bidraget til en mere holdbar og realistisk råderumsdagsorden i kommunen.

Peter Nielsen, gruppeformand for Venstre, Varde Kommune

Derimod ses der en tendens til, at kommuner, der udelukkende anvender den direkte og/eller stille vej, vurderer, at politikerne i nogen grad, mindre grad eller slet ikke spiller en aktiv rolle i arbejdet med at skabe råderum. Ved den direkte og stille vej udmøntes råderumskabelsen ofte primært i forvaltningen – fx via hverdageffektiviseringer mv.

Figur 1.1: I hvor høj grad involverer politikerne sig aktivt i at skabe et økonomisk råderum?



Kilde: KL's spørgeskemaundersøgelse om den kommunale budgetproces 2021, N=91.

CASE: I Varde Kommune bruges potentialepakker til at bringe nye elementer i spil i budgetlægningen



I Varde Kommune blev en økonomisk brændende platform, på baggrund af et fald i tilskud og udligning, startskuddet for, at politikerne engagerede sig endnu mere i råderumsarbejdet i kommunen. Der var en oplevelse af træthed i organisationen ift. de årlige sparekataloger, der, ifølge politikerne, indimellem indeholdt for kortsigtede forslag, ligesom enkelte forslag ikke viste sig at være politisk gangbare. Politikerne ønskede endnu mere indsigt i driften, og de politiske omprioriteringer der var til rådighed.

Med inspiration fra bl.a. Hedensted Kommune udarbejdede forvaltningen derfor såkaldte potentialepakker. Formålet med potentialepakkerne var at undersøge, sammenligne og være nysgerrige på egne udgifter. På 13 forskellige områder, fra serviceudgifter og transport til dagtilbud og ældre, sammenlignede kommunen sig med den 10. billigste kommune og udregnede det økonomiske potentiale på baggrund heraf.

I første omgang offentliggjorde kommunen det samlede potentiale, hvis man formåede at rykke sig til samme udgiftsniveau som den 10. billigste kommune. Det gav et potentiale på 300 mio. kr., som dog viste sig at lægge et urealistisk pres på organisationen. Potentialet blev derfor senere nedjusteret til 80 mio. kr.

For at inspirere til hvordan det økonomiske potentiale kunne opnås, tog politikerne på hvert fagområde på besøg hos 2-3 af de kommuner med laveste udgifter. Det har givet politikerne inspiration til, hvordan Varde Kommune kan organisere sig anderledes, samt et indblik serviceniveauet i andre kommuner for på den måde at kunne bringe nye elementer i spil i budgetlægningen i Varde Kommune. Besøgene i de kommuner med de laveste udgifter har givet nye erkendelser for politikerne og et bedre indblik i, hvornår udgifter er et udtryk for et politisk valg af højt serviceniveau, og hvornår kommunen kan bruge andre kommuners tilgange i egen organisation.

CASE: En tillidsfuld og struktureret budgetproces bidrager til et godt samarbejde mellem politikere og forvaltning i Halsnæs Kommune



I Halsnæs Kommune har man tilrettelagt budgetprocessen, så politikerne ikke skal beskæftige sig med budgettet året rundt, men derimod først fra medio august. Formålet er at frigive tid til andre opgaver i en travl hverdag. Selvom politikerne ikke spiller en aktiv rolle i at skabe det økonomiske råderum, så har de i høj grad taget aktiv stilling til, hvordan budgetprocessen skal være tilrettelagt.

For at danne en fælles forståelse er der i Halsnæs Kommune udviklet en fælles tilgang til budgetlægning og råderumsskabelse mellem politikere og forvaltning. Tilgangen beror i høj grad på en tillidsfuld relation mellem forvaltningen og politikerne. Budgettet, der udarbejdes af forvaltningen, er frem for alt et realistisk teknisk budget, der indeholder de budgetter, der reelt kræves for at fastholde det nuværende serviceniveau hen over de efterfølgende fire år. Forvaltningen udarbejder i forlængelse heraf forslag til, hvordan der kan skabes råderum, der består af en række 'budgethåndtag' (konkrete budgetforslag til reduktioner og effektiviseringer) svarende til 1,5 pct. af driftsbudgettet. Råderummet kan, hvis forslagene vælges, give plads til at prioritere nye initiativer, men råderumsforslagene skal først og fremmest bruges til at "lappe huller i kassen", hvis det er nødvendigt.

Der er en klar forventning i kommunen om, at det er forvaltningen, der leverer råderumsforslagene. Her anser en samstemmende chefgruppe råderumsskabelsen som et fælles ansvar – alle skal bidrage til råderummet, men der er accept af, at nogle bidrager mere end andre nogle år. Forslagene drøftes bredt i chefgruppen, så konsekvenser på andre områder også indarbejdes i beskrivelsen og forelægges politikerne. Til gengæld er der en klar forventning fra forvaltningen om, at politikerne accepterer den økonomiske udvikling, at de har tillid til forslagene, og at politikerne vælger konkrete forslag fremfor generelle 'grønthøsteren' eller manglende prisfremskrivninger mv. for at få budgettet til at gå op.

For politikerne er det vigtigt at have et budget og en proces, der er til at stole på. Processen kører derfor efter en fast struktur, som økonomifunktionen har ansvaret for, og budgettet skal ikke indeholde nogen overraskelser. Derfor indeholder de løbende forventede regnskaber også eventuelle afledte merudgifter i overslagsårene samt de likviditetsmæssige konsekvenser heraf på fireårs sigt. I budgetlægningen indeholder det tekniske budget tilsvarende alle nødvendige korrektioner, der sikrer, at budgettet er realistisk, og at serviceniveauet kan fastholdes (pris- og mængdeændringer, demografiske ændringer, ændringer i lovgivning mv.). Kommunens økonomiske politik, der ud over størrelsen på råderummet, også indeholder mål for kassebeholdning, servicebuffer og langfristet gæld, sikrer sammen med den aftalte proces, at politikerne ikke er i tvivl om budgetgrundlaget, og at der altid er et råderum, der kan bruges til at skabe balance i økonomien og/eller prioritere nye initiativer.

Behovet for økonomisk råderum spiller også ind i kommunens valg af veje

Kommunernes valg af veje, herunder hvor mange veje de vælger at tage i brug, handler i høj grad også om, hvor stort et behov kommunerne har for at skabe råderum. Jo større behov, des flere veje kan der være behov for at anvende for at kunne skabe tilstrækkeligt råderum – eksempelvis både en generel rammereduktion via den direkte vej og et stort råderumskatalog via den brede vej.

Det er afgørende med en klar plan for, hvordan der skal skabes råderum

På tværs af interviews fremhæves det, at det vurderes at være positivt med en klar strategi og plan for, hvordan råderummet skal skabes – uanset hvilken vej til økonomisk råderum kommunen vælger. Det sikrer ejerskab i organisationen, og understøtter at der skabes energi og fremdrift i processen. Strategien/planen kan indgå som element i kommunens økonomiske politik, eller være et separat styrings- og arbejdsredskab.

En plan for hvordan der skal skabes råderum, kan eksempelvis omfatte følgende:

- En formulering af formålet med at skabe råderum
- En eller flere konkrete målsætninger
- Beskrivelse af hvilket vidensgrundlag, der er behov for – fx nøgletal, data og analyser
- Plan for hvilke interessenter, der skal inddrages og hvornår – fx ledere, medarbejdere, borgere, virksomheder eller andre kommuner?
- Plan for, hvordan der bliver skabt ejerskab både politisk og i forvaltningen
- Konkret procesplan
- Klar ansvars- og rollefordeling for processen.

Tag dialogen: Hvordan understøttes arbejdet med at skabe råderum?

- Hvilken/hvilke veje anvender I i jeres kommune og hvorfor?
- I hvilken grad understøtter jeres valg af veje arbejdet med at skabe råderum?
- Er der en klar ansvars- og rollefordeling mellem forvaltning og politikere i budgetprocessen?
- Har I en klar plan og strategi for, hvordan I vil skabe råderum?
- Kan I understøtte råderumsarbejdet via nye organiseringsformer?

02 / HVORDAN KAN EN ØKONOMISK POLITIK OG ET EFFEKTIVISERINGSMÅL UNDERSTØTTE RÅDERUMSARBEJDET?

Vidste du, at...?

... over halvdelen af kommunerne fastsætter effektiviseringsmål?

... der er stor forskel på, hvem der har ansvaret for, at effektiviseringsmål realiseres?

... 95 pct. af kommunerne har en økonomisk politik eller et tilsvarende styringsdokument?

Kommunernes økonomiske politik og målsætninger sætter rammen for den økonomiske styring og budgetlægning og kan derfor udgøre et centralt redskab til at sætte rammen for, hvordan kommunen arbejder med at skabe råderum. I dette kapitel stiller vi skarpt på, hvordan kommunernes økonomiske politikker og mål ift. effektiviseringer bidrager til at understøtte råderumsarbejdet.

En tydelig økonomisk politik kan understøtte råderumsarbejdet

Kommunerne er ikke lovgivningsmæssigt forpligtigede til at have en økonomisk poli-

tik og fastsætte mål for økonomiske nøgletal. Alligevel er der mange kommuner, der vælger at tydeliggøre retningen og opstille pejlemærker for økonomistyringen.

Tydelige mål bidrager til en fælles forståelse i organisationen af, hvad der har den højeste prioritet i den økonomiske styring og budgetlægning. Samtidig kan en økonomisk politik med klare og langsigtede mål for effektiviseringer også bidrage til, at hele organisationen arbejder systematisk og målrettet med effektivisering – også på den lange bane. KL's undersøgelse viser, at 95 pct. af kommunerne har en skriftligt formuleret økonomisk politik eller et tilsvarende styringsdokument.

Mange kommuner har fastsat et effektiviseringsmål for budget 2022

KL's spørgeskemaundersøgelse viser, at over halvdelen af kommunerne har fastsat et konkret, overordnet effektiviseringsmål for det samlede driftsbudget ifm. budget 2022. Hovedparten af disse kommuner, har også et ét- eller flerårigt effektiviseringsmål i deres økonomiske politik, men der er også

12 kommuner, der har formuleret et konkret effektiviseringsmål for budget 2022, men ikke har et effektiviseringsmål som en del af deres økonomiske politik.

I ca. halvdelen af de kommuner, der har formuleret et konkret effektiviseringsmål for budget 2022, er målet det samme på tværs af alle fagområder, mens der i de øvrige kommuner er blevet sat forskellige effektiviseringsmål for de enkelte fagområder. Fordelingen mellem fagområder kan enten ske ved en fordelingsnøgle, hvor effektiviseringsmålet er det samme for alle fagområder eller med en differentieret fordelingsnøgle, hvor effektiviseringsmålet fastsættes for de enkelte fagområder på baggrund af en række baggrundsvariable. Flere kommuner fremhæver, at fastsættelse af et konkret effektiviseringsmål understøtter et organisatorisk fokus på at skabe råderum via effektiviseringer.



“ I budgetprocessen for 2022 har vi politisk fastsat et samlet effektiviseringsmål, hvorefter vi har foretaget en administrativ fordeling på tværs af fagområderne, hvor der differentieres ift. udgiftsniveauet for det gældende område. I den nøgle, vi fordeler med, indgår både udgiftsniveau ift. sammenlignelige kommuner samt andre variable. Derudover kan der ske justeringer og diskussioner af, om udvalgte områder skal fritages. Fx blev effektiviseringsmålet reduceret på dagtilbud sidste år grundet indførsel af minimumsnormeringer.

Søren Winther Rasmussen, Afdelingschef for Økonomi & Stab i Albertslund Kommune

Der er stor variation i, hvor stort det årlige effektiviseringsmål er, jf. figur 2.1. For de kommuner, der fastsætter effektiviseringsmål, viser KL's spørgeskemaundersøgelse, at det årlige effektiviseringsmål varierer fra

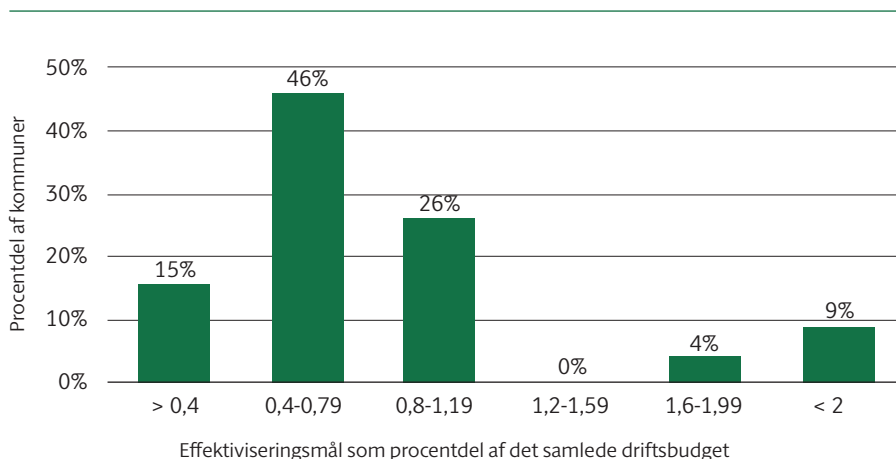
0,2-3,0 pct. af det samlede driftsbudget. Det varierer også, hvem der har ansvaret for, at effektiviseringsmålet nås. Knap halvdelen svarer, at det er et politisk ansvar, som enten ligger hos hele kommunalbestyrel-

sen, hos økonomiudvalget eller hos fagudvalget. Knap hver tredje svarer, at ansvaret ligger hos direktionen eller hos den ansvarlige direktør. I ca. 15 pct. af kommunerne er det centerchefen, der har ansvaret for at nå effektiviseringsmålet.

“ Det er hvert år det stående udvalg, der på baggrund af byrådets rammer, kommer med forslag til udmøntning af effektiviseringsmål for deres område, og som derefter præsenteres for hele kommunalbestyrelsen. På den måde holdes de enkelte udvalg ansvarlige for at fastsætte et realistiske forslag.

Kasper Sonne, økonomidirektør i Ringsted Kommune

Figur 2.1: Effektiviseringsmål i procent af det samlede driftsbudget fastsat ifm. budget 2022



Kilde: KL's spørgeskemaundersøgelse om den kommunale budgetproces 2021, N=91.

Tag dialogen: Hvordan kan en økonomisk politik og et effektiviseringsmål understøtte råderumsarbejdet?

- Understøtter vores økonomiske politik og tilhørende mål arbejdet med at skabe råderum? Hvorfor/hvorfor ikke?
- Er vores tilgang ift. målsætninger for effektivisering understøttende ift. råderumsarbejdet? Hvorfor/hvorfor ikke?

03 / HVORDAN ARBEJDER KOMMUNERNE MED AT UDARBEJDE RÅDERUMSFORSLAG?

Vidste du at...?

- ... 68 pct. af kommunerne angiver, at de har udarbejdet effektiviserings-/omstillingskataloger som led i budgetprocessen for budget 2021 og/eller 2022?
- ... politikere i højere grad efterspørger effektiviseringer på administrationsområdet frem for velfærdsområderne?
- ... 30 pct. af kommuner i 'høj grad' eller 'i meget høj grad' følger op på, om råderumsforslag har medført de forventede gevinster?

Når kommunerne anvender den brede, smalle og tværgående vej, arbejder de med at udarbejde konkrete forslag til, hvordan der kan skabes råderum, som indgår i budgetlægningen. Men hvordan udarbejdes disse forslag i praksis? Hvilke udfordringer støder kommunerne ofte på? Og i hvilket omfang følges der op på implementeringen af forslagene? Det stilles der skarpt på i dette kapitel.

Råderummet kan tilvejebringes ved flere typer af forslag

I budgetprocessen er der overordnet set tre typer af budgetforslag, der kan tilvejebringe et økonomisk råderum:

- **Besparelsesforslag:** Ved besparelsesforslag skaber man råderum ved at reducere eller fjerne ressourcer eller services. Besparelsesforslag vil ofte med-

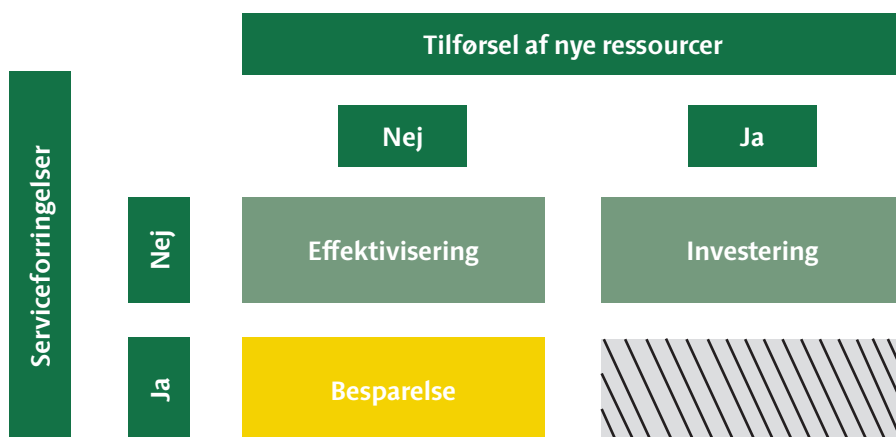
føre en reduktion i serviceniveauet for borgerne, og forsøges derfor typisk undgået så vidt muligt undgået.

- **Effektiviseringsforslag:** Ved effektiviseringsforslag skabes der råderum ved at gøre opgaveløsningen mere effektiv – dvs. at der kan leveres "mere" for de samme ressourcer, eller det "samme" for færre ressourcer. Effektiviseringsforslag vil ofte bero på en form for business case, hvor eventuelle omkostninger forbundet med forslaget afvejes med gevinsterne – fx frigivet tid eller økonomi.
- **Investeringsforslag:** Ved investeringsforslag skabes der råderum ved at lave

en indledningsvis investering mod et forventet afkast på længere sigt. Ligesom effektiviseringsforslag, vil investeringsforslag ofte bero på en form for business case, hvor investeringsomkostningerne afvejes med gevinsterne – fx frigivet tid eller økonomi. På grund af en længere tidshorisont indebærer investeringsforslag ofte en lidt større usikkerhed, men har derimod potentialet til at løse mere langsigtede og komplekse udfordringer.

Som indikeret ovenfor er effektiviserings- og investeringsforslag at foretrække fremfor besparelsesforslag, idet de medfører færre omkostninger for borgere og medarbejdere samt bidrager til at udvikle den

Figur 3.1: De tre typer råderumsforslag



kommunale drift. Flere kommuner giver udtryk for, at det ikke er nemt år efter år at finde på nye forslag til effektiviseringer og investeringsforslag, hvilket kan betyde at kommunerne er nødt til at ty til besparelser for at nå i mål med at realisere det økonomiske råderum, som der er behov for. Derudover kan behovet for økonomisk råderum her og nu i nogle tilfælde også være så stort, at det kan være nødvendigt med besparelser.

Hvad er de fire største udfordringer ift. at skabe råderum i budgetprocessen?

- 56 pct. oplever, at det i høj grad er udfordrende at effektiviseringer på velfærdsområderne anses som besparelser
- 54 pct. oplever i høj grad, at det er udfordrende at finde på nye effektiviseringsforslag
- 53 pct. oplever i høj grad en træthed i organisationen ift. effektiviseringsdagsordenen
- 46 pct. oplever at det i høj grad er udfordrende at arbejde med langsigtede effektiviseringsforslag.

Kilde: KL's spørgeskemaundersøgelse om den kommunale budgetproces 2021, N=91.

En udfordring at finde på nye råderumsforslag

KL's spørgeskemaundersøgelse viser, at kommunerne i høj grad oplever, at det kan være udfordrende at finde på nye råderumsforslag hvert år. På tværs af interviews fremhæves det, at udfordringen skyldes, at de har arbejdet med råderums- og effektiviseringsdagsordenen i mange år, hvilket udfordrer kreativiteten.

Nogle kommuner prøver at afhjælpe denne udfordring ved at ændre deres budgetproces og derigennem "ryste posen" og skabe ny energi i processen. Derudover kan råde-

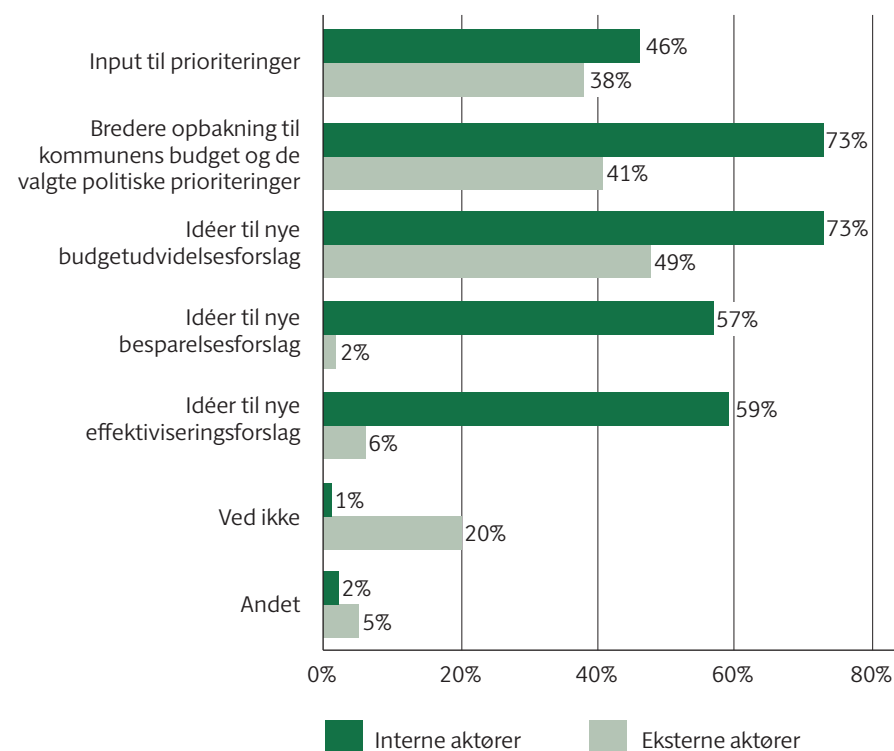
rums- og budgetanalyser være et centralt redskab til at identificere hvor og hvordan, der kan skabes råderum – som fx beskrevet ved casen fra Varde Kommune (se s. 10).

Derudover er der flere kommuner, der arbejder med forskellige former for inddragelse i budgetprocessen – bl.a. med henblik på at identificere nye råderumsforslag. KL's spørgeskemaundersøgelse viser, at hovedparten af kommunerne i høj grad inddrager interne aktører, dvs. kommunale ledere og medarbejdere i budgetprocessen. Som figur 3.2 viser, så oplever kommunerne, at inddragelse af interne aktører bidrager med en række forskellige gevinster, herunder ideer til nye besparelser- og effektiviseringsforslag. Herigennem kan den interne inddragelse bidrage til at understøtte råderumsarbejdet, hvilket også illustreres ved eksemplet fra Furesø Kommune på s. 16.

Udover interne aktører er der også flere kommuner, der arbejder med at inddrage

eksterne aktører i budgetprocessen – fx virksomheder, borgere og foreninger. Inddragelse af eksterne aktører sker dog i mindre grad end inddragelse af interne aktører, hvilket også er forventeligt, idet eksterne aktører ikke spiller en formel rolle i budgetprocessen. Hvis man ser på udbyttet af inddragelse af eksterne aktører, bidrager de ikke med ideer til nye besparelser- og effektiviseringsforslag i samme omfang som interne aktører. Dette er naturligt, idet eksterne aktører ikke har samme indsigt i kommunens drift og derfor kan have vanskeligt ved at kunne identificere effektiviserings- og besparelspotentialer i samme omfang. Derudover er eksterne aktører, der vælger at engagere sig i den kommunale budgetproces, ofte motiveret af et ønske om at forandre eller gøre noget bedre, og derfor er det naturligt, at de i højere grad bidrager med budgetudvidelsesforslag.

Figur 3.2: Udbytte ved inddragelse af eksterne og interne aktører i budgetprocessen



Kilde: KL's spørgeskemaundersøgelse om den kommunale budgetproces 2021, N=91.

CASE: Furesø Kommune skyder budgetåret i gang med at input og idéer fra hele organisationen



I Furesø Kommune arbejder man med flerårige budgetaftaler med henblik på at understøtte et mere langsigtet fokus i budgetlægningen. Siden 2010 har Furesø Kommune endvidere arbejdet proaktivt med effektiviseringer, og det er politisk besluttet, at der skal findes effektiviseringer for 20 mio. kr. om året. Fra 2022 er dette mål hævet til 25 mio. kr. årligt.

Som en del af budgetprocessen har Furesø Kommune på forskellig vis arbejdet med inddragelse af kommunale ledere og medarbejdere i effektiviseringsprocessen.

Som en del af startskuddet for processen for budget 2021 og 2022, blev der fx afholdt en workshop med 140 ledere, medarbejdere og HovedMED-repræsentanter. Formålet med workshoppen var at få et bredt indblik i, hvor det var muligt at hente effektiviseringer – og kvalificere idéer til, hvordan det konkret kan lade sig gøre. Indputtene fra workshoppen blev bearbejdet og indgik i et samlet effektiviseringskatalog, som er kategoriseret efter, om forslaget er en henholdsvis et effektiviserings-, budgetreduktions- eller budgetudvidelsesforslag. Denne distinktion mellem forskellige typer af forslag er vigtig i udarbejdelsen af kataloget, fordi det blandt andet skaber gennemsigtighed for politikerne, som bedre kan forholde sig til konsekvenserne af deres beslutninger. Kataloget blev fremlagt for politikerne som en del af budgetmaterialet.

Udbyttet af inddragelsesprocessen har dels været nye ideer og dels en stærkere opbakning til budgettet: *”Når ledere og HovedMED er med i processen, får vi både nye vinkler, opbakning og kvalificering, og det giver en stærk implementeringskraft, når vi skal omsætte arbejdet”*, fortæller Ane Plouman Hag, økonomichef i Furesø Kommune.

Inddragelsen i budgetprocessen er derudover suppleret af løbende inddragelse i hverdagen. Økonomichef Ane Plouman Hag beskriver det således: *”Vi griber de gode forslag, der kommer fra medarbejderne i hverdagen, hvor vi hurtigt afklarer, om forslagene har potentiale. Vi sætter stor pris på alle forslag, for det bliver sværere og svære at finde på nye idéer, når man arbejder så intenst med effektiviseringsarbejdet, som vi gør, så må vi virkelig vide hjernen hvert år”*.

Effektiviseringer på velfærdsområderne opfattes ofte som besparelser

Idegenereringsprocessen udfordres også af, at effektiviseringer på velfærdsområderne ofte opfattes som besparelser og endvidere kun efterspørges af politikerne i begrænset omfang. Der er samtidig en oplevelse af, at de lavthængende frugter er høstet på administrationsområdet – bl.a. fordi der i mange år er blevet efterspurgt effektiviseringer fra politisk hold. Selvom der fortsat er et effektiviseringspotentiale på administrationsområdet, kan det være vanskeligt at skabe et tilstrækkeligt råderum på ad-

ministrationsområdet alene. Derfor er det afgørende, at der også kigges på velfærdsområderne, når der skal skabes råderum, hvis der skal være økonomi til at udvikle den kommunale service, igangsætte nye initiativer og til at håndtere den store udgiftsvækst på bl.a. ældre- og socialområdet som mange kommuner oplever.

I nogle kommuner har man gode erfaringer med at illustrere, at effektiviseringer på velfærdsområderne er mulige ved at beskrive og udfolde eksempler fra andre kommuner. Derudover kan en brændende

platform – fx manglende arbejdskraft på ældreområdet – i nogle tilfælde hjælpe til at skubbe til denne opfattelse. Som figur 3.2. illustrerer, kan inddragelse af både interne og eksterne aktører også bidrage til at sikre opbakning til kommunens budget og de valgte prioriteringer. Inddragelsen kan heraf også anvendes som redskab til at skabe opbakning til at arbejde med effektiviseringer på velfærdsområderne.

Et gennemsigtigt effektiviseringskatalog øger legitimiteten af budgetforslag

Kommunernes råderumsforslag samles typisk i et effektivisering/omstillingskatalog, der anvendes i budgetprocessen. KL's spørgeskemaundersøgelse viser, at 68 pct. af kommunerne har udarbejdet effektiviseringskataloger/omstillingskataloger som led i budgetprocessen for budget 2021 og/eller 2022. Hovedparten af disse kommuner udarbejder kataloget ifm. det teknisk-administrative budget.

Fleere kommuner fremhæver, at det er vigtigt at have en tydelig kategorisering af forslagene i katalogerne, så det er gennemsigtigt, hvorvidt et forslag er et effektiviserings-, besparelser-, investerings- eller udvidelsesforslag. Det fremhæves, at det kan skyldes, at der er sket en sammenblanding af begreberne igennem årene, og at begrebet 'effektivisering' ofte høres som 'besparelse'.

Den klare kategorisering kan dog vanskeliggøres af, at noget, der opfattes som en reel effektivisering af nogen, kan opfattes som en serviceforringelse for andre. Der vil således altid være en grad af subjektivitet på spil. Et eksempel herpå er brug af skærmbesøg. Nogle vil have en opfattelse af, at indførelse af skærmbesøg medfører en serviceforringelse, da de vurderer, at fysiske besøg har en højere kvalitet end digitale besøg. Andre vil derimod opfatte implementering af skærmbesøg som en fastholdelse eller forbedring af det eksisterende serviceniveau, da skærmbesøg fx kan være en mere fleksibel løsning for nogle borgere. Da denne subjektivitet er svær at undgå helt, er det vigtigt, at beskrivelsen af forslagene omfatter en begrundelse for, hvorfor forslaget er kategoriseret, som det er.

“ Politikerne synes, at vi er blevet bedre til at kalde en spade for en spade, fordi vi forsøger meget nøgternt at beskrive tingene, som de er. Vi har i det hele taget arbejdet med vores beskrivelser af forslagene i kataloget, som også gør det nemmere at gennemskue, hvad der er tiltænkt med de enkelte forslag.

Ane Plouman Hag, Økonomichef i
Furesø Kommune

Fleere kommuner fremhæver, at en klar kategorisering understøtter en gennemsigtig beslutningsproces for kommunalbestyrelsen, når de skal prioritere de enkelte budgetforslag. Enkelte kommuner påpeger, at en manglende klarhed om forslagernes konsekvenser kan have en negativ indvirkning på legitimiteten i forbindelse med fremlæggelse af budgetforslagene. Det fremhæves også, at det kan være positivt at have en lokal dialog om, hvordan begreberne 'besparelse', 'effektivisering' og 'budgetudvidelse' forstås.

Der er stor forskel på, hvilken rolle forvaltningen spiller ift. at prioritere og udvælge forslag til kataloget. Her ses det, at der i nogle kommuner forelægges alle forslag for politikerne, som derefter prioriterer og vælger mellem forslagene. Som led i denne prioriteringsproces anvender nogle kommuner budgetsimuleringværktøjer – dvs. et Excel-værktøj, hvor politikerne kan simulere budgetlægningen og blive klogere på, hvordan de forskellige forslag påvirker budgettet. I andre kommuner er processen mere administrativ, hvor det er forvaltningen, der udarbejder katalogerne og kun præsenterer få, udvalgte forslag for politikerne.

CASE: Ringsted Kommune arbejder med karenperiode på budgetforslag for at ryste posten



I Ringsted Kommune har man lykkedes med at få tilstrækkelig inspiration til effektiviserings- og besparelsesforslag i budgetprocessen. Budgetprocessen afstedkommer ca. 200 forslag, som politikerne kan vælge imellem, og her er der en bred palette af både besparelses- og effektiviseringsforslag samt budgetudvidelsesforslag.

Allerede i foråret åbner kommunen op for, at de politiske partier kan komme med budgetforslag, og det afstedkommer ca. 5-15 pr. parti, som derefter kvalificeres af administrationen, inden de politiske forhandlinger går i gang efter sommer.

Der kan dog være nogle gengangere mellem budgetforslagene år for år. For at understøtte nytænkning i budgetforslagene, har man i Ringsted Kommune tilkendegivet, at der som udgangspunkt er karenperiode på budgetforslag, hvilket betyder, at det samme budgetforslag ikke må forelægges for politikere to år i træk.

Processen er mere tidskrævende for administrationen, men udbyttet er til gengæld flere budgetforslag fra politikerne, og generelt oplever Ringsted Kommune heller ikke en træthed i organisationen over for råderumsarbejdet.

Opfølgning på igangsatte initiativer – en balance mellem tid og udbytte

Råderumsforslag vil altid omfatte en beregning af, hvilken økonomisk gevinst man forventer det konkrete forslag vil skabe, men det er ikke altid, at den forventede gevinst bliver realiseret i implementeringsprocessen. Når budgetforliget indgås, realiseres gevinsterne dog oftest på forhånd – dvs. at pengene trækkes fra den pågældende budgetramme når budgetforslaget bliver vedtaget. Konsekvensen kan derfor i praksis være, at der sker en reduktion i budgetrammen, som kan medføre serviceforringelser. Det kan også være, at potentialet er større end forventet, og at der dermed kan skabes et endnu større råderum end forventet. Når et budgetforslag vedtages, er det derfor nyttigt at følge op på hvilke gevinster, der realiseres.

KL's spørgeskemaundersøgelse viser, at 30 pct. af kommunerne i høj eller meget høj grad følger op på, om effektiviseringsforslag har medført de forventede gevinster. Fleere af disse kommuner fortæller, at deres opfølgning har en kvalitativ karakter og er baseret på vurderinger fra de involverede chefer og evt. også relevante medarbejdere. I en del kommuner er opfølgningen systematiseret og dokumenteret i en form for oversigtsark, som gennemgås efter en fast kadence. Opfølgningen kan også ske i direktionen, mens den i andre kommuner sker på politisk niveau – fx i fagudvalgene.

Tag dialogen: Hvordan arbejder vi med at udarbejde råderumsforslag?

- Hvilke typer af råderumsforslag arbejder vi primært med? Og hvorfor?
- Hvordan kan vi understøtte energi og nytænkning i idegenereringsprocessen?
- Hvilke udfordringer oplever vi i arbejdet med at udvikle råderumsforslag? Hvad kan vi gøre for at afhjælpe dem?
- Er vi klare og tydelige i vores kategorisering og beskrivelse af råderumsforslag?
- Hvordan arbejder vi med opfølgning på råderumsforslag? Kan vi gøre noget for at styrke opfølgningen og understøtte læring i organisationen?

CASE: Aarhus Kommune har udviklet en database til at understøtte opfølgningen på effektiviseringsforslag



For at fremme en mere åben dialog om de beslutninger, som byrådet foretager, så har Aarhus Kommune udviklet 'Aarhus i Tal', der giver indblik i kommunens udvikling på bl.a. klima, økonomi, beskæftigelse m.fl. Databasen er frit tilgængelig på kommunens hjemmeside.

Under analysetemaet, 'Gevinster ved effektiviseringskatalogerne', giver databasen et indblik i de realiserede gevinster fra kommunens effektiviseringsforslag. Opgørelsen understøtter en bedre styring af kommunens effektiviseringer, så forslag, der ikke kaster de nødvendige gevinster af sig, hurtigere kan omstilles eller lukkes ned. Derimod kan tiltag med positive resultater hurtigere opskaleres eller deles på tværs af kommunegrænser.

Gevinsterne opgøres én gang årligt i forbindelse med regnskabet. De enkelte programejere vurderer gevinsterne som en del af en samlet opfølgning, der også har fokus på eventuelle nye muligheder og på barrierer for at implementere 'i bund'. Gevinsterne skal sandsynliggøres, men ikke nødvendigvis dokumenteres i forhold til den business case, der ligger til grund for det enkelte program.



04 / VÆRKTØJER TIL AT SKABE ØKONOMISK RÅDERUM

KL har udarbejdet en række tilbud og værktøjer, der har til formål at give kommunale ledere og medarbejdere en større forståelse for kommunaløkonomi samt understøtte arbejdet med at skabe råderum. Fælles for alle tre værktøjer er, at de er udarbejdet med inspiration fra og i tæt samspil med kommunerne.

TRE TRIN TIL RÅDERUM – UNDERSØG MULIGHEDSRUMMET I JERES KOMMUNE

TRIN 1



Analysér og drøft hvor der er potentiale for at skabe råderum ved hjælp af KL's RåderumsBenchmark og tilhørende mødeguide med refleksionsspørgsmål. Værktøjet giver et overblik på de 10 vigtigste udgiftsområder i kommunen.

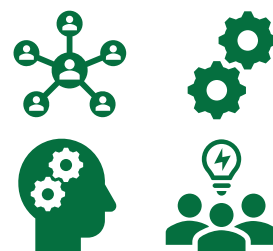
TRIN 2

Analysér centrale nøgletal i FLIS Styringscockpit. Dyk ned i data på enkelte områder, og undersøg udgiftsdrivere.



TRIN 3

Lad jer inspirere af greb, andre kommunale cases og supplerende materiale i VidensPortalen på netop det område, I gerne vil kigge nærmere på.



FIND VÆRKTØJET PÅ [KL.DK/tretrin](https://www.kl.dk/tretrin)

IDÉBANKEN – INSPIRATION TIL RÅDERUMSFORSLAG I BUDGETPROCESSEN



FIND VÆRKTØJET PÅ [KL.DK/idebanken](https://kl.dk/idebanken)



05 / HVORDAN KAN FLERÅRIGE BUDGETFORLIG UNDERSTØTTE RÅDERUMSARBEJDET?

Vidste du, at:

... flerårige budgetforlig kan understøtte en strategisk budgetlægning med et længere perspektiv?

... 8 kommuner i 2021 arbejder med flerårige budgetforlig?

... kommuner, der arbejder med flerårige budgetforlig, begrundet det i, at det i højere grad signalerer økonomisk robusthed og samtidig fører til en større politisk konsensus og ro i kommunalbestyrelsen?

... knap hver tredje kommuner overvejer i nogen eller høj grad at arbejde med flerårige budgetter, men angiver økonomisk usikkerhed og manglende politisk vilje som begrundelser for, hvorfor de ikke gør det?

I mange kommuner opleves det svært og udfordrende at arbejde mere langsigtet med budgetforslag, da budgetloven har et årligt sigte, og det samme ofte gælder for

de kommunale budgetforlig. Kortlægningen viser, at, trods udfordringer, så arbejder en del kommuner med flerårige budgetforlig, og flere overvejer at følge samme tilgang i jagten på økonomisk råderum. Men hvad er fordelene, erfaringerne og udfordringerne?

Flerårige budgetforlig kan understøtte arbejdet med at skabe råderum

8 kommuner angiver i KL's spørgeskema, at de arbejder med flerårige budgetforlig – særligt i et toårigt format. Et to- eller flerårigt budgetforlig medfører, at budget-

prioriteringer, effektiviseringer og øvrige initiativer med budgetforliget fastlægges for en flerårig periode med et politisk flertal bag. Det er der flere fordele ved. Et flerårigt budgetforlig giver bl.a. bedre mulighed for at arbejde med mere langsigtede løsninger og investeringsprojekter, hvilket kan understøtte, at der skabes råderum samt at udgiftsstyringen bliver mere effektiv og stabil. En kommune angiver i spørgeskemaet, at det er nødvendigt at kigge på budgettet mere langsigtet, da de ellers ender i "brand-slukning" hvert år.

“Årsagen til, at vi i Furesø Kommune arbejder med et flerårigt sigte, er en erkendelse af, at det bliver sværere og sværere at finde forslag, som giver effekt på den korte bane, da mange af de lavt-hængende frugter allerede er høstet. Med en toårig budgetproces arbejdes der med et længere tidsperspektiv, som gør det muligt at skabe nogle mere grundlæggende forandringer, som understøtter effektfulde løsninger til gavn for borgeren og det økonomiske råderum.

Ane Plouman Hag, økonomichef i Furesø Kommune



Hvis budgettet og dets overslagsår blot er et resultat af en mekanisk fremskrivning af forudgående budget, så foregår der ikke nødvendigvis en nødvendig prioritering af de enkelte fagområder. Det er fx i forhold til hvilket behov, ændringer og udvikling, der er på det enkelte fagområde, og om behovet har ændret sig fra udgangssituationen dvs. det foregående budget. Det resulterer i, at budgetlægningen ofte opfattes som en kamp fra år til år frem for et strategisk redskab, der danner rammen for kommunens

aktiviteter og opgaveløsning på længere sigt.

Selvom hovedparten af landets kommuner ikke arbejder med flerårige budgetforlig, så har en del kommuner fokus på at have et langsigtet perspektiv i budgetlægningen samt arbejde med et klart investeringsfokus. Det kan være, at investeringsprojekter løsrives fra budgetlægningen eller ved et mere aktivt fokus på, hvordan der budgetlægges i de lovpligtige tre overslagsår, der

også indgår ved hver budgetvedtagelse. Kommunerne har mulighed for at bruge de lovpligtige overslagsår mere aktivt til bl.a. at understøtte et mere langsigtet fokus i budgetarbejdet. I spørgeskemaet angiver flere kommuner fx, at de arbejder aktivt med overslagsårerne, bl.a. ved at indarbejde demografimodeller i overslagsårerne på de store velfærdsområder samt anvende tidsbegrænsede driftsbevillinger. Derudover er det særligt på anlægsområdet, at flere kommuner angiver, at der arbejdes med et in-

Fire gode grunde til arbejde med flerårige budgetforlig:

1. Det kan understøtte, at der i højere grad arbejdes med langsigtede investeringsprojekter fx via styrkede indsatser på områder, hvor afkastet først kan forventes på længere sigt – fx forebyggende indsatser på socialområdet.
2. Det kan føre til en større politisk konsensus og ro i kommunalbestyrelsen samt give flere partier mulighed for at få politiske ønsker gennemført.
3. Politikerne får en bedre prognose for den økonomiske udvikling og kan foretage de nødvendige prioriteringer tidligere, når der aktivt tages stilling til udviklingen på de enkelte områder.
4. Det kan udvise et signal om langsigtet økonomisk robusthed og skabe mere ro i forvaltningen, da ledere og medarbejdere kender den økonomiske ramme for flere år frem.

vesteringsperspektiv og en mere langsigtet planlægning af anlægsprogrammet. Flere anlægsprojekter, fx ved energioptimering, har oftest en større investering og derfor også en længere tilbagebetalingstid end budgetforslag på serviceområderne.

Hvad er udfordringerne med et flerårigt budgetforlig?

Til trods for potentialet ved flerårige budgetforlig, angiver 87 pct. af kommuner, at de arbejder med etårige budgetforlig. Der er dog omkring 30 pct. af kommunerne, der angiver, at de har overvejet at implementere flerårige budgetforlig.

Der peges på forskellige udfordringer, som årsager til fravalget af flerårige budgetforlig. Det er dog særligt det forhold, at budgetloven har etårigt perspektiv, der bliver angivet som årsag. Det betyder nemlig, at der i et flerårigt budgetforlig altid vil være en vis usikkerhed omkring indtægtssiden i budgetforliget for år to og frem. Derudover bliver manglende politisk ønske om at indføre flerårige budgetter også angivet som årsag.

Tre udfordringer ved flerårige budgetforlig:

1. Både økonomaftalen og budgetloven er etårige, hvilket ikke understøtter, at der arbejdes med flerårige budgetforlig.
2. Der er en større økonomisk usikkerhed omkring de økonomiske rammer for år to i et flerårigt budgetforlig, herunder usikkerhed omkring indtægtssiden. Dermed er der en større risiko ved at arbejde med flerårige budgetforlig, da indtægtssiden kan have stor indflydelse på kommunens fremtidige budget.
3. Politisk kan det være svært at finde bred opbakning til flerårige budgetforlig, specielt i året op til et valgår og i året efter.

Tag dialogen: Hvordan kan vi understøtte et flerårigt perspektiv i vores budgetproces og råderumsarbejde?

- Hvordan understøtter budgetprocessen et mere langsigtet effektiviseringsarbejde? Kan vi gøre mere for at understøtte et flerårigt perspektiv?
- Hvordan fremskrives budgettet? Arbejdes der aktivt med flere budgetår i budgetprocessen? Og er vi skarpe på, hvordan budgettet ser ud 2-4 år frem?



CASE: Bred politisk opbakning til toårigt budgetforlig i Næstved Kommune



I Næstved Kommune var der oprindeligt ikke planlagt en toårig budgetproces, men politisk fandt man bred opbakning til dette i september 2020, hvor hele byrådet stod bag aftalen. Formålet med at indgå et flerårigt forlig var at skabe kontinuitet og ro til skabe effekter overfor borgerne – også på længere sigt. Den økonomiske politik er overholdt i begge budgetår, og det er en forudsætning, at alle fagudvalgenes rammer ligger fast, og eventuelle budgetudfordringer skal løses af udvalget indenfor rammen.

Et flerårigt budgetforlig i Næstved Kommune understøtter dermed, at der kan investeres i forebyggelse og målrettede indsatser for derigennem at skaffe gevinster i forhold til nedbringelse af det generelle udgiftsniveau, eller bremse en del af udgiftsvæksten på de sårbare områder. For at fremme dette har byrådet besluttet en investeringsstrategi, og der er afsat en pulje til investeringer på tværs af kommunen på 10 mio. kr. fra 2022, dog kun 2 mio. kr. i 2021. Investeringsstrategien skal være med til at dæmme op for den fortsatte vækst i udgifterne på velfærdsområderne og give mulighed for at foretage fornuftige investeringer. Fagudvalgene kan ansøge puljen om investeringer ved at udarbejde en business case.

Ifølge Steen Andersen, økonomichef i Næstved Kommune opleves den flerårige budgetproces også positivt fra administrativt hold: *"Forvaltningen kender budgettet to år ud i fremtiden, og de kender de rammer, der er sat. Man ved, at der ikke kommer yderligere besparelser, men der tilføres heller ikke flere ressourcer, hvis der er uventet vækst på nogle områder. Dermed har man oplevet, at processen i høj grad har understøttet arbejdet med at skabe råderum, specielt på områder med udgiftsvækst".*

Hvad har det betydet at arbejde toårigt frem for etårigt?

- Budgetstrategien for 2022 er erstattet af en mere simpel budgetprocesbeskrivelse, hvor rammerne for budgettet hegnes ind.
- Det betyder også, at der ikke er afholdt budgetseminar i 2022, men at der dog udarbejdes et nyt budget for alle finansieringsposterne efter indgåelse af økonomiaftalen. Politikerne er orienteret om status og konsekvenser af økonomiaftalen via små videoer, som administrativt er blevet indarbejdet i budget 2022.
- Det toårige budgetforlig er ikke bindende for udvalgets prioritering indenfor egen udvalgsramme, og udvalgene kan dermed ændre på budgetfordelingen inden for egen ramme. Der er dog enkelte bindinger fra budgetforliget, som udvalgene ikke kan ændre.
- Udvalgsrammerne justeres teknisk årligt blandt andet med nyt skøn for pris- og lønfremskrivning, ny lovgivning og ny beregning af demografiregulering mv.
- Det har derudover været en prioritet at understøtte de sårbare områder, der oplever udgiftsvækst. Derfor har man i budgetforliget indarbejdet en trappe, hvor der tilføres et beløb i 2021 og yderligere i 2022.
- De enkelte fagområder har ikke kunne fremsende ønsker til budgetudvidelse i 2022, ligesom enkeltsager i sig selv ikke fører til at åbne budgetforliget.
- Det har eksplicit stået i budgetforliget, at den faseopdelte budgetlægning, herunder service og anlægsrammer skal overholdes, og at det kan give anledning til at åbne op for den del, uden at åbne hele budgetforliget.

Hvis Steen Andersen skal give et råd med på vejen til andre kommuner, der ønsker at arbejde med flerårige budgetforlig, er det: *"Vær godt klædt på administrativt og sørg for at beskrive, hvad det betyder politisk og administrativt, at en budgetproces er flerårig, så alle går ind i det med åbne øjne. Her skal man nok specielt være opmærksom på valgcyklus. Det er mere realistisk politisk at arbejde med flerårige budgetaftaler i 'mellemprioriteten' og ikke i året op til og efter et valg".*



KL
Weidekampsgade 10
2300 København S
Tlf. 3370 3370
kl@kl.dk
www.kl.dk
 @kommunerne

Produktionsnr. 830791