

God kommunal økonomistyring

- en undersøgelse af seks
kommuners praksis



Januar 2012

KREVI.



Forord

Presset på samfundsøkonomien øger behovet for en stram økonomistyring i kommunerne i forlængelse af, at kommunerne i en årrække generelt har brugt flere penge, end de har fået ind i løbende indtægter og ikke har overholdt de vedtagne budgetter.

KREVI har derfor sat fokus på kommunal økonomistyring og går i dette projekt helt tæt på seks kommuners økonomistyringspraksis. Det er formålet at skabe konkret forandring og forbedring i den kommunale økonomistyring baseret på projektets erfaringer om, hvilke økonomistyringstiltag, der virker i de undersøgte kommuner.

KREVI vil gerne takke de seks deltagende kommuners politikere, ledere og administrationer, der har stillet sig til rådighed for projektet. Deres villige deltagelse har været en forudsætning for rapportens tilblivelse.

Januar 2012
Torben Buse
Direktør

God kommunal økonomistyring

ISBN-nr.: 978-87-92258-83-0 (elektronisk version)

Udgivet Januar 2012 af: KREVI - Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut, Olof Palmes Allé 19, 8200 Århus N, Tlf. 72 26 99 70, post@krevi.dk.

Forfattere: Bo Panduro, Eli Nørgaard

Katrine Nøhr, Marie Kjærgaard, Hans Kloppenborg

Rapporten kan downloades gratis på www.krevi.dk

Grafisk design: Weltklasse A/S



Indholdsfortegnelse

RESUME	1
BAGGRUND, FORMÅL OG METODE	13
2.1 Baggrund og formål	13
2.2 Metode.....	15
ØKONOMISK POLITIK OG MÅLSÆTNINGER	22
3.1 Den økonomiske politik.....	23
3.2 Politisk konsensus	27
3.3 Borgmesterens rolle	29
3.4 Direktionens rolle	31
ØKONOMISTYRINGSPRINCIPPER	35
4.1 Formelle principper.....	36
4.2 Principperne i praksis.....	38
4.3 Service- og overførselsudgifter.....	44
ORGANISERING	47
5.1 Politisk organisering og bevillingsniveau.....	48
5.2 Direktionens organisering og funktion	54
5.3 Økonomifunktionen og budgetansvar.....	58
BUDGET OG BUDGETLÆGNING	63
6.1 Tidsplan	64
6.2 Råderum og omstillingskataloger	66
6.3 Direktionens rolle i budgetlægningen.....	73
6.4 Basisbudget	77
6.5 Realistiske budgetter	81
BUDGETOPFØLGNING	87
7.1 Den politiske budgetopfølgningsproces	88
7.2 Kvaliteten af det forventede regnskab.....	92
7.3 Handling ved forventede budgetoverskridelser	95
7.4 Den løbende opfølgning på budgetterne.....	101



Resume

Kommunerne står overfor et krav om stram økonomistyring i de kommende år. Derfor sætter KREVI i denne analyse fokus på ”God Kommunal Økonomistyring”.

KREVI's nøgletal for kommunernes økonomiske styring viser, at kommunerne fra og med 2001 generelt har brugt flere penge, end de har fået ind i løbende indtægter. Med 2010 som undtagelse har de generelt haft svært ved at overholde deres egne budgetter.

Nøgletallene viser samtidig, at der er stor forskel på de enkelte kommuners økonomiske resultater. En gruppe af kommunerne har rent faktisk leveret regnskaber, der både var i balance og i overensstemmelse med de oprindelige budgetter.

Spørgsmålet er, hvorfor nogle kommuner lykkes med deres økonomistyring, mens andre ikke gør. I denne analyse søges svar på dette spørgsmål.

Formålet med analysen er:

- at dokumentere og beskrive systematiske forskelle i adfærd, processer, organisering mv. mellem kommuner med gode økonomistyringsresultater og kommuner med mindre gode økonomistyringsresultater.
- at præsentere eksempler på god økonomistyring, der kan fungere som inspiration og læring for kommuner, der ønsker at udvikle deres økonomistyring.

Undersøgelsen anvender et relativt snævert økonomistyringsbegreb, hvor fokus er på evnen til at sikre en fornuftig balance mellem løbende udgifter og indtægter og evnen til at overholde de vedtagne budgetter.

Denne afgrænsning er valgt, da effektiv udgifts- og indtægtsstyring udgør en væsentlig forudsætning for holdbar udvikling af de kommunale servicetilbud. Desuden eksisterer der i mange kommuner et forbedringspotentiale i forhold til den finansielle økonomistyring.

Undersøgelsen er gennemført som et kvalitativt studie af økonomistyringen i seks kommuner. De deltagende kommuner er valgt ud fra deres økonomiske resultater i perioden 2007 til 2009.

I undersøgelsen indgår tre ”økonomistyringskommuner”, som har gode økonomiske resultater i analyseperioden, og tre ”referencekommuner” som har haft mindre gode økonomiske resultater.

Analysen bygger på dokumentstudier og interviews suppleret med en spørgeskemaundersøgelse i de seks kommuner.

Interviewene har primært været rettet mod det politiske og øverste administrative niveau. I hver kommune er der gennemført interview med følgende personer:

- Borgmesteren
- Økonomiudvalget eller gruppen af udvalgsformænd
- Kommunaldirektøren
- Øvrige direktører
- Økonomichefen

Endelig er der gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt kommunernes 479 ledere med budgetansvar, hvoraf 79 pct. har valgt at deltage.

Kommunernes økonomistyring er undersøgt ud fra følgende fem overordnede temaer, der viser sig at have betydning for de økonomiske resultater:

- Økonomisk politik og økonomiske målsætninger
- Økonomistyringsprincipper
- Organisering
- Budget og budgetlægning
- Budgetopfølgning

Analysens resultater

Analysens hovedkonklusioner præsenteres ud fra de fem overordnede temaer. Indledningsvis fremhæves dog følgende tre tendenser, der er gennemgående på tværs af temaerne:

- I økonomistyringskommunerne er økonomistyring stærkt politisk forankret. Politikerne signalerer klart, at økonomistyring skal være højt prioriteret i kommunen, og at den samlede økonomi sætter den ufravigelige ramme for kommunens virksomhed.
- Koncerninteresser er højere prioriteret end sektorinteresser i økonomistyringskommunernes politiske og administrative ledelser. De enkelte direktører varetager en dobbeltrolle i økonomistyringen, hvor de både skal have fokus på koncernstyringen og sektorerne. I økonomistyringskommunerne er vægtningen altid i koncernstyringens favør.
- Økonomistyringskommunerne følger ikke kun i ord, med også i praksis en række rettidige processer, som understøtter helheds-tækning. Kommunens samlede økonomi tænkes ind tidligt både i budgetlægnings- og budgetopfølgingsprocessen.

I det følgende præsenteres rapportens hovedkonklusioner ud fra de fem temaer.

Økonomisk politik og målsætninger

Økonomistyringskommunerne har en politisk vedtaget økonomisk politik, som indeholder mål for den ønskede økonomiske udvikling samt politiske principper for økonomistyringen. Politikken er nedskrevet i et kortfattet selvstændigt dokument

Politikken bygger på et sæt af økonomiske målsætninger. Der styres således ikke kun efter ét økonomisk mål, fx kassebeholdningen, men efter flere målepunkter. Det er endvidere kendetegnede for målsætningerne, at de indeholder konkrete måltal, fx et kronebeløb for det ønskede ordinære driftsresultat.

Politisk konsensus

Der er politisk konsensus om den økonomiske politik i økonomistyringskommunerne, samt reelt politisk ejerskab og vilje til økonomistyring. Den økonomiske politik udgør økonomistyringskommunernes ufravigelige, økonomiske grundlov.

Endvidere har borgmestrene i økonomistyringskommunerne i større grad end deres kolleger i referencekommunerne fokus på økonomistyringen. Deres adfærd signalerer klart, at økonomistyring skal være højt prioriteret i kommunen. I økonomistyringskommunerne er der enighed om, at

borgmesteren spiller en afgørende rolle for økonomistyringen, samt at borgmesterens fokus er en af de centrale forklaringer på kommunens økonomistyringsresultater.

Direktionens rolle

Direktionerne i økonomistyringskommunerne tager selvstændigt initiativ til at rådgive politikerne i forhold til den økonomiske politik. Eksempelvis har direktionerne i alle tre kommuner været med til at dagsordenssætte behovet for en økonomisk politik. Det har endvidere været en bevidst strategi fra alle tre direktioner, at den økonomiske politik skal være enkel og letforståelig. Derved bliver det let at forstå, hvornår den kommunale økonomi er i tilfredsstillende balance, og hvornår den ikke er.

I alle tre økonomistyringskommuner peger direktionerne uopfordret på, at det er vigtigt, at de budgetansvarlige bliver informeret om kommunens samlede økonomiske situation. Direktionerne mener, at det medvirker til et større ejerskab til kommunens samlede økonomi. De budgetansvarlige i økonomistyringskommunerne er reelt mere informeret om deres kommunes økonomi end deres kolleger i referencekommunerne, viser den gennemførte spørgeskemaundersøgelse.

Økonomistyringsprincipper

Alle seks kommuner anvender rammestyling og har et nedskrevet princip om, at der som udgangspunkt ikke gives kassefinansierede tillægsbevillinger i løbet af budgetåret.

Alle seks kommuner har vedtaget en række decentraliseringsprincipper, der overordnet omhandler: rammestyling, nettobevillinger, lønsumsstyring, adgang til omplacering mellem konti og overførselsadgang mellem budgetår. Der er dog variation i principperne. Det er således ikke helt de samme udgiftsområder der indgår i institutionernes ramme i de seks kommuner. Desuden er der forskelle på kommunernes principper for overførselsadgang mellem budgetår. Der er imidlertid ingen systematiske forskelle mellem økonomistyrings- og referencekommunerne.

Det er således ikke i de formelle og nedskrevne økonomistyringsprincipper i kommunernes kasse- og regnskabsregulativer, at man finder en central forklaring på deres forskellige økonomistyringsresultater.

Principper i praksis

Der er derimod systematisk forskel på, om principperne håndhæves i praksis. Økonomistyringskommunerne håndhæver i højere grad principperne i praksis. Eksempelvis overholdes princippet om fravær af kassefinansierede tillægsbevillinger i løbet af budgetåret i højere grad i økonomistyringskommunerne.

I økonomistyringskommunerne er udgangspunktet, at alle de kommunale udgifter er styrbare. Der gives generelt ikke tillægsbevillinger, når der forventes et merforbrug på et budgetområde. I stedet for iværksættes genopretningsplaner, budgetterne genåbnes mv.

Økonomistyringskommunerne holder også fast i principperne om institutionernes adgang til overførsel mellem budgetår.

Organisering

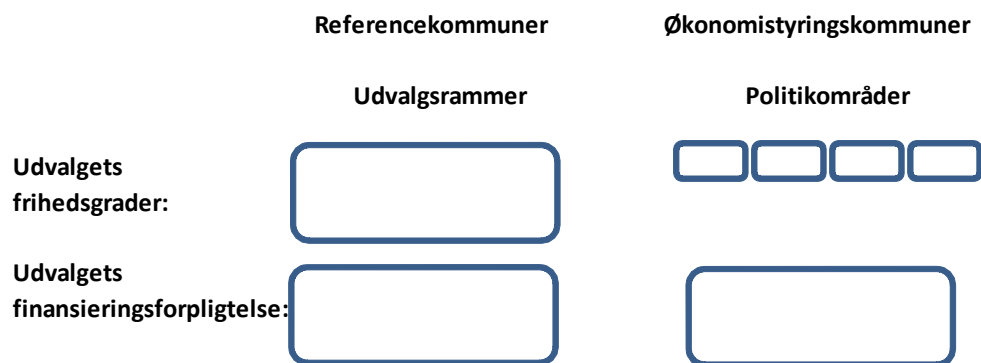
Der er ingen systematiske forskelle på økonomistyrings- og referencekommunernes politiske udvalgsstruktur og sammensætningen af økonomiudvalget. Der er derimod systematisk forskel på valg af bevillingsniveau mellem økonomistyrings- og referencekommunerne.

Bevillingsniveau

Økonomistyringskommunerne anvender politikområder som bevillingsniveau, mens to ud af tre referencekommuner anvender udvalgsrammer. Økonomistyringskommunerne angiver som primær begrundelse, at politikområderne svarer til afgrænsede fagområder for hvilke, serviceniveauet bør fastlægges af kommunalbestyrelsen.

Valget af politikområder frem for udvalgsrammer giver kommunalbestyrelsen en højere grad af indsigt i fagudvalgenes dispositioner. Samtidig med de relativt mindre frihedsgrader, har økonomistyringskommunerne valgt at forpligte de enkelte fagudvalg til at finde finansiering af eventuelle budgetoverskridelser, først inden for politikområdet og efterfølgende indenfor udvalgenes øvrige politikområder. Der er således asymmetri i udvalgenes frihedsgrader og finansieringsforpligtigelser.

Figur 1. Det asymmetriske bevillingssystem



1 Figuren skal læses som en illustration af dels de to forskellige bevillingsformer i henholdsvis referencekommunerne og økonomistyringskommunerne, dels den konstaterede asymmetri i økonomistyringskommunerne og den af referencekommunerne, der anvender politikområder, imellem frihedsgraderne for udvalgene og udvalgenes finansieringsforpligtelse.

Direktionens organisering og fokus

I alle seks kommuner har man en *direktion*, der formelt benævnes med denne titel. I alle seks kommuner har direktørerne et formelt sektoransvar, hvorfor det er en væsentlig del af deres opgave at have fokus på en veldefineret del af den kommunale drift.

Direktionerne i økonomistyringskommunerne har stor fokus på koncernstyring. Deres fokus på kommunens samlede økonomi er til stede samtidig med, at hver enkelt direktør har en tydelig rolle som ansvarlig for styring af en bestemt sektor. Koncernstyringen kommer især til udtryk i direktionernes håndtering af budgetlægningen og budgetopfølgningen.

Tabel 1. Eksempler på forskelle i koncernfokus mellem økonomistyrings- og referencekommuner

	Økonomistyringskommunerne	Referencekommunerne
Budgetlægning	<i>Direktionen</i> indstiller tidligt et oplæg til økonomisk råderum og igangsætter udarbejdelse af omstillingskataloger	<i>Der</i> indstilles ikke oplæg til råderum før økonomiaftalen og <i>fagdirektørerne</i> fokuserer i højere grad på eget ansvarsområde.
Budgetlægning 2	<i>Direktionen</i> drøfter aktivt de tekniske budgetændringer	Tekniske budgetændringer indarbejdes af økonomifunktionen eller af forvaltningerne uden diskussion i direktionen
Budgetopfølgning	<i>Direktionen</i> koordinerer budgetopfølgningerne i et helhedsperspektiv, inden de sættes på fagudvalgenes dagsorden	<i>Fagdirektørerne</i> sætter budgetopfølgningen på de respektive fagudvalgs dagsordenen uden en reel koordinerende direktionsbehandling
Budgetopfølgning 2	<i>Direktionen</i> indstiller konkrete løsningsforslag baseret på en drøftelse af kommunens samlede økonomi	<i>Fagdirektørerne</i> fokuserer i sagsfremstillingerne på problemer frem for løsninger

1 Tabellen beskriver de *generelle* forskelle mellem økonomistyrings- og referencekommunerne i den analyserede periode. Der er individuelle forskelle mellem de enkelte kommuner.

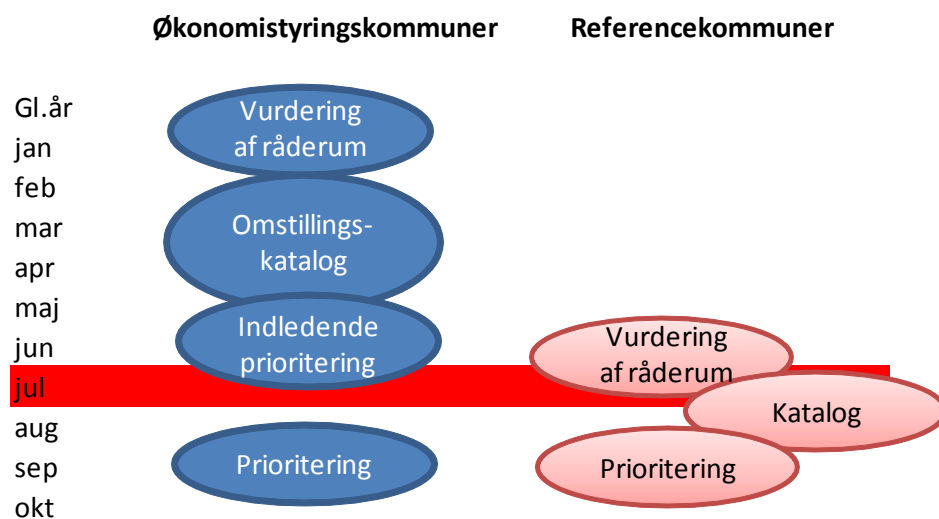
Direktionerne i økonomistyringskommunerne er forsynet med et klart mandat i forhold til økonomistyring. Mandatet definerer direktionens rolle og forpligtigelser. Mandatet er dels et resultat af politikernes udtalte forventninger til direktionen og dels initieret af direktionens, aktive samspil med politikerne. Mandatet er ikke direkte beskrevet i et særligt dokument, men findes i flere styringsdokumenter. Eksempelvis nævnes den økonomiske politik som et grundlag for direktionens mandat.

Budget og budgetlægning

Økonomistyringskommunerne godkender budgetprocessen i januar eller tidligere, og i forbindelse hermed drøftes behovet for at skabe et samlet økonomisk råderum.

Det er i økonomistyringskommunerne endvidere en fast del af budgetprocessen, at der udarbejdes et ”omstillingskatalog”, som indeholder konkrete forslag til skabelse af et økonomisk råderum.

Figur 2. Proces for økonomisk råderum og omstillingskatalog



1 Figuren skal læses som en illustration af hovedtrækkene ved henholdsvis økonomistyringskommunernes og referencekommunernes budgetprocesser. Der er individuelle forskelle inden for de to grupper af kommuner.

Skabelse af et økonomisk råderum er ikke kun en øvelse, som foregår i forbindelse med udarbejdelsen af et omstillingskatalog. Man arbejder i økonomistyringskommunerne systematisk og løbende med effektiviseringer, fx iværksætter en kommune årligt et antal sektoranalyser med henblik på effektivisering.

Direktionens rolle i budgetlægningen

Direktionerne i økonomistyringskommunerne har et tydeligt budgetmandat. De skal sikre et konkret beslutningsmateriale, som kan understøtte den politiske proces og realiseringen af de økonomiske målsætninger. Det kan fx være et administrativt budgetforslag og et omstillingskatalog, eller det kan være fremlæggelse af et administrativt budgetforslag i balance, som kan danne grundlag for de politiske drøftelser. I referencekommunerne er direktionens mandat i budgetprocessen mere uklart.

Analysen viser endvidere, at der er et tæt samarbejde mellem politikerne og direktionen i økonomistyringskommunerne igennem hele budgetlægningsprocessen. Det er et fælles projekt at få udarbejdet et budget i balance, og politikerne anvender direktionen som sparringsparter i hele budgetprocessen. I referencekommunerne er budgetprocessen derimod

mere opdelt i en administrativ proces frem mod sommerferien og derefter en politisk proces efter sommerferien. Direktionerne inddrages ikke i samme omfang som sparringsparter af politikerne i den sidste del af budgetprocessen.

Basisbudgettet

Der korrigeres overordnet for det samme i basisbudgettet i alle seks kommuner; fx demografiudviklingen og lovændringer, men i økonomistyringskommunerne indarbejdes de tekniske ændringer i mindre grad automatisk i basisbudgettet. De er i højere grad genstand for drøftelser i direktionen.

Realistiske budgetter

Det har ikke været muligt at analysere tilbundsgående, hvilke detaljerede budgetforudsætninger, der ligger til grund for kommunernes budgetter. Hvorvidt kommunernes budgetter er realistiske er derfor i stedet analyseret ved at undersøge kommunernes anvendelse af rammebesparelser og reel flerårsbudgettering.

I alle seks kommuner er der anvendt rammebesparelser i analyseperioden. I økonomistyringskommunerne gennemfører man efterfølgende rammebesparelserne. Det sker ikke i samme omfang i referencekommunerne.

Man anvender i økonomistyringskommunerne i højere grad end i referencekommunerne reel flerårsbudgettering; det vil for eksempel sige, at man forholder sig til den forventede udvikling i demografi, overførselsudgifter m.v. i overslagsårene.

Budgetopfølgning

Der er ingen forskel på den formelle proces for budgetopfølgningerne på det politiske niveau. Der gennemføres tre årlige budgetopfølgninger, som starter i fagudvalgene, behandles af økonomiudvalget og ender med en beslutning i kommunalbestyrelsen.

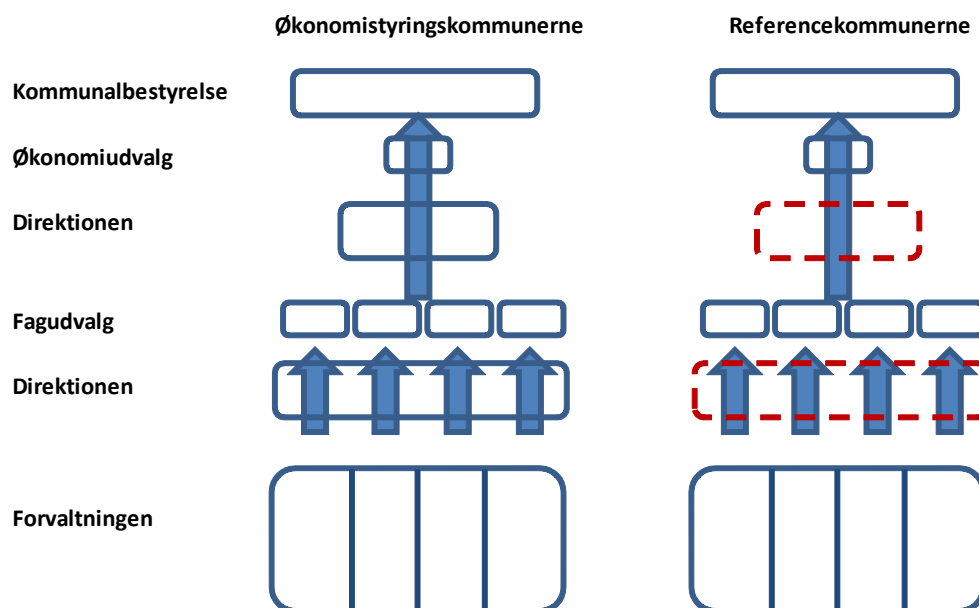
Direktionens rolle i budgetopfølgningen

Der er heller ingen forskel på, hvordan direktionerne *formelt* indgår i budgetopfølgningsprocessen, men det er der til gengæld i den direktionsbehandling, der *reelt* foregår.

I økonomistyringskommunerne koordinerer direktionen indstillingerne til de enkelte fagudvalg ud fra hensynet til overholdelse af kommunens sam-

lede budget. Direktionen følger desuden budgetopfølgningen i det videre forløb fra fagudvalgene og videre til økonomiudvalget. I referencekommunerne er budgetopfølgningssagerne også formelt på direktionens dagsorden, men der ses ikke den samme koordinering i forhold til kommunens samlede økonomi.

Figur 3. To forskellige processer i direktionernes praksis med koordinering af budgetopfølgningerne



- 1 Figuren skal læses som en illustration af de to forskellige processer i henholdsvis økonomistyrings- og referencekommunernes direktioner omkring koordineringen af budgetopfølgningen. Der er individuelle forskelle inden for de to kommunegrupper.
- 2 De røde, stiplede linjer omkring markeringen af direktionsbehandlingen i figuren for referencekommunernes proces skal symbolisere, at budgetopfølgningen godt kan være et formelt punkt på direktionens dagsorden, men at der ikke reelt sker en koordinering af budgetopfølgningen.

Handling ved forventede budgetoverskridelser

I alle seks kommuner er der i analyseperioden budgetopfølgninger, hvor det vedtagne budget ikke kan holde på ét eller flere områder. I fem ud af de seks kommuner rapporteres der mindst én gang om forventede budgetoverskridelser på mere end 1.000 kr. pr. indbygger.

Der er systematisk forskel på, hvordan direktionerne handler ved forventede budgetoverskridelser i økonomistyrings- og referencekommunerne.

Tabel 2. Forskelle i sagsfremstillinger i budgetopfølgningssager

	Økonomistyringskommunerne (direktionen)	Referencekommunerne (den enkelte direktør)
Forudsigelser om det forventede regnskab	De økonomiske problemer beskrives tydeligt	De økonomiske problemer fremgår mindre tydeligt og med forbehold for beløbene
Handling	Direktionen indstiller handlinger til imødegåelse af merforbrug	Direktørerne lægger sagerne åbent op uden handlingsforslag. Politikerne skal som oftest selv formulere og beslutte eventuelle handlinger.
Tidspunkt	Direktionen er tydelig omkring økonomiske konsekvenser og handlinger i første budgetopfølgning	Direktørerne afventer anden budgetopfølgning før man er tydelig om økonomien

1 Tabellen beskriver de *generelle* forskelle mellem økonomistyrings- og referencekommunerne i den analyserede periode. Der er individuelle forskelle mellem de enkelte kommuner.

Der er også på det politiske niveau systematiske forskelle mellem de to typer af kommuner.

Tabel 3. Forskelle i politikernes handlinger i budgetopfølgningssager

	Økonomistyringskommunerne	Referencekommunerne
Forudsigelser om det forventede regnskab	Politikerne tager de administrative, økonomiske beregninger for pålydende	Politikerne tvivler på de administrative, økonomiske beregninger
Handling	Politikerne beslutter at iværksætte handleplaner og gennemfører dem	Politikerne afventer - der er eksempler på handleplaner, men disse følges ikke altid op af udvalgene
Tidspunkt	Kommunalbestyrelsen handler i flere tilfælde på 1. budgetopfølgning	Kommunalbestyrelsen handler aldrig på første budgetopfølgning

1 Tabellen beskriver de *generelle* forskelle mellem økonomistyrings- og referencekommunerne i den analyserede periode. Der er individuelle forskelle mellem de enkelte kommuner.

Kvaliteten af det forventede regnskab

Økonomistyringskommunerne kan levere troværdige forudsigelser af regnskabet, og disse forudsigelser kan ofte leveres i forbindelse med årets første budgetopfølgning.

Budgetopfølgningerne indeholder i økonomistyringskommunerne information om overholdelse af det oprindelige budget frem for - som i referenkekommunerne - i højere grad at fokusere på overholdelse af det korrigerede budget og dermed overholdelse af formelle bevillingsregler. Det oprindelige budget er lagt med udgangspunkt i den økonomiske politik og dennes målsætninger, og det er derfor vigtigt for den langsigtede økonomistyring, at budgetopfølgningen fokuserer på det oprindelige budget.



Baggrund, formål og metode

2.1 Baggrund og formål

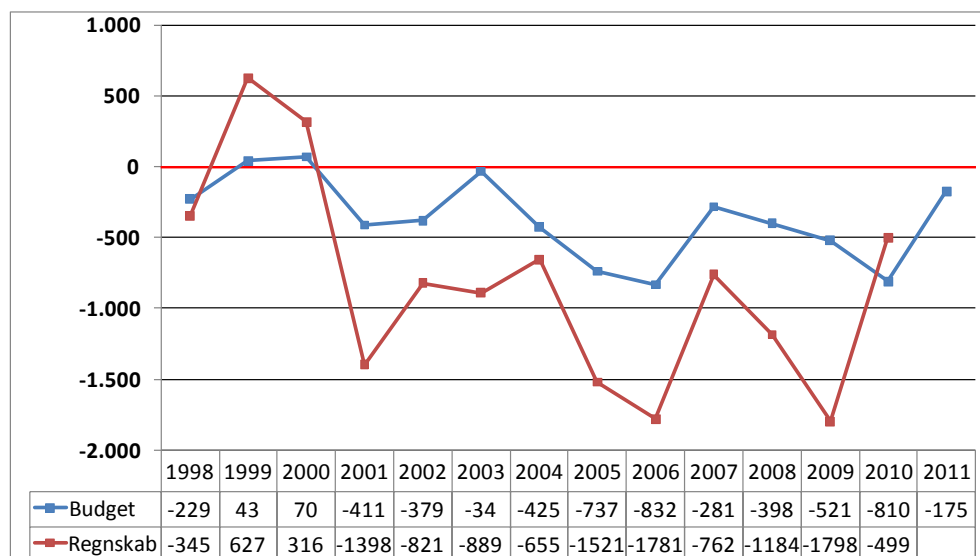
KREVI har udviklet - og opgør løbende - en række nøgletal for kommunernes samlede økonomistyring. Formålet har bl.a. været at sætte økonomistyring højt på den kommunale dagsorden og muliggøre tværkommunale sammenligninger af kommunernes økonomiske resultater.

Nøgletallene fokuserer på, hvorvidt kommunerne formår at sikre en fornuftig balance mellem de løbende udgifter og indtægter og derved undgår gældsætning af betydning. Fokus er desuden på kommunernes budgetoverholdelse, dvs. i hvilket omfang de evner at realisere de udgifts- og indtægtsbudgetter, som kommunalbestyrelserne vedtager i oktober hvert år.

Nøgletallene viser, at kommunerne fra og med 2001 generelt har brugt flere penge, end de har fået ind i løbende indtægter, og at de generelt har haft svært ved at overholde deres egne budgetter. Denne tendens er illustreret i figur 4, som viser gennemsnitskommunens samlede skattefinansierede resultat¹ i perioden fra 1998 til 2011, opgjort på baggrund af såvel budget- som regnskabstal.

¹ Det skattefinansierede resultat udtrykker den samlede balance mellem de skattefinansierede nettodrifts- og anlægsudgifter på den ene side og de løbende indtægter fra skatter, tilskud og udligning på den anden side.

Figur 4. Det skattefinansierede resultat inkl. jordforsyning i gennemsnitskommunen. Budget- og regnskabstal. Kr. pr. indbygger (2011-niveau).



1 Kilde: KREVI's notat: "De kommunale regnskaber 2010. Tegn på økonomisk genopretning, men fortsat ubalance (KREVI 2011)

Samtidig viser KREVI's nøgletal dog, at der er stor forskel på de enkelte kommuners økonomiske resultater. En gruppe af kommunerne har rent faktisk leveret regnskaber, der både var i balance og i overensstemmelse med de oprindelige budgetter.

Spørgsmålet er, hvorfor nogle kommuner lykkes med deres økonomistyring, mens andre ikke gør. I denne analyse søges svar på dette spørgsmål.

Formålet med analysen er:

- For det første at dokumentere og beskrive systematiske forskelle i adfærd, processer, organisering mv. mellem kommuner med gode økonomistyringsresultater og kommuner med mindre gode økonomistyringsresultater.
- For det andet at præsentere eksempler på god økonomistyring, der kan fungere som inspiration og læring for kommuner, der ønsker at udvikle deres økonomistyring.

Undersøgelsen anvender et relativt snævert økonomistyringsbegreb, hvor fokus er på evnen til at sikre en fornuftig balance mellem løbende udgifter og indtægter samt evnen til at overholde de vedtagne budgetter. Denne afgrænsning er valgt, da effektiv udgifts- og indtægtsstyring udgør en væsentlig forudsætning for holdbar udvikling af de kommunale ser-

vicetilbud. Desuden er der som beskrevet et tydeligt forbedringspotentiale i mange kommuner hvad angår den finansielle økonomistyring.

2.2 Metode

Undersøgelsen er gennemført som et kvalitativt studie af økonomistyringen i seks kommuner. I analysens design er KREVI's nøgletal for økonomisk styring anvendt aktivt, idet de deltagende kommuner er udvalgt ud fra deres økonomiske resultater i perioden fra 2007 til 2009. I undersøgelsen indgår således tre kommuner, som havde gode økonomiske resultater i årene 2007-2009, og tre kommuner, som havde mindre gode økonomiske resultater. Analysen kaster lys over hvilke forskelle i økonomistyringen der kan findes mellem de tre kommuner med gode økonomiske resultater og de øvrige tre kommuner i den analyserede periode.

På tidspunktet for udvælgelsen af kommuner var regnskabsresultaterne for 2010 endnu ikke kendt. 2010-tallene viser dog overordnet samme mønster, hvad angår de to kommunegrupper økonomiske resultater; tilfredsstillende resultater i den ene gruppe og mindre tilfredsstillende resultater i den anden.

For at give de deltagende kommuner mulighed for problemfrit at fortælle åbent om deres økonomistyring har vi ladet kommunerne fremstå anonymt i undersøgelsen. I rapporten refereres til de kommuner, der har klaret sig godt, som "økonomistyringskommuner", mens de kommuner, der har klaret sig mindre godt, omtales som "referencekommuner".

Valg af kommuner

I udvælgelsen af de seks kommuner har vi benyttet de gennemsnitlige resultater i årene 2007-2009 på følgende nøgletal:

- Det samlede skattefinansierede regnskabsresultat, inkl. jordforsyning.
Det skattefinansierede resultat udtrykker den samlede balance mellem skattefinansierede nettodrifts- og anlægsudgifter på den ene side og løbende indtægter fra skatter, tilskud og udligning på den anden. I en kommune uden nettogæld eller -formue bør det skattefinansierede resultat balancere omkring 0, set over en længere årrække. Et underskud indikerer, at kommunen forøger sin nettogæld eller tærer på sin nettoformue.
- Det skattefinansierede driftsresultat i regnskabet - ekskl. renter.
Driftsresultatet udtrykker balancen mellem nettodriftsudgifterne og de løbende indtægter fra skatter, tilskud og udligning. Det bør være et overskud, som kan fi-

nansiere kommunens anlægsudgifter. Hvor stort et overskud, der er brug for, afhænger af kommunens anlægsambitioner, men gennemsnitskommunen har over en længere årrække haft årlige anlægsudgifter på ca. 2.000 kr. pr. indbygger. Et driftsoverskud på væsentligt mindre kan indikere, at kommunen langsomt nedslider sine eksisterende anlæg.

- **Budgetafvigelse for det skattefinansierede driftsresultat.**
Budgetafvigelsen udtrykker forskellen mellem det budgetterede driftsresultat og driftsresultatet i regnskabet. Rent styringsmæssigt er idealsituationen en gennemsnitlig afvigelse på nul, set over en årrække. Et negativt fortegn angiver, at regnskabsresultatet er dårligere end det budgetterede resultat.
- **Budgetafvigelse for serviceudgifterne.**
Denne budgetafvigelse indfanger, hvor stor en del af den samlede budgetafvigelse, der vedrører serviceudgifterne. Serviceudgifterne udgør den del af de kommunale driftsudgifter, som der er størst styringsmæssig fokus på i de årlige økonomiaftaler mellem regeringen og KL. Rent styringsmæssigt er idealsituationen igen en gennemsnitlig afvigelse på nul, set over en årrække. Et negativt fortegn angiver, at serviceudgifterne i regnskabet overstiger de budgetterede udgifter.

Tabel 1 viser de gennemsnitlige nøgletalsværdier for de udvalgte økonomistyrings- og referencekommuner i årene 2007-2009, opgjort i kr. pr. indbygger. For at lette fortolkningen af beløbenes størrelse viser tabel 2 de samme tal omregnet til samlede millionbeløb i en kommune af omtrent gennemsnitlig størrelse (50.000 indbyggere).

Tabel 4. Gennemsnitlige økonomiske resultater (årlige beløb) for henholdsvis økonomistyrings- og referencekommuner

Gennemsnit 2007-2009 Kr. pr. indb. 2011-pl	Skattefinansieret resultat	Skattefinansieret driftsresultat (ekskl. renter)	Budgetafvigelse, skattefinansieret driftsresultat (ekskl. renter)	Budgetafvigelse, serviceudgifter
Økonomistyringskommunerne	245	1.886	464	-102
Referencekommunerne	-2.164	94	-1.249	-891

1 Kilde: KREVLs nøgletal for kommunernes økonomiske styring

Tabel 5. Gennemsnitlige økonomiske resultater (årliche beløb) for henholdsvis økonomistyrings- og referencekommuner - omregnet til millionbeløb i en kommune med 50.000 indbyggere

Gennemsnit 2007-2009 Mio. kr. 2011-pl	Skattefinansieret resultat	Skattefinansieret driftsresultat (ekskl. renter)	Budgetafvigelse, skattefinansieret driftsresultat (ekskl. renter)	Budgetafvigelse, serviceudgifter
Økonomistyringskommunerne	12	94	23	-5
Referencekommunerne	-108	5	-62	-45

1 Kilde: KREVI's nøgletal for kommunernes økonomiske styring

Som det fremgår, har økonomistyringskommunerne leveret bedre økonomiske resultater på alle fire parametre i perioden fra 2007 til 2009. De har haft samlet balance mellem udgifter og indtægter, de har skabt et overskud på driften, som efterlader økonomisk rum til et fornuftigt anlægsniveau, og deres budgetafvigelser på serviceområderne balancerer omkring nul. De har haft lidt sværere ved at ramme det budgetterede driftsresultat, men budgetafvigelsen er positiv, hvilket angiver, at regnskabsresultatet typisk har været bedre end det budgetterede resultat.

Referencekommunerne har omvendt brugt flere penge, end de har fået ind i løbende indtægter, de har stort set ikke genereret overskud på driften og har derfor været nødt til enten at lånefinansiere eller begrænse deres anlægsgudgifter, med dertil hørende risiko for nedslidning af eksisterende anlæg. Endelig har de haft store negative budgetafvigelser på såvel driftsresultatet som serviceudgifterne. Driftsresultatet i regnskabet har med andre ord systematisk været dårligere end budgetteret, hvilket blandt andet skyldes, at referencekommunerne har overskredet deres servicebudgetter med væsentlige millionbeløb.

Kontrol for strukturelle forhold

De seks kommuner er udvalgt i par bestående af en referencekommune og en økonomistyringskommune med sammenlignelige strukturelle karakteristika. Dermed kan forskelle i de to kommuners økonomiske resultater med større sikkerhed henføres til de forskelle i adfærd, processer, organisering mv., der analyseres i nærværende undersøgelse. Følgende forhold er holdt konstant i et kommunepar:

- Kommunens status som fortsætter- eller sammenlægningskommune
- Kommunens økonomiske grundvilkår
- Ændringen i kommunens økonomiske grundvilkår i forbindelse med kommunalreformen
- Geografisk beliggenhed

Foruden at holde baggrundsfaktorerne konstante indenfor det enkelte kommunepar er parrene udvalgt således, at flest mulige kombinationer af baggrundsforholdene er repræsenteret i undersøgelsen. De tre økonomistyringskommuner og deres referencekommuner er udvalgt som vist i tabel 3.

Tabel 6. De tre kommunepar i undersøgelsen

	Kommunepar 1	Kommunepar 2	Kommunepar 3
Sammenlægningsstatus	Sammenlagt	Sammenlagt	Fortsætter
Økonomiske grundvilkår	Gennemsnitlige	Dårligere end gennemsnit	Bedre end gennemsnit
Ændring i økonomiske grundvilkår	Positiv ændring	Ingen ændring	Negativ ændring
Landsdel	Jylland	Fyn	Hovedstadsområdet

- 1 Kommunepar 3 består af en fortsætterkommune og en kommune, der er sammenlagt af en stor og en lille kommune - det var ikke muligt at få to fortsætterkommuner, der opfyldte udvælgelseskriterierne, til at deltage.
- 2 Som mål for kommunernes økonomiske grundvilkår er anvendt KREVI's nøgletal for kommunernes økonomiske basisbalancer.
- 3 Ændringen i de økonomiske grundvilkår er udtrykt ved ændringen i den økonomiske basisbalance fra før til efter kommunalreformen. Konkret er anvendt de gennemsnitlige værdier for hhv. 2003-2005 og 2007-2009.

Ca. tre fjerdedele af de danske kommuner har mellem 20.000 og 70.000 indbyggere. Alle de seks udvalgte kommuner ligger inden for dette interval, idet meget små og meget store kommuner er fravalgt.

Det skal desuden bemærkes, at de seks udvalgte kommuner havde borgmestre fra tre forskellige partier i den analyserede periode. I begge kommunegrupper var der både borgmestre med politisk ståsted til højre og til venstre for midten.

Datagrundlag

Undersøgelsen bygger på dokumentstudier og interviews suppleret med en spørgeskemaundersøgelse i de seks kommuner.

Dataindsamlingen til dokumentstudierne er foretaget ensartet i alle kommuner, således at samme type dokumenter er rekvireret og analyseret fra samtlige kommuner. Der er tale om centrale dokumenter af relevans for økonomistyringen, som fx budgetforlig, kasse- og regnskabsregulativer, beskrivelser af budgetprocessen, budgetopfølgningssager og lignende. Dokumenterne har udover at fungere som selvstændig central datakilde dannet baggrund for forberedelse af interviews.

Dataindsamlingen via interviews har primært været rettet mod det politiske og øverste administrative niveau i de seks kommuner. Der er således i hver kommune gennemført interviews med følgende personer og persongrupper:

- Borgmesteren
- Økonomiudvalget eller gruppen af udvalgsformænd
- Kommunaldirektøren
- Øvrige direktører
- Økonomichefen

Endelig er der gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt kommunernes 479 ledere med budgetansvar, hvoraf 79 pct. har valgt at deltage.

Analysens konklusioner om ligheder og forskelle i økonomistyringspraksis mellem økonomistyringskommunerne og referencekommunerne bygger på en samlet vurdering af det omfattende datamateriale. Vægten er lagt på konklusioner, der understøttes af såvel dokumentstudierne som de gennemførte interviews. Spørgeskemaundersøgelsen til de budgetansvarlige er inddraget, hvor det er relevant. Spørgeskemaundersøgelsen har dog kun i begrænset omfang afdækket systematiske forskelle mellem de seks kommuner.

Undersøgelsens begrebsramme

Kommunernes økonomistyring undersøges ud fra fem overordnede temaer, der har haft betydning for de økonomiske resultater:

Økonomisk politik og målsætninger

Omfatter de politisk besluttede målsætninger for den ønskede udvikling i kommunens økonomi.

Økonomistyringsprincipper

Omfatter de formelle og uformelle regler og principper for kommunens økonomistyring, herunder holdningen til kommunale udgifters styrbarhed

Organisering

Omfatter den politiske og administrative organisering. Omfatter desuden den bevillingsmæssige inddeling af budgettet og det økonomiske ansvar.

Budget og budgetlægning

Omfatter den politiske og administrative proces for budgettets udarbejdelse. Omfatter desuden indholdsmæssige aspekter af såvel det tekniske basisbudget som det endelige, vedtagne budget.

Budgetopfølgning

Omfatter den politiske og administrative proces for opfølgning på økonomien i løbet af et regnskabsår. Omfatter endvidere de konkrete handlinger, der besluttet i forlængelse af budgetopfølgningerne.

De fem temaer har dannet grundlag for udarbejdelse af interviewguides og har ligeledes udgjort rammen for analysen af såvel dokumenter som interviewdata. Spørgeskemaet til kommunernes budgetansvarlige er tilsvarende struktureret ud fra de fem parametre.

Analyse og rapportstruktur

Såvel indsamlede dokumenter som interviewdata er systematisk bearbejdet med henblik på at afdække praksisforskelle mellem økonomistyrings- og referencekommunerne. Det er således undersøgt, hvilken praksis der adskiller økonomistyringskommunerne fra referencekommunerne og derfor tilsyneladende har betydning for forskellen i økonomiske resultater. Ligeledes påpeges forhold, hvor de to typer kommuner ikke adskiller sig fra hinanden. Disse forhold kan på baggrund af analysen ikke tillægges afgørende betydning for en kommunes økonomiske resultater.

Udover at afdække forskelle og ligheder mellem kommunegrupperne har analysen som nævnt til formål at præsentere eksempler på god økonomistyring, der kan fungere som inspiration og læring for kommuner, der ønsker at udvikle deres økonomistyring. Disse eksempler præsenteres undervejs i rapporten, der er struktureret ud fra de fem temaer i boksen på foregående side.



Økonomisk politik og målsætninger

Et centralt element i god økonomistyring er at definere nogle styringsmæssige pejlemærker i form af økonomiske nøgletal med tilhørende målsætninger. Et fravær af tydelige økonomiske målsætninger må formodes at vanskeliggøre økonomistyringen, ligesom ambitionsniveauet i eventuelle målsætninger må formodes at påvirke en kommunes økonomiske resultater. I dette kapitel stiller vi skarpt på de seks kommuners politisk vedtagne økonomiske målsætninger.

Følgende hovedkonklusioner fremgår af analysen:

- Økonomistyringskommunerne har en **politisk vedtaget økonomisk politik**, som indeholder **et sæt af tydelige flerårige økonomiske målsætninger** og generelle politiske principper for økonomistyringen. Det er i modsætning til referencekommunerne, som hverken har en politisk vedtaget økonomisk politik eller tydelige økonomiske målsætninger.
- Der er **politisk konsensus om den økonomiske politik**, samt reel vilje til økonomistyring. Den økonomiske politik udgør økonomistyringskommunernes ufravigelige, økonomiske ”grundlov”. Der ses ikke samme grad af politisk vilje til økonomistyring i referencekommunerne.

- **Borgmestrene** i økonomistyringskommunerne har i større grad end deres kolleger i referencekommunerne **fokus på økonomistyring**. Borgmestrenes adfærd signalerer klart, at økonomistyring skal være højt prioriteret i kommunen.
- **Direktionerne** i økonomistyringskommunerne **rådgiver** aktivt politikerne i forhold til den økonomiske politik. De er endvidere meget opmærksomme på at **kommunikere** kommunens økonomiske situation til de budgetansvarlige.

3.1 Den økonomiske politik

Der er systematiske forskelle mellem økonomistyrings- og referencekommunerne med hensyn til, om de har en politisk vedtaget økonomisk politik. Vi finder i alle tre økonomistyringskommuner en politisk vedtaget økonomisk politik. Det finder vi derimod ikke i to af referencekommunerne, og i den sidste referencekommune vedtages en økonomisk politik først i løbet af analyseperioden.

Den økonomiske politik i økonomistyringskommunerne

I alle tre økonomistyringskommuner er den økonomiske politik nedskrevet i et kortfattet selvstændigt dokument, og den indeholder i alle tre kommuner mål for den ønskede økonomiske udvikling for kommunen. Det er kendetegnende, at den økonomiske politik bygger på et sæt af økonomiske målsætninger. Der styres således ikke kun efter ét økonomisk mål, fx kassebeholdningen, men efter flere målepunkter, som vist i tabel 7:

Tabel 7. Oversigt over økonomistyringskommunernes målsætninger

Mål for:	Økonomisty- ringskommune 1	Økonomisty- ringskommune 2	Økonomisty- ringskommune 3
Ordinært driftsresultat	X		X
Anlægsniveauet	X		X
Skattefinansieret resul- tat		X	
Kassebeholdningen: * Ultimo likviditet * Gennemsnitslikviditet	X	X	X
Gældsafvikling		X	X
Andet	X	X	X

1 Kilde: Kommunernes økonomiske politikker

Målsætningerne er endvidere kendetegnet ved, at de gælder for flere år og ikke kun et enkelt budgetår. Det er også kendetegnende for de fleste af økonomistyringskommunernes målsætninger, at de indeholder konkrete måltal, fx et konkret kronebeløb for målet for det ordinære driftsresultat.

- **Eksempel på mål for det ordinære driftsresultat:** Kommunens "resultat af den ordinære drift skal vise et overskud, som kan finansiere det ordinære anlægsbudget og er robust overfor økonomiske konjunkturudsving. Der skal derfor være et overskud på mindst 55 -60 mio. kr. i 2009 og i hvert af overslagsårene 2010-2012."
- **Eksempel på mål for anlægsrammen:** "Overskuddet på den ordinære drift skal på sigt muliggøre skattefinansierede anlægsudgifter på maksimum 22 mio. kr. årligt."
- **Eksempel for mål for kassebeholdningen:** "Den gennemsnitlige likviditet (års gennemsnit) skal være på minimum 130 mio. kr."

Derudover indeholder de økonomiske politikker også generelle politiske principper for økonomistyringen, fx:

- ”Straks det er konstateret, at et givent budget ikke kan holde, skal der iværksættes en genopretningsplan”.
- ”Overskudskravet betyder væsentlige besparelser/effektiviseringer og/eller øgede skatteindtægter. Alle områder kan komme i spil, når der skal findes besparelser. Besparelser findes fortrinsvis som reelle, specifikke besparelser og ikke grønthøsterbesparelser eller lignende”.
- ”Nettoprovenuet fra salg af jord, grunde og bygninger samt større engangsindtægter reserveres til investeringer i nyanlæg og langsigtet udvikling af kommunen.”
- ”I tilfælde af ekstraordinær likviditet prioriteres en reduktion af gældsbyrden.”

To af de økonomiske politikker indeholder procesmæssige retningslinjer for, hvor ofte der skal følges op på politikken, og hvor ofte den skal revideres. Det fremgår af en af politikkerne, at den økonomiske politik hvert år skal behandles af byrådet i forbindelse med budgetlægningen. Det fremgår af en anden af politikkerne, at byrådet minimum to gange årligt skal følge op på politikken, dels forud for budgetvedtagelsen og dels i sammenhæng med behandlingen af regnskabet. Det fremgår endvidere, at den økonomiske politik som minimum skal revideres én gang i hver byrådsperiode.

Ingen tydelige økonomiske målsætninger i referencekommunerne

I referencekommunerne finder vi ikke et selvstændigt dokument, som indeholder en politisk vedtaget økonomisk politik. I to af referencekommunerne finder vi derudover heller ikke tydelige retningsgivende økonomiske målsætninger. I den tredje referencekommune besluttet der i løbet af analyseperioden en økonomisk politik, som fremgår af kommunes budgetforlig.

I den ene af referencekommunerne fremgår det af budgetterne under overskriften ”likvide midler”, at ”byrådets politik er at få balance mellem udgifter og indtægter, for igen at slutte de enkelte regnskabsår med en positiv beholdning af likvide midler”. Derudover er der ingen nedskrevne økonomiske målsætninger. Der er til gengæld et uskrevet økonomisk mål for kassebeholdningen i kommunen, hvilket fremgår af alle interviewene. Det præcise måltal varierer afhængigt af, hvem man spørger. Der nævnes forskellige beløb fx: ”ca. 70 mio. kr.”, ”ca. 80 mio. kr.”, ”mellem 80 og 100 mio. kr.” og ”1.000 kr. pr. borger”. Der er ingen mål for fx resultatet

af ordinær drift eller anlægsrammen. Vi finder således kun én økonomisk målsætning (mål for kassebeholdningen) og denne målsætning har kun et utydeligt måltal.

I en anden af referencekommunerne er der reelt ingen fælles konkrete økonomiske målsætninger i den analyserede periode. I februar 2008 godkender kommunalbestyrelsen nogle overordnede styringsprincipper for kommunens økonomi. Heraf fremgår bl.a. en generel definition af en sund kommunal økonomi. I september 2009 godkendes, i forbindelse med vedtagelse af et nyt Kasse- og Regnskabsregulativ, bl.a. et mål om en sund økonomi: "Sund økonomi. En sund økonomi bygger på et budget, hvor det budgetterede driftsresultat på det skattefinansierede område kan finansiere renter, anlæg samt afdrag på lån". Det fremgår af interviewene, at der ikke har været en drøftelse af, hvad det konkret indebærer i den pågældende kommune, fx i forhold til driftsresultatet eller anlægsrammen. Det fremgår endvidere af interviewene, at der ikke er en fælles forståelse af, hvilke økonomiske mål man styrer efter.

I den tredje referencekommune finder vi nogle økonomiske nøgletal og målsætninger i Budgetforliget for Budget 2007. De omhandler bl.a. resultat af ordinær drift, gæld, gennemsnitlig likviditet m.v. - men der er reelt ingen politisk ejerskab til disse nøgletal og målsætninger. Det fremgår af interviewene, at de økonomiske nøgletal ikke var styrende for økonomien. En politiker udtaler:

“

De fem nøgletal var inde - men det var tom snak. Det har aldrig været taget alvorligt, før [der kommer en ny borgmester].

”

Politiker, referencekommune

I budgetforliget for budget 2009 i samme kommune finder vi, at disse nøgletal og målsætninger videreudvikles. Det fremgår bl.a. af budgetforliget, at "Resultatet af den ordinære drift skal være positiv og min. udgøre 50 mio. kr. pr. år", at "Likviditet opgjort efter kassekreditreglen skal minimum være 5 % af årets nettodriftsudgifter (ca. 100 mio. kr. i 2009)" m.v. Det fremgår af interviewene, at det er i forbindelse med vedtagelsen af budget 2009, at styringsindikatorerne får reel betydning for kommunens økonomistyring.

Erfaringerne fra den tredje referencekommune indikerer, at det ikke er tilstrækkeligt, at man har vedtaget nogle økonomiske målsætninger. Der

skal også være reelt politisk ejerskab til målsætningerne og vilje til økonomistyring. Dette tema uddybes i det næste afsnit.

3.2 Politisk konsensus

I det følgende kortlægges, i hvilket omfang der er politisk konsensus om den økonomiske politik i økonomistyringskommunerne. Efterfølgende analyseres den politiske prioritering af økonomistyring i både økonomistyrings- og referencekommunerne.

Politisk konsensus om den økonomiske politik.

I alle tre økonomistyringskommuner er der politisk konsensus om den økonomiske politik. To af referencekommunerne har som sagt ikke vedtaget en økonomisk politik, og der er derfor ingen beskrivelse af forholdene i referencekommunerne i dette afsnit.

Den økonomiske politik er i alle tre økonomistyringskommuner vedtaget af en enig kommunalbestyrelse. I de to sammenlægningskommuner er politikken drøftet og vedtaget af sammenlægningsudvalget. I fortsætterkommunen er politikken behandlet i første kvartal 2008.

I alle tre økonomistyringskommuner foregår den første drøftelse og vedtagelse af den økonomiske politik adskilt fra den årlige budgetproces og som et selvstændigt dagsordenspunkt. Det påpeges af en af økonomistyringskommunerne, at det er afgørende, at den grundlæggende drøftelse og vedtagelse af politikken sker adskilt fra en konkret budgetproces. Det skal være med til at sikre, at politikken er udtryk for den ønskede flerårige økonomi - i stedet for hvad man ad hoc kan nå til enighed om ved en konkret budgetvedtagelse. Det er kendetegnende for økonomistyringskommunerne, at den økonomiske politik grundlæggende har været uforandret siden vedtagelsen.

To af økonomistyringskommunerne er kendetegnet ved, at der indgås brede politiske forlig om sager med stor betydning for økonomien, fx budgettet, genåbning af budgettet m.v. Det ses ikke i den sidste økonomistyringskommune. I den kommune er der politisk uenighed om, hvordan man når de økonomiske målsætninger. Den politiske uenighed vedrører dog midlerne, hvorimod der er politisk konsensus om målsætningerne i den økonomiske politik på tværs af partiskel. Det er indenfor rammerne af den økonomiske politik, at der bedrives politik. Den økonomiske politik er ikke til diskussion.

Den økonomiske politik er i alle tre økonomistyringskommuner et centralt omdrejningspunkt for økonomistyringen. En borgmester udtaler:

“ *[Den økonomiske politik] er med til at styre processen omkring at fastholde balance eller hurtigt komme med en genopretningsplan.* ”

Borgmester, økonomistyringskommune

Økonomistyring kommer først i økonomistyringskommunerne

Økonomistyring kan godt være højt politisk prioriteret i referencekommunerne, selvom de ikke har vedtaget en økonomisk politik. Vi sammenligner derfor i det følgende, hvordan økonomistyring er prioriteret i henholdsvis økonomistyrings- og referencekommunerne.

Der er systematiske forskelle mellem økonomistyrings- og referencekommunerne med hensyn til den politiske prioritering af økonomistyring. Alle tre økonomistyringskommuner prioriterer økonomistyring politisk meget højt. Det fremgår bl.a. tydeligt af interviewene, at det er et udtalt politisk ønske, at økonomien skal være i balance.

“ *Man kan ikke styre en kommune uden at have styr på økonomien.* ”

Politiker, økonomistyringskommune

“ *Vi skal skabe rammerne for udvikling. Det at man har en ordentlig økonomistyring er med til at skabe rammerne for udvikling. De fleste i kommunalbestyrelsen har det godt med, at vi har styr på økonomien - der et ønske om at skabe balance i økonomien.* ”

Borgmester, økonomistyringskommune

I to af referencekommunerne ses ikke den samme politiske prioritering af økonomistyring i analyseperioden. Politikerne i de to referencekommuner oplyser selv, at økonomistyring ikke har været prioriteret højt nok i perioden. De udtaler bl.a.:

“ Jeg vil sige det sådan, at vi er begyndt at blive bedre. I starten var vi nok for ringe [til økonomistyring]. ”

Politiker, referencekommune

“ Jeg tror, vi er nødt til at sige, at vi har en verden før og efter 2011. Det er en helt anden verden. Det er et must, at man skal holde budgetterne. ”

Politiker, referencekommune

I den tredje referencekommune udvikles der i løbet af den analyserede periode en politisk økonomistyringskultur. Politikerne oplyser, at i forbindelse med vedtagelsen af budget 2009 gik kommunens økonomiske situation for alvor op for dem. Det var nødvendigt med en ændring, og de var nødt til at handle - det vil sige at justere serviceniveauet, effektivisere, følge økonomien tættere m.v. Det var med andre ord nødvendigt at få etableret en økonomistyringskultur.

“ Ja, der er sket meget. [...] Der er ændret holdning til økonomistyring hele vejen rundt. Det er ikke ideologi. Det er bare et spørgsmål om at have et beslutningsgrundlag. Og sådan bliver det også set efterhånden. [...] Det er den der katastrofesituation, vi var i [der medførte kulturændringen]. Vi bliver nødt til at følge op på, det vi beslutter, om det så bliver udmøntet. ”

Politiker, referencekommune

3.3 Borgmesterens rolle

Borgmesteren er formand for kommunalbestyrelse og økonomiudvalg og varetager den øverste daglige ledelse af kommunens administration. Borgmesteren spiller derfor en central rolle i den kommunale økonomistyring.

Vi finder, at der er systematiske forskelle mellem økonomistyrings- og referencekommunerne i forhold til, hvor stor fokus borgmesteren har på økonomistyring i analyseperioden.

I alle tre økonomistyringskommuner spiller borgmesteren en afgørende rolle for økonomistyringen. De tre borgmestre har alle stor fokus på økonomistyring. For to af borgmestrene er det en personlig mærkesag, at der skal være styr på kommunens økonomi og de er begge gået til valg på, at

de kan få styr på økonomien. For den sidste borgmester er det mere en nødvendig forudsætning at have styr på den kommunale økonomi, idet økonomien opfattes som en ufravigelig rammebetingelse for kommunens virksomhed.

Der er i økonomistyringskommunerne enighed om, at borgmesteren spiller en afgørende rolle for økonomistyringen. Borgmestrene mener, at det er nødvendigt for at styre økonomien, at de hele tiden har fokus på økonomistyring. Som en borgmester udtaler:

“ I kan gå op i styring, procedurer og hvad I vil, men det er altafgørende i en kommune, at borgmesteren har fokus på økonomien. Hvis han ikke har det, så har kommunaldirektøren det heller ikke, og så er der ikke fokus på det hele vejen ned i systemet. ”

Borgmester, økonomistyringskommune

Ligeledes påpeger økonomistyringskommunernes direktioner, at borgmesteren spiller en afgørende rolle for økonomistyringen. En af kommunaldirektørerne angiver som helt central forklaring på kommunens økonomistyringsresultater, at borgmesteren hele tiden har fokus på økonomistyringen. Og som en økonomichef siger:

“ Borgmesteren er central her. Hvis økonomichefen er den eneste der siger det, så hjælper det ikke nok. Der skal være en kommunaldirektør og [eller] en borgmesteren med fokus på økonomi. ”

Økonomichef, økonomistyringskommune

I en af økonomistyringskommunerne beskrives i flere af interviewene, at borgmesteren tydeligt signalerer, at økonomistyring kommer først. Interviewpersonerne fortæller bl.a. om et helt konkret kommunalbestyrelsesmøde i forbindelse med en genåbning af budgettet i maj 2008, hvor borgmesteren slog stram økonomistyring fast som en førsteprioritet overfor de fremmødte borgere og embedsmænd:

“ Der var en meget oppisket stemning - man gik jo ind og sparede på alle de store velfærdsområder. Byrådsalen var fyldt med borgere - de stod konkret helt rundt om borgmesterens stol - og alligevel gik de [kommunalbestyrelsen] ind og skar.

Økonomichef, økonomistyringskommune

”

Og borgmesteren understreger signalværdien:

“ Vi har prøvet at gå ind og skære forholdsvist tidligt - også for at signalere, at det her, det mener vi sådan set.

Borgmester, økonomistyringskommune

”

I to af referencekommunerne indikerer interviewene, at borgmestrene ikke har haft samme fokus på økonomistyring - sammenlignet med borgmestrene i økonomistyringskommunerne. I den sidste referencekommune er der et borgmesterskifte i løbet af den periode, som analyseres. Både politikere, direktion og økonomichef peger på, at borgmesterskiftet medvirkede til et andet fokus og prioritering af økonomistyring i kommunen.

3.4 Direktionens rolle

Det er de folkevalgte politikere, som fastlægger de økonomiske målsætninger for en kommune. Embedsværket spiller naturligvis også en rolle i udarbejdelsen og forfølgelsen af de økonomiske målsætninger. I det følgende analyseres, hvilken rolle den administrative topledelse - direktionen - spiller i forhold til den økonomiske politik.

I alle tre økonomistyringskommuner har direktionen været med til at dagsordenssætte, at der skal udarbejdes en økonomisk politik. Det har derimod ikke været muligt entydigt at afdække, om direktionerne i referencekommunerne har rådgivet politikerne til at vedtage en økonomisk politik.

Det er kendetegnede for de tre direktioner i økonomistyringskommunerne, at de prioriterer økonomistyring meget højt. Det er vigtigt for dem, at der er styr på økonomien. Som en kommunaldirektør udtaler:

66

Vi har en forståelse for, både i direktionen og i byrådet, at økonomistyringen er vigtig, og vi bruger meget tid på det.

99

Kommunaldirektør, økonomistyringskommune

Alle tre direktioner anvender den økonomiske politik til at fastholde både det politiske og det administrative fokus på økonomistyring. Politikken indgår som et væsentligt og integreret styringsredskab i forbindelse med budgetlægningen og budgetopfølgningen. Således fremgår den økonomiske politik tydeligt af sagsfremstillinger, bilag m.v. Den økonomiske politik giver direktionen et politisk grundlag at arbejde ud fra. Det bliver legitimt og det forventes, at direktionen påpeger afvigelser i forhold til den økonomiske politik. Som en økonomichef udtaler:

66

Det er ikke fordi, vi har lavet en politik, som var helt anderledes end de principper, vi har kørt efter før, men der sker jo noget, når man skriver det ned. Det gør det legalt som administration, som økonomichef, at gøre opmærksom på det, når man afviger fra den.

99

Økonomichef, økonomistyringskommune

Det er en bevidst strategi fra alle tre direktioner, at den økonomiske politik skal være enkel og letforståelig. Derved bliver det let at forstå, hvornår den kommunale økonomi er i tilfredsstillende balance, og hvornår den ikke er. Direktionerne mener, at en letforståelig politik kan være med til at sikre bredt politisk ejerskab til politikken. I særligt en af økonomistyringskommunerne peger politikerne uopfordret på, at den daværende økonomidirektør var rigtig god til at redegøre for den kommunale økonomi. Økonomidirektørens forklaringer var medvirkende til at skabe politisk forståelse for og ejerskab til den økonomiske politik.

Flere interviewpersoner i økonomistyringskommunerne peger på, at den økonomiske politik er et vigtigt pædagogisk redskab i forhold til at forklare den økonomiske situation internt i organisationen til eksempelvis MED-organisationen og institutionsledere. Den økonomiske politik hjælper til at skabe forståelse for, at man i fællesskab er nødt til at skabe økonomisk balance.

66

Styrken - og det som gør, at vi kan fastholde den tætte styring - det er kommunikation og dialogen omkring det i organisationen. Ikke, at man klapper i hænderne derude, [...] men vi har ikke efterladt nogen tvivl om, at vi i fællesskab bliver nødt til at få skabt balance.

99

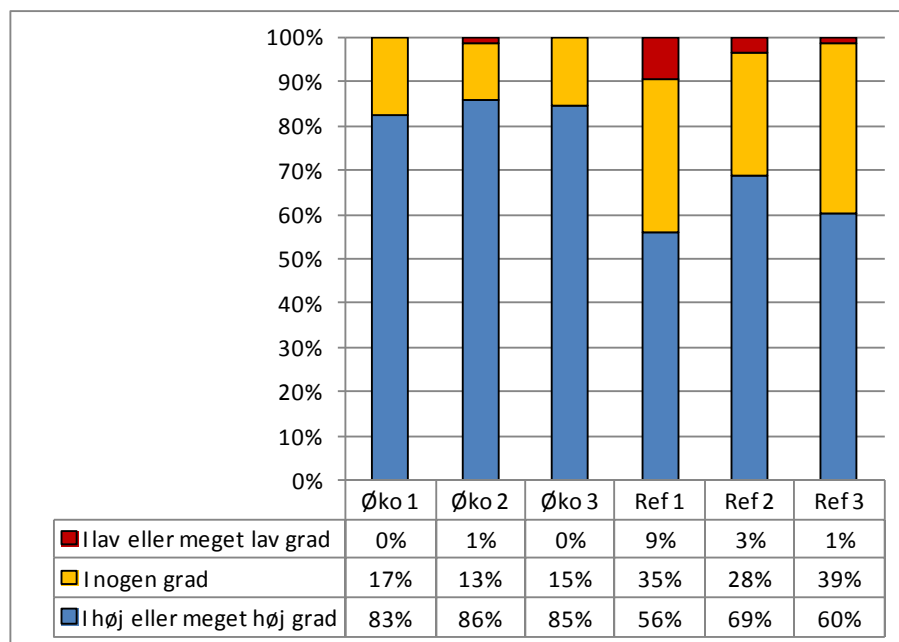
Borgmester, økonomistyringskommune

Information om kommunens samlede økonomiske situation

I alle tre økonomistyringskommuner peger direktionserne uopfordret på, vigtigheden af, at de budgetansvarlige bliver informeret om kommunens samlede økonomiske situation. Direktionserne mener, at en høj grad af information er med til at give et større ejerskab til kommunens samlede økonomiske situation. Ligeledes skabes en større forståelse for, at det kan være nødvendigt, at alle bidrager til helheden, ved eksempelvis implementering af konkrete effektiviseringer og ved tilbageholdenhed i forhold til brug af opsparede midler. I referencekommunerne peger direktionserne derimod ikke uopfordret på dette.

Resultaterne af spørgeskemaundersøgelsen til kommunernes budgetansvarlige understøtter forskellen i informationsniveau mellem økonomistyrings- og referencekommunerne.

Figur 5. De budgetansvarliges svar på spørgsmålet: I hvilken grad informerer kommunens topledelse de budgetansvarlige om kommunens samlede økonomiske situation?



1 Kilde: Spørgeskema til de budgetansvarlige

Figur 5 viser, at det i økonomistyringskommunerne er mellem 83 og 86 % af de budgetansvarlige, der svarer, at kommunens topledelse i høj grad eller meget høj grad informerer de budgetansvarlige om kommunens samlede økonomiske situation. I referencekommunerne er det tilsvarende tal mellem 56 og 69 %.



Økonomistyringsprincipper

Udover økonomiske målsætninger fastlægger en kommune en række principper for den løbende økonomistyring. Principperne udgør kommunernes interne økonomiske spilleregler og kan blandt andet beskrive, hvordan kommunen håndterer mer- og mindreforbrug på forskellige udgiftsområder. I dette afsnit analyseres de seks kommuners økonomistyringsprincipper - såvel de formelle og nedskrevne som de mere uformelle.

Følgende hovedkonklusioner fremgår af analysen:

- Alle seks kommuner anvender rammestyring og har et princip om, at der som udgangspunkt ikke gives kassefinansierede tillægsbevillinger i løbet af budgetår.
- I alle seks kommuner er de overordnede decentraliseringsprincipper: nettobevillinger, lønsumsstyring, adgang til omplacering mellem konti og overførselsadgang mellem budgetår. Der er variation i principperne, fx i principperne for overførselsadgang mellem budgetår. Der findes dog ingen systematiske forskelle.
- Der er således generelt ingen systematiske forskelle i økonomistyrings- og referencekommunernes formelle og nedskrevne økonomistyringsprincipper, som de fremgår af kommunernes kasse- og regnskabsregulativer.

- Der er derimod systematiske forskelle i kommunernes **håndhævelse af principperne i praksis**. Økonomistyringskommunerne håndhæver i højere grad principperne, fx princippet om fravær af kassefinansierede tillægsbevillinger samt principper vedrørende overførselsadgang mellem budgetår.
- Økonomistyringskommunerne **betragter de kommunale udgifter som styrbare**. I modsætning hertil betragter referencekommunerne nogle udgiftsområder som ustyrbare i analyseperioden.

4.1 Formelle principper

I det følgende analyseres de seks kommuners formelle og nedskrevne økonomistyringsprincipper, som de fremgår af kommunernes kasse- og regnskabsregulativer. Vi kigger på kommunernes overordnede økonomistyringsmodel, principper vedrørende tillægsbevillinger samt deres decentraliseringsprincipper.

Indledningsvis skal det bemærkes, at kasse- og regnskabsregulativerne i alle seks kommuner har karakter af at være et teknisk administrativt styringsdokument, snarere end et strategisk, politisk redskab.

Overordnet økonomistyringsmodel - rammestyring

Vi finder ingen forskelle mellem økonomistyrings- og referencekommunerne med hensyn til den overordnede økonomistyringsmodel. I alle seks kommuner er mål- og rammestyring den overordnede model.

Økonomistyringsbegrebet er i undersøgelsen afgrænset til fokus på evnen til at sikre en fornuftig balance mellem løbende udgifter og indtægter og evnen til at overholde de vedtagne budgetter. Vi har derfor ikke analyseret kommunernes målstyring, men alene fokuseret på den økonomiske rammestyring.

Den overordnede økonomistyringsmodel er i alle seks kommuner kendetegnet ved rammebevillinger i modsætning til detaljerede formålsbestemte bevillinger. Det betyder bl.a., at bevillingshaveren er ansvarlig for den samlede ramme. Merudgifter i forhold til et budgetbeløb er således

acceptable, såfremt de opvejes af mindreudgifter på andre budgetområder inden for rammen.

Der er systematiske forskelle mellem økonomistyrings- og referencekommunerne med hensyn til rammernes omfang på det politiske niveau. Rammen omfatter enten hele fagudvalgets område, eller dele af udvalgets område, et såkaldt politikområde. Dette er yderligere beskrevet i kapitlet "Organisering".

"Ingen kassefinansierede tillægsbevillinger"

Der er heller ingen forskelle mellem økonomistyrings- og referencekommunerne med hensyn til de formelle principper vedrørende kassefinansierede tillægsbevillinger.

Alle seks kommuner har vedtaget, at man som udgangspunkt ikke giver kassefinansierede tillægsbevillinger i løbet af budgetåret.

Decentraliseringsprincipper

Der er endvidere ingen systematiske forskelle i økonomistyrings- og referencekommunernes økonomiske decentraliseringsprincipper.

I alle seks kommuner er de overordnede principper: rammestyring, nettobevillinger, lønsumsstyring, adgang til omplacering mellem konti og overførselsadgang mellem budgetår.

Der genfindes dog mindre variation mellem de seks kommuners decentraliseringsprincipper. Der er fx forskel på, hvilke udgiftsområder der indgår i institutionernes ramme, herunder om fx udgifter til vikar ved længerevarende sygdom, forsikringsudgifter, energiudgifter m.v. indgår i rammen. Forskellene er dog ikke systematiske mellem økonomistyrings- og referencekommunerne.

Der er forskelle på kommunernes principper for overførselsadgang mellem budgetår. Igen tegner der sig ikke noget systematisk billede af forskelle mellem økonomistyrings- og referencekommunerne. Principperne vedrørende overførsel af henholdsvis overskud og underskud fremgår kortfattet af de følgende tabeller.

Tabel 8. Principper for overførsel af overskud

	Kommunepar 1	Kommunepar 2	Kommunepar 3
Økonomistyringskommunerne	Ingen begrænsninger (2008) Overføre overskud indenfor en ramme på 5 % (2009)	Ingen begrænsninger. Krav om bemærkninger ved mere end 5 %	Ingen begrænsninger
Referencekommunerne	Ingen begrænsninger	Ingen begrænsninger. Overskud på mere end 10 % skal årsagsforklares	Overføre overskud op til 3 %

1 Kilde: Kommunernes kasse- og regnskabsregulativer 2007-2009

Tabel 9. Principper for overførsel af underskud

	Kommunepar 1	Kommunepar 2	Kommunepar 3
Økonomistyringskommunerne	Maksimalt overføre underskud op til 2 % (2008) Kun specielle omstændigheder kan begrunde overførsel af underskud (2009)	Ingen begrænsninger. Krav om bemærkninger ved mere end 5 %	Overføre underskud op til 2,5 %. Krav om handleplan ved overførsel af underskud
Referencekommunerne	Underskud må maksimalt udgøre 10 %	Ingen begrænsninger. Underskud på mere end 5 % skal årsagsforklares	Overføre underskud op til 3 %. Krav om forklaring og plan for afvikling af underskud

1 Kilde: Kommunernes kasse- og regnskabsregulativer 2007-2009

4.2 Principperne i praksis

Der genfindes således ingen systematiske forskelle i økonomistyrings- og referencekommunernes formelle og nedskrevne økonomistyringsprincipper. I det følgende vil vi derfor analysere, om der er systematiske forskelle med hensyn til håndhævelsen af principperne i praksis.

Ingen kassefinansierede tillægsbevillinger - i praksis

Der er systematiske forskelle mellem økonomistyrings- og referencekommunerne i forhold til håndhævelsen af princippet ”ingen kassefinansierede tillægsbevillinger” i praksis.

I økonomistyringskommunerne gives kun mindre tillægsbevillinger i analyseperioden. I referencekommunerne derimod bevilges i gennemsnit omkring 1.000 kr. pr. indbygger pr år i tillægsbevilling til den skattefinansierede drift i analyseperioden.

Der henvises i øvrigt til kapitlet ”Budgetopfølgning”, hvor det analyseres, hvordan økonomistyrings- og referencekommunerne handler, når der konstateres forventede budgetoverskridelser.

Vi finder endvidere, at der er systematiske forskelle mellem økonomistyrings- og referencekommunerne i deres syn på de kommunale udgifters styrbarhed i praksis. I alle tre økonomistyringskommuner er det i hele perioden holdningen, at alle udgifterne som udgangspunkt er styrbare. Det er, i analyseperioden, ikke i samme omfang tilfældet i referencekommunerne .

I alle tre økonomistyringskommuner er det både politikerne og direktionen, som giver udtryk for opfattelsen af samtlige udgifter som styrbare. I referencekommunerne er det vanskeligt at få afklaret, om det er politikerne eller direktionen som betragter nogle udgifter som ustyrbare.

Uenigheden illustreres ved politikere i referencekommunerne, som udtaler, at administrationen i starten af perioden opfattede nogle områder som ustyrbare. En politiker udtaler:

“ Vi [politikere] skulle begribe, at det ikke var styrbart. [...] Det er et paradigmeskifte i forhold til fagkundskabens magt. ”

Politiker, referencekommune

En borgmester udtaler i tråd hermed:

“ Vi har haft en afsindig administrativ-politisk slåskamp om, om noget var ustyrbart eller styrbart. [...] Da vi [politikere] så endelig tog os sammen til at sige: Nu er det [ældreområdet] styrbart, så blev det styrbart! [...] Hele det professionelle personalelag hader, når noget er økonomisk styrbart.

Borgmester, referencekommune

I modsætning hertil er der flere direktører i referencekommunerne, som udtaler, at man i hele perioden har forsøgt at overbevise politikerne om, at alle udgifterne som udgangspunkt er styrbare. En direktør udtaler:

“ Politikere prøver at bortforklare og undskylde, at der ikke styres [...] Politikere vil ikke synes, at alt kan styres. Det ville de i hvert fald ikke tidligere.

Direktør, referencekommune

Det skal understreges, at der i alle referencekommunerne er enighed om, at der er sket en holdningsmæssig ændring. Interviewpersonerne giver udtryk for, at både politikere og embedsmænd i dag som udgangspunkt betragter de kommunale udgifter som styrbare.

I alle tre referencekommuner er det især det specialiserede socialområde - både vedrørende voksne og børn - som tidligere blev betragtet som ustyrbart. Også ældreområdet, specialundervisning og snerydning blev dog til tider betragtet som styrbare.

Udgangspunktet i alle tre økonomistyringskommuner er som sagt, at alle udgifterne er styrbare. Økonomistyringskommunerne opererer dog også især på kort sigt med nogle områder, som er vanskeligt styrbare.

I to af økonomistyringskommunerne har man afgrænset på skrift, hvilke områder der er vanskeligt styrbare. Afgrænsningen fremgår ikke af kommunernes kasse- og regnskabsregulativer, men derimod af forskellige budgetdokumenter.

I den ene af økonomistyringskommunerne operer man med ”kalkulatoriske rammer” på de områder, der betragtes som vanskeligt styrbare. I den an-

den af økonomistyringskommunerne anvendes begrebet ”skønskonti”. De to kommuners definition og afgrænsning af disse rammer fremgår af den følgende tabel.

Tabel 10. Definition og afgrænsning af ”kalkulatoriske rammer” og ”skønskonti” (vanskeligt styrbare udgiftsområder)

”Kalkulatoriske rammer”	”Skønskonti”
De kalkulatoriske rammer omfatter områder, ”hvor Kommunalbestyrelsen har få og/eller begrænsede muligheder - eller kun indirekte styringsmuligheder. Det gælder såvel antallet/mængden af aktiviteten som serviceniveaueet”.	Kommunen definerer skønskontiene som ”udgiftsområder, hvor borgere har krav på en bestemt ydelse, hvis visse betingelser er opfyldt, som f.eks. kontanthjælp eller bolig sikring. Det er således områder, hvor Byrådets muligheder for at påvirke budgettet kun kan ske på længere sigt.”
De kalkulatoriske rammer omfatter stor set alle overførselsudgifterne. Derudover omfatter de enkelte serviceudgifter: medfinansiering af sundhedsvæsenet, begravelseshjælp samt plejevederlag og hjælp til sygeartikler ved pasning af døende i eget hjem.	Skønskontiene omfatter ”oftest overførselsudgifter - udenfor servicerammen -, men nogle få, herunder omsorgstandpleje, hjælpemidler m.v. og medfinansiering af sundhedsudgifter, ligger indenfor servicerammen.”

1 Kilde: Budgetdokumenter fra to økonomistyringskommuner.

Det fremgår i den ene af kommunerne, at der ”i valget af kalkulatoriske rammer har været anvendt en meget stram afgrænsning af, hvad der kan betragtes som vanskeligt styrbart. Samtidig er det forudsætningen, at det er muligt at styre områderne, og der er derfor stadig en administrativ og politisk forpligtigelse til at styre udgifterne også på de kalkulatoriske områder”. Det påpeges i interviewene, at sondringen mellem de ”kalkulatoriske rammer” (vanskeligt styrbare områder) og de ”øvrige rammer” (styrbare områder) skal være med til at præcisere, at de ”øvrige rammer” kan og skal styres meget stramt - det er ikke til diskussion.

I den tredje økonomistyringskommune sonderer man ikke formelt og skriftligt mellem konti, som er henholdsvis styrbare og vanskeligt styrbare. Det fremgår dog af interviewene, at der er konti - fx overførselsområderne - som styringsmæssigt betragtes anderledes.

Der er både forskelle og ligheder mellem de to økonomistyringskommuners præcise afgrænsning af styrbare og vanskeligt styrbare områder, hvilket er beskrevet i den følgende boks.

Ligheder i afgrænsningen af styrbare og vanskeligt styrbare områder

- I begge økonomistyringskommuner er langt de fleste serviceudgifter defineret som styrbare udgifter. I modsætning til referencekommunerne, som i analyseperioden betragtede fx det specialiserede socialområde som ustyrbart, betragtes området i begge økonomistyringskommunerne som styrbart i hele analyseperioden.
- I begge økonomistyringskommuner er afgrænsningen af styrbare og vanskeligt styrbare områder ikke helt sammenfaldende med skellet mellem overførselsudgifter og serviceudgifter. I begge kommuner findes serviceudgifter, som er defineret som vanskeligt styrbare områder, fx medfinansiering af sundhedsvæsenet.

Forskelle i afgrænsningen af styrbare og vanskeligt styrbare områder

- Der er også forskelle mellem de to økonomistyringskommuner med hensyn til, hvilke konti de definerer som vanskeligt styrbare. I den ene kommune er omsorgstandpleje og hjælpemidler defineret som vanskeligt styrbare, hvilket ikke er tilfældet i den anden kommune. Der er således ikke en fælles afgrænsning af, hvad der betragtes som vanskeligt styrbare områder. Dog er der tale om mindre forskelle.

Decentraliseringsprincipper - i praksis

Der er som sagt ingen systematiske forskelle i økonomi- og referencekommunernes formelle og nedskrevne decentraliseringsprincipper. I det følgende analyseres, om der er forskelle i kommunernes håndtering af principperne i praksis.

Der er systematiske forskelle mellem økonomistyrings- og referencekommunerne i forhold til, om principperne vedrørende overførselsadgang mellem budgetår håndhæves i praksis. I alle tre økonomistyringskommuner efterleves principperne i praksis. Det samme sker i en af referencekommunerne, hvorimod principperne ikke følges i to af referencekommunerne.

I den ene af referencekommunerne har man i flere tilfælde eftergivet oparbejdet underskud, hvorimod man i den anden referencekommune primært har konfiskeret oparbejdede overskud og kun i mindre omfang har eftergivet gæld. De to kommuners praksis fremgår af de konkrete sagsfremstillinger til kommunalbestyrelserne, men der fortælles også om dem i interviewene. En politiker udtaler:

66

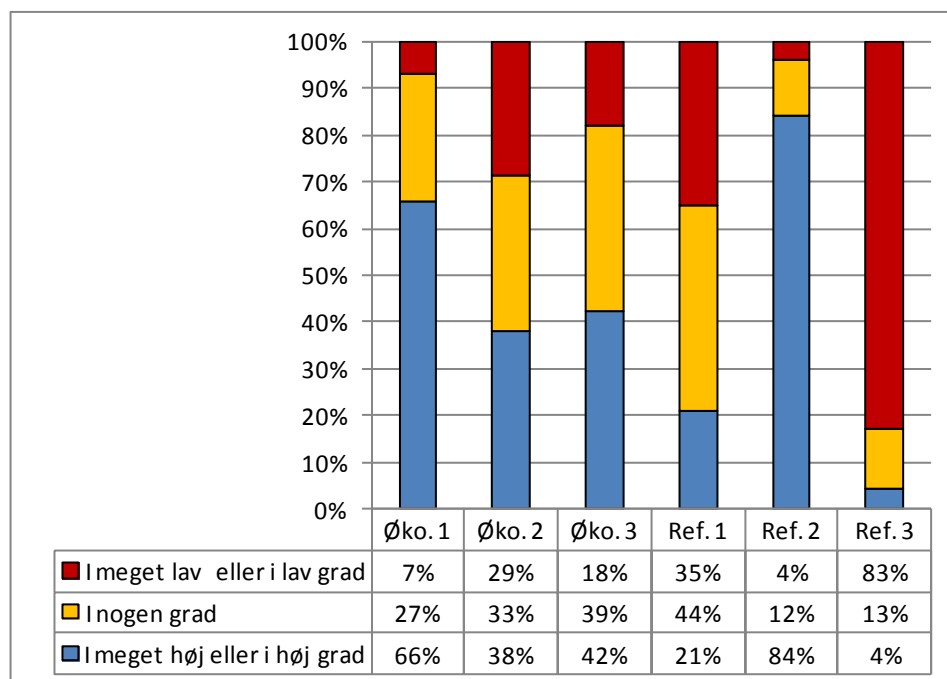
Vi tog det hele og eftergav også lidt gæld. I 2010 tog vi 10 mio. kr., som kunne have været overført. Det mer- og mindreforbrug, der har været, har forandret sig markant. Fra en voldsom opsparing - til i dag, hvor de afsatte penge bliver brugt.

99

Politiker, referencekommune

I den referencekommune, hvor man primært har konfiskeret overskudene, har det haft betydning for de formelle princippers troværdighed. Det fremgår jf. figur 6 af svarene fra de budgetansvarlige, at de ikke har tillid til de formelle principper. Det er således kun 4 % af de budgetansvarlige i referencekommunen, som har tillid til, at de får overført et eventuelt overskud til næste år.

Figur 6. Forestil dig, at du har et overskud på dit budget i år. I hvilken grad har du tillid til, at du får lov at anvende dette overskud til næste år?



1 Kilde: Spørgeskema til kommunernes budgetansvarlige.

I økonomistyringskommunerne nævnes det uopfordret af politikere og direktionen, at man har tillid til, at institutionerne agerer ansvarligt. Politikerne og direktionen peger uopfordret på, at det er en stor styrke ved deres økonomistyring, at man har en tillidsbaseret tilgang. Man oplyser, at man kan bede institutionerne om at være tilbageholdende eller omvendt, og så agerer de i henhold hertil. En kommunaldirektør udtaler:

66

Vi har en meget mere tillidsbaseret tilgang [...] Det er den måde, man skal gøre det på. Det virker bedst at tale til hjertet i folk. Det at trække på samme hammel betyder meget. [Vi har] rammeoverførsler på ca. 19 mio., Vi giver garanti for, at de får pengene. Vi piller ikke ved de decentrale overførsler - også selvom vi har udfordringer med servicerammen.

Vi holder fast i dette.

99

Kommunaldirektør, økonomistyringskommune

4.3 Service- og overførselsudgifter

Rammerne for kommunernes økonomi reguleres årligt af økonomiaftalen mellem regeringen og KL. I det følgende belyses, hvordan aftalen indgår i kommunernes økonomistyring.

Serviceudgifterne

Vi finder systematiske forskelle mellem økonomistyrings- og referencekommunerne med hensyn til, om de har som mål at overholde økonomiaftalen mellem regeringen og KL.

I to af økonomistyringskommunerne fremgår det af den økonomiske politik, at den årlige aftale om kommunernes økonomi mellem regeringen og KL skal overholdes. Det fremgår ikke af den økonomiske politik i den sidste af økonomistyringskommunerne. I referencekommunerne er der ingen nedskrevne principper for, hvordan kommunen forholder sig til økonomiaftalen.

I en af referencekommunerne fremgår det i starten af perioden af budgetforliget, at "væksten i serviceudgifterne afspejler de årlige målsætninger i aftalen mellem regeringen og kommunerne, dog således at den vækst i serviceudgifterne, der beror på udviklingen i demografien, ikke indgår i beregningen". Kommunen efterlever således ikke reelt målsætningen om væksten i serviceudgifterne, idet væksten på baggrund af demografiudviklingen ikke indgår i beregningen.

I alle kommunerne fremgår de væsentligste elementer i økonomiaftalen af budgetterne. Endvidere indeholder budgetterne en beregning af væksten i serviceudgifterne. Det fremgår af interviewene i alle kommunerne, at sanktionslovgivningen har effekt. En kommunaldirektør udtaler:

“

Servicerammen - overholdelse af servicerammen - vi vil ikke have dumme bøder fra staten. Det gør vi os umage for at styre udenom. Jeg bryder mig ikke om sanktioner - men det her er effektivt. Det er meget adfærdsregulerende.

”

Kommunaldirektør, økonomistyringskommune

En anden kommunaldirektør udtaler:

“

Vi [vil] ikke ind i en sanktionssituation [...] Sanktionspolitikken er en bunden ramme - det er et styringsinstrument, vi er glade for i direktionen.

”

Kommunaldirektør, referencekommune

Overførselsudgifterne

Der er umiddelbart ingen overordnede forskelle mellem økonomistyrings- og referencekommunernes formelle økonomistyringsprincipper for overførselsudgifterne. I alle seks kommuner er det overordnede økonomistyringsprincip rammestyring uden overførselsadgang mellem budgetår.

I alle seks kommuner fremgår det af interviewene, at overførselsudgifterne betragtes som et særligt område, som i mindre grad er styrbart end serviceudgifterne. Det er ikke muligt at identificere dette på baggrund af kommunernes kasse- og regnskabsregulativer. I to af økonomistyringskommunerne fremgår styringen af overførselsudgifterne af budgetdokumenterne, jævnfør tidligere beskrivelse af ”kalkulatoriske rammer” og ”skønskonti” i dette afsnit.

Det fremgår af nogle af interviewene, at man i samtlige kommuner ikke i samme omfang har fokus på styring af overførselsudgifterne, som man har på styring af serviceudgifterne. Nogle interviewpersoner nævner, at man har fokus på nøgletal som et vigtigt styringsredskab på overførselsområdet. Der er dog også interviewpersoner i både økonomistyrings- og referencekommunerne som giver udtryk for, at man ikke har taget en principiel drøftelse af, hvordan området bør styres, herunder fx hvilke mål der skal være for de konkrete nøgletal.

Endvidere peger nogle af interviewpersonerne på, at opdelingen mellem serviceudgifter og overførselsudgifter kombineret med rammer for vækst og sanktionslovgivning, kan medvirke til en uhensigtsmæssig adfærd i forhold til igangsætning af effektiviseringstiltag på overførselsområdet. Man overvejer, om det kan betale sig at lave en indsats, som kan effektivisere udgifterne på overførselsområdet, når indsatsen påvirker serviceudgifterne.



Organisering

En kommunes formelle organisering kan tænkes at have betydning for den løbende økonomistyring og i sidste ende kommunens økonomiske resultater. I dette kapitel analyseres, hvorvidt der er systematiske forskelle på, hvordan økonomistyrings- og referencekommunerne har organiseret sig.

Kommunernes organisationer består af en politisk del og en administrativ del. Den politiske organisering er i nogen grad reguleret af styrelsesloven. Der er derimod ingen formelle rammer for den administrative organisering. Begrebet "organisering" omfatter i dette kapitel udover organisering af den politiske ledelse og den kommunale administration også organisering af bevillingssystemet - det vil sige opdelingen af det kommunale budget i politiske og administrative ansvarsområder.

Analysen af kommunernes organisatoriske forhold giver anledning til følgende hovedkonklusioner:

- Der er ingen systematiske forskelle på udvalgsstrukturen og økonomiudvalgets sammensætning eller direktionens formelle organisering mellem økonomistyrings- og referencekommunerne.
- Organisering og størrelse af økonomifunktionen samt fordeling af budgetansvar på ledere er heller ikke systematisk forskellig.

- Økonomistyringskommunerne anvender **politikområder som bevillingsniveau**. To ud af tre referencekommuner anvender udvalgsrammer. Økonomistyringskommunerne mener, at politikområder sikrer kommunalbestyrelsen ejerskab til budgettet og styrker kommunalbestyrelsen i forhold til fagudvalgene.
- **Direktionerne** i økonomistyringskommunerne er i højere grad **koncernstyrende** end direktionerne i referencekommunerne. Direktørerne har i øvrigt i alle seks kommuner et sektoransvar.
- **Direktionerne** i økonomistyringskommunerne er **forsynet med et klart mandat** til økonomistyring, fx med hensyn til direktionens rolle i budgetopfølgningen. Dette er ikke tilfældet i referencekommunerne.

5.1 Politisk organisering og bevillingsniveau

Udvalgsstruktur

En kortlægning af udvalgsstrukturen i kommunerne peger på, at der ikke er systematiske forskelle mellem økonomistyrings- og referencekommunerne på dette område. Kommunerne har - udover økonomiudvalget - mellem fire og syv fagudvalg. Der er generelt tale om traditionelle fagudvalg som Teknik- og Miljøudvalg, Børne- og Familieudvalg, Kultur- og Fritidsudvalg, Social- og Sundhedsudvalg samt Arbejdsmarkedsudvalg. De seks kommuners udvalgsstruktur er vist i tabel 11:

Tabel 11. Kommunernes politiske udvalg i perioden 2007-2009

Økonomi- styrings- kommune 1	Økonomi- styrings- kommune 2	Økonomi- styrings- kommune 3	Reference- kommune 1	Reference- kommune 2	Reference- kommune 3
Miljø og teknik	Miljø og teknik	Miljø og teknik	Teknik	Miljø og teknik	Miljø og teknik
	Udvikling		Miljø og plan		
	Kultur og fritid	Kultur og fritid	Kultur og fritid	Erhverv og fritid	Kultur og fritid
Familie og kultur	Børn og undervisning	Børn og unge	Børn og unge	Familie	Børn og familie
			Social		
Social og sundhed	Social og senior	Social og sundhed		Social og sundhed	Social og sundhed
	Sundhed og Handicap		Sundhed		
Arbejdsmarked og integration	Job og arbejdsmarked	Erhverv og beskæftigelse	Arbejdsmarked	Arbejdsmarked	Arbejdsmarked
4 udvalg	7 udvalg	5 udvalg	7 udvalg	5 udvalg	5 udvalg

1 Kilde: Kommunernes budgetter

2 Særlige udvalg som fx havneudvalg er ikke medtaget

Sammensætning af økonomiudvalget

Økonomiudvalget spiller en særlig rolle i en kommunes økonomistyring - både i forbindelse med udarbejdelse af budgettet og i den løbende økonomistyring. Vi har derfor kortlagt sammensætningen af økonomiudvalgene i de seks kommuner med henblik på at undersøge, om økonomiudvalgene i økonomistyringskommunerne er sammensat anderledes end i referencekommunerne. For eksempel kan alle udvalgsformænd være medlemmer af økonomiudvalget for at sikre konsensus om koncernøkonomistyringen.

Kortlægningen viser, at fire af kommunernes økonomiudvalg (to økonomistyrings- og to referencekommuner) er sammensat med medlemmer, der ikke bestrider en formandspost i et fagudvalg.

I de to sidste er henholdsvis halvdelen af medlemmerne ud over borgmesteren og et enkelt medlem også formænd for et fagudvalg.

Bevillingsniveau

Der er derimod forskel på bevillingsniveauet mellem økonomistyrings- og referencekommunerne. De tre økonomistyringskommuner har alle valgt at lægge bevillingsniveauet på politikområder. To af referencekommunerne har valgt udvalgsrammer; den tredje anvender politikområder.

Udvalgsrammer: Hvert fagudvalg har én stor (netto-) rammebevilling, som det er forpligtet til at overholde økonomisk. Udvalget kan, uden at spørge kommunalbestyrelsen, flytte om på midler inden for hele udvalgsrammen, hvis der på delområder af udvalgsrammen forventes et merforbrug.

Politikområder: Hvert fagudvalg har ansvar for et antal politikområder, der hver udgør en selvstændig bevilling, som udvalget er forpligtet til at overholde økonomisk. Hvis der forventes et merforbrug for det enkelte politikområde, kræver det en tillægsbevilling i kommunalbestyrelsen, hvis fagudvalget skal tilføre midler fra et andet politikområde.

Praksis for anvendelse af politikområder

Politikområderne er gennemgående opdelt i, hvad man kunne kalde *naturlige* fagområder så som "folkeskole", "børnepasning", "ældreområdet" eller "veje". I de fire kommuner, der har valgt dette bevillingsniveau, har hvert udvalg typisk ansvar for mellem tre og fem politikområder - i visse tilfælde dog kun ét eller to områder.

Politikområderne er i stor udstrækning, men ikke fuldstændigt, opdelt med en adskillelse af normalområdet og specialområdet. Det er ligeledes sædvanlig praksis, at overførselsindkomster er afgrænset til politikområder, der udelukkende indeholder overførsler.

Vi ser, at kommuner, der anvender politikområder med både serviceudgifter og overførsler, holder regnskab med de to driftsrammer på anden måde - fx ved særlig kodning i kontoplanen.

Et asymmetrisk bevillingsniveau

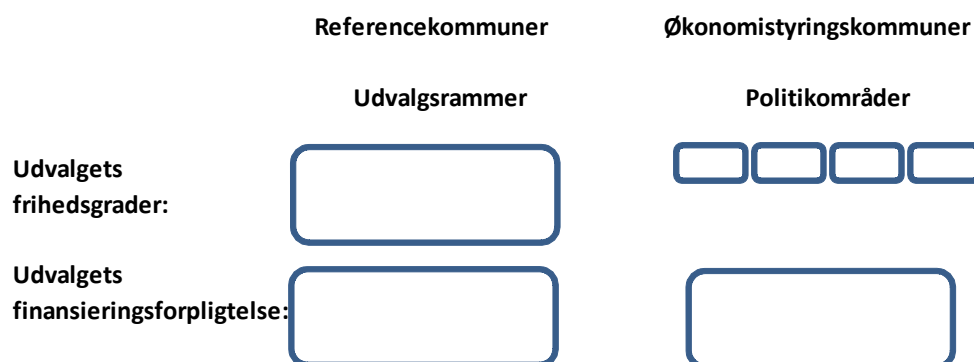
Når økonomistyringskommunerne har fastsat bevillingsniveauet på politikområder, har de dermed givet kommunalbestyrelsen en højere grad af

kontrol med fagudvalgenes dispositioner, end hvis de havde valgt udvalgsrammer som bevillingsniveau.

Samtidig med de relativt mindre frihedsgrader, har økonomistyringskommunerne valgt at forpligte de enkelte fagudvalg til at finde finansiering af eventuelle budgetoverskridelser ved at lade udvalget selv anvise besparelser på udvalgets øvrige politikområder. Denne regel har den referencekommune, der anvender politikområder, også fastsat. Kommunerne har således valgt at anvende en kombinationsmodel, der forener politikområdernes reducerede frihedsgrader med den brede finansieringsforpligtelse i eget udvalg, der ellers følger af udvalgsrammer. Man kan hermed sige, at udvalgenes forpligtelser er større end deres frihedsgrader.

Forskellene mellem økonomistyrings- og referencekommunernes bevillingsniveauer, samt asymmetrien vedrørende udvalgenes frihedsgrader og finansieringsforpligtelser er skildret i figur 7.

Figur 7. Det asymmetriske bevillingssystem



1 Figuren skal læses som en illustration af dels de to forskellige bevillingsformer i henholdsvis referencekommunerne og økonomistyringskommunerne, dels den konstaterede asymmetri i økonomistyringskommunerne og den af referencekommunerne, der anvender politikområder, imellem frihedsgraderne for udvalgene og udvalgenes finansieringsforpligtelse.

I to af økonomistyringskommunerne er princippet nedskrevet i kasse- og regnskabsregulativet:

Økonomistyringsprincipper og håndtering af bevillingsniveau:

”Fagudvalget skal som udvalgs punkt pege på kompenserende besparelser på udvalgets øvrige politikområder” **Økonomistyringskommune, Kasse- og regnskabsregulativ**

”Udvalgene påser, at de bevilgede beløb ikke overskrides, og i tilfælde af forventede budgetoverskridelser, angiver udvalget kompenserende besparelser på andre områder indenfor udvalgets bevilling” **Økonomistyringskommune, Kasse- og regnskabsregulativ**

Også i den referencekommune, der anvender politikområder er princippet nedskrevet i kasse- og regnskabsregulativet. Dette er ikke tilfældet i den tredje økonomistyringskommune.

Økonomistyringskommunernes valg af bevillingsniveau

Borgmestre og kommunalbestyrelsesmedlemmer fra flere af de kommuner, der har valgt at have politikområder, angiver som primær begrundelse, at politikområderne svarer til områder for, hvilke serviceniveauet bør fastlægges af kommunalbestyrelsen. Ændringer i løbet af året skal derfor også behandles dér. I alle de tre økonomistyringskommuner lægger borgmestrene vægt på dette forhold.

Samtidig påpeger man i økonomistyringskommunerne, at kommunalbestyrelsen får større føling med og ejerskab til budgettet, når bevillingsniveauet lægges på politikområder.

“*Når vi budgetlægger, så er der altid som udgangspunkt en ramme, som egentlig er en matematisk fordeling, de forskellige udvalgsområder imellem. Og for at kunne overføre det til et eller andet som er kød og blod, så har vi lavet de politikområder. For at give også byrådet et ejerskab til, hvordan de rammer, vi har afsat, fordeles.*”

Borgmester, økonomistyringskommune

Direkte adspurgt, om der ligger et hensyn om at begrænse fagudvalgenes økonomiske magt bag valget af bevillingsniveau, svarer samme borgmester:

“ Jeg synes ikke helt vi har den kamp, fordi vores økonomiske målsætninger er så tydelige og vedtaget af byrådet. ”

Borgmester, økonomistyringskommune

Direktørerne i økonomistyringskommunerne har en anden begrundelse for valget af politikområder:

“ Økonomiudvalget skulle have hold i billetterne [...] fagudvalgene blev stækket lidt i deres styringsmuligheder. [...] Det betød, at hvis det fx haltede lidt på skoleområdet, så kunne de ikke bare selv automatisk uden om økonomiudvalg og byråd begynde at føre penge fra dagtilbudsområdet over til skoleområdet eksempelvis. ”

Kommunaldirektør, økonomistyringskommune

“ Jeg har lagt meget vægt på, at vi styrer på politikområder og ikke på udvalgsområder. Fordi så får man de der små udvalgskongedømmer, hvor det er ekstremt svært at styre økonomien.[...] Udvalgsmagt er udgiftsdrivende! ”

Kommunaldirektør, økonomistyringskommune

Referencekommunernes holdninger

I den ene af de to referencekommuner, der har et bevillingsniveau med udvalgsrammer, har man principielt den holdning, at bevillingsniveauet tydeliggør det enkelte udvalgs styringsforpligtelse. Samtidig har udvalget stor frihed - og dermed en styringsmulighed - inden for rammen.

I denne kommune ser man dog også negative effekter af rammestyningen:

“ Jeg kan se, hvordan det har virket med få udvalg, der har et stort budgetansvar - det har bevirket, at hvert udvalgsområde/direktørområde er blevet en stat i staten. ”

Politiker, referencekommune

I den anden af referencekommunerne, der har valgt et bevillingsniveau med udvalgsrammer, nævnes det af borgmesteren som en begrundelse, at man vil tvinge fagudvalgene til at lave prioriteringer, i stedet for at øko-

nomiudvalget skal gøre det. I samme kommune har man dog af hensyn til økonomistyringen i en periode valgt at suspendere udvalgenes bevillingsret, så alle omprioriteringer skulle godkendes af økonomiudvalget.

5.2 Direktionens organisering og funktion

Selvom der ikke i lovgivningen er opsat formelle regler for direktionens forpligtelser og kompetencer, har en kommunes direktion reelt en stor indflydelse på den daglige drift og dermed også på økonomistyringen.

I det følgende analyserer vi direktionerne i de seks kommuner med hensyn til, hvordan de formelt er organiseret, og hvor koncernstyrende de fungerer i praksis.

Den formelle organisering

I alle seks kommuner har man en *direktion*, der formelt benævnes med denne titel. Under direktionsniveau er der visse forskelle i kommunernes administrative organisering.

I én af referencekommunerne har man formelt en forvaltningsorganisering. De tre direktører er i denne kommune direkte ledere af hver sin forvaltning og har dermed et *direkte* ansvar for økonomien.

I de øvrige fem kommuner har man organiseret sig med en fladere administrativ struktur - nogle steder kaldet en centermodel - hvor de enkelte fagområder ledes af *centerchefer* eller *fagchefer*. Her har direktørerne hver især ansvaret for ledelsen af et antal fagchefer. I disse kommuner har direktørerne et *overordnet* økonomisk ansvar for sektorernes økonomi - fagcheferne har det *direkte* økonomiske ansvar².

Uanset forskellen i økonomisk ansvar har direktørerne i alle seks direktioner et formelt sektoransvar, hvor det er en væsentlig del af deres opgave at have fokus på en veldefineret del af den kommunale drift.

Ansvaret for kommunernes samlede økonomistyring er organisatorisk forskelligt forankret i de seks kommuner. I én af økonomistyringskommunerne har man en decideret økonomidirektør. I én af referencekommunerne har man en centralforvaltningsdirektør, der også har økonomistyring som

² I én af kommunerne betegner direktørerne sig selv som budgetansvarlige. Det er dog vores vurdering, at den økonomistyringsrolle direktørerne i denne kommune har, ikke adskiller sig væsentligt fra direktørernes rolle i de øvrige fire kommuner med en tilsvarende flad, administrativ struktur.

ansvarsområde. I de øvrige kommuner har enten kommunaldirektøren eller en anden direktør økonomistyring som overordnet ansvarsområde.

I de kommuner, der ikke har en egentlig økonomidirektør eller centralforvaltningsdirektør, har man en økonomichef, som har det direkte ansvar for økonomistyringen. Økonomichefen deltager i direktionsmøderne, når der er økonomi på dagsordenen - fx i forbindelse med budgetlægning eller budgetopfølgning.

Vi ser således ikke, at der i de formelle organiseringer er systematiske forskelle mellem økonomistyringskommunerne og referencekommunerne.

Den koncernstyrende direktion i økonomistyringskommunerne

Der er derimod systematiske forskelle, når man ser på det koncernstyringsfokus, der er til stede i direktionerne.

Dette fokus på kommunens - eller *koncernens* - samlede økonomi er i økonomistyringskommunerne til stede samtidig med, at de enkelte direktører har en tydelig rolle som ansvarlige for styringen af en bestemt sektor. Direktørernes fokus på sektorerne er altså ikke en hindring for samtidig at have koncernfokus.

Forskellene i økonomistyrings- og referencekommunernes koncernstyring kommer konkret til udtryk i især direktionens håndtering af budgetlægningen og budgetopfølgningen.

Tabel 12. Eksempler på forskelle i koncernfokus mellem økonomistyrings- og referencekommuner

	Økonomistyringskommunerne	Referencekommunerne
Budgetlægning	<i>Direktionen</i> indstiller tidligt et oplæg til økonomisk råderum og igangsætter udarbejdelse af omstillingskataloger	<i>Der</i> indstilles ikke oplæg til råderum før økonomiaftalen, og <i>fagdirektørerne</i> fokuserer i højere grad på eget ansvarsområde
Budgetlægning 2	<i>Direktionen</i> drøfter aktivt de tekniske budgetændringer	Tekniske budgetændringer indarbejdes af økonomifunktionen eller af forvaltningerne uden diskussion i direktionen
Budgetopfølgning	<i>Direktionen</i> koordinerer budgetopfølgningerne i et helhedsperspektiv, inden de sættes på fagudvalgenes dagsorden	<i>Fagdirektørerne</i> sætter budgetopfølgningen på de respektive fagudvalgs dagsordenen uden en reel koordinerende direktionsbehandling
Budgetopfølgning 2	<i>Direktionen</i> indstiller konkrete løsningsforslag baseret på en drøftelse af kommunens samlede økonomi	<i>Fagdirektørerne</i> fokuserer i sagsfremstillingerne på problemer frem for løsninger

1 Tabellen beskriver de *generelle* forskelle mellem økonomistyrings- og referencekommunerne i den analyserede periode. Der er individuelle forskelle mellem de enkelte kommuner.

Direktørerne i økonomistyringskommunerne er selv bevidste om den dobbeltrolle, de har i økonomistyringen, men også om, hvordan de to roller skal forvaltes:

“

Der ligger jo noget symbolsk i, at vi kalder os "direktører med ansvar for" fx børn og undervisning. Jeg er direktør først.

”

Direktør, økonomistyringskommune

Balancen understreges af en direktør i en anden økonomistyringskommune med udgangspunkt i det dilemma, man som direktør skal håndtere:

66 *Jeg skal spare 18 mio. kr. i år. Det bestemmer vi sammen. Det har vi haft stor diskussion om i direktionen [...] men vi er selvfølgelig loyale. Udadtil har vi aldrig en splittet direktion - aldrig.* 99

Direktør, økonomistyringskommune

Referencekommunernes direktioner

Koncernstyringsrollen varetages i referencekommunernes direktioner i mindre grad sammenlignet med økonomistyringskommunerne. Balancen mellem koncernfokus og fokus på de enkelte sektorer er således i højere grad på sektorområderne. En borgmester udtaler i forbindelse med bestræbelser på at ændre direktionen fra en forvaltningsdirektion til en koncerndirektion:

66 *Det var svært at få direktørområderne til at kigge på tværs. Nu har vi prøvet at lukke dem sammen i én direktion - hvor kommunaldirektøren og direktørerne har til opgave at kigge på tværs. Jeg har ikke [tidligere] opfattet dem som en direktion.* 99

Politiker, referencekommune

Eller som kommunaldirektøren i en anden referencekommune udtaler om samarbejdet i den direktørkreds, der sad i den analyserede periode:

66 *Der blev ikke sendt på den samme frekvens* 99

Kommunaldirektør, referencekommune

Direktionernes mandat

En central forklaring på forskellene graden af koncernstyring mellem økonomistyrings- og referencekommunern kan være, at direktionerne i økonomistyringskommunerne er udstyret med et klart mandat vedrørende økonomistyring. Dette mandat definerer direktionens rolle og forpligtelser. Et sådant mandat er direktionerne i referencekommunerne ikke udstyret med.

Det er ikke således, at vi i økonomistyringskommunerne finder en meget tydelig beskrivelse af direktionens mandat i fx et enkelt dokument. Mandatet kommer som hovedregel til udtryk gennem de opgaver, direktionen har i forbindelse med budgetlægning og budgetopfølgning. Vi ser, at di-

rektionens rolle i fx budgetlægningen er tydelig i økonomistyringskommunerne, mens den er utydelig i referencekommunerne.

Direktionens mandat er både et resultat af politikernes udtalte forventninger til direktionen og noget, direktionen selv skaber i sit samspil med politikerne.

En økonomistyringskommune nævner den økonomiske politik som et dokument, der giver direktionen mandat til at holde politikerne fast på målsætninger og økonomistyring, hvis de skulle afvige fra kursen.

Andre eksempler på et beskrevet mandat, findes i forskellige dokumenter³, der omhandler konkrete opgaver, som direktionen skal udføre. Tydeligst i procesplaner for budgetlægningen, hvor direktionens aktive rolle i flere tilfælde er tydeligt beskrevet. I én økonomistyringskommune anvendes konkret begrebet ”direktionens budgetmandat”.

Direktionerne i økonomistyringskommunerne er også tydeligere i deres dialog med og rådgivning til politikerne end tilfældet er i referencekommunerne. To af direktionerne udtaler selv, at de går langt i retning af at hjælpe politikerne med at fastholde en stram økonomisk kurs.

5.3 Økonomifunktionen og budgetansvar

En klassisk antagelse er, at en central organisering af økonomifunktionen i højere grad sikrer koncernstyringen end en decentral organisering, der til gengæld virker understøttende for stærke sektorer.

Der er dog ikke systematisk forskel på organiseringen af økonomifunktionerne i de seks kommuner, ligesom der ikke er systematisk forskel på, om kommunen har en *økonomidirektør* (og dermed direkte økonomifaglig repræsentation i direktionen) eller en *økonomichef* som øverste økonomifaglige leder.

³ I både nogle af økonomistyrings- og referencekommunerne er ”direktionen” nævnt i kasse- og regnskabsregulativer i forbindelse med fastlæggelse af ansvar for fx budgetlægning og budgetopfølgning. Disse beskrivelser ser dog ikke ud til at have tydelig sammenhæng til den praksis, der eksisterer omkring direktionernes konkrete ansvar for og arbejde med de pågældende opgaver.

Vi kan - ud fra en simpel optælling⁴ af antallet af økonomimedarbejdere i de seks kommuner - heller ikke se, at der er systematisk forskel i den økonomifaglige bemanning mellem kommunerne. Dog har de enkelte medarbejders konkrete opgaver og kompetencer ikke været genstand for selvstændig vurdering, hvorfor det ikke kan udelukkes, at der reelt er forskelle på økonomifunktionernes styrke. I nogle kommuner er der flere akademiske medarbejdere end i andre. Heller ikke her er der dog systematiske forskelle mellem økonomistyrings- og referencekommuner.

Der er således ikke noget, der tyder på, at det er i økonomifunktionens organisering mv., at man finder den centrale forklaring på forskelle i økonomistyringen.

Til trods for dette er der styrker og svagheder ved de konkrete økonomifunktioner i de seks kommuner. Med henblik på at give inspiration til andre kommuner beskrives disse kort.

Tre forskellige organiseringer af økonomifunktionen

I de seks kommuner har vi fundet tre forskellige måder at organisere økonomifunktionen på:

1. Den decentrale model - hvor hver sektor har sin egen økonomifunktion. Her findes kun en mindre, central økonomifunktion med koncernstyrende opgaver (én referencekommune).
2. Den centrale model - hvor både koncern- og sektorøkonomistyring er organiseret i én central organisatorisk enhed (to økonomistyringskommuner og to referencekommuner).
3. En blandingsmodel, hvor man har en central økonomifunktion, der også har sektorkonsulenter siddende tæt på den enkelte fagdirektør, men hvor hver sektor også har økonomikonsulenter (én økonomistyringskommune).

Undersøgelsen har afdækket, at flere kommuner - også økonomistyringskommuner - har vanskeligt ved på samme tid at sikre et stærkt koncernfokus og en stærk understøttelse af sektorernes egen økonomistyring. Vi konkluderer, at den decentrale model ikke er hensigtsmæssig, når man

⁴ "En simpel optælling" omfatter medarbejdere, der har økonomistyring mv. som hovedbeskæftigelse. Antallet af medarbejdere inkl. ledere er i sammenligningen divideret med indbyggertallet.

betragter koncernstyring som vigtig, men at den centrale model heller ikke er uproblematisk.

I den referencekommune, der har en decentral økonomifunktion, er der enighed om, at den decentrale organisering har betydet, at man fra centralt hold har manglet overblik og har været afskåret fra indsigt i sektorerne økonomi. Kommunen er i forvejen præget af forvaltningsstyre og den decentrale organisering af økonomifunktionen har medvirket til denne sektorisering.

En overgang til en central model fra 2011 giver en direktør i den kommune, anledning til at konstatere en ændring i direktionens drøftelser af økonomien:

66 *Jeg har i hvert fald haft lejlighed til økonomidiskussioner [...] på de andre direktørers områder på et tidspunkt, hvor jeg de foregående år ikke har haft det. Dvs. allerede nu har jeg en ide om, hvordan økonomien egentlig ser ud på de store områder [...] på et tidspunkt, der ligger et halvt år før.*

Direktør, referencekommune

99

I to af kommunerne med central økonomifunktion - en økonomistyrings- og en referencekommune - oplever man tendenser til, at sektorerne mangler understøttelse af deres økonomistyring. Man ser derfor i disse kommuner tegn på, at man opbygger egen økonomistyringskompetence på direktørområderne ved at ansætte og/eller uddanne sig ud af problemet.

Den anden økonomistyringskommune ser ud til at lykkes med at have etableret en central økonomifunktion, der på samme tid kan understøtte koncernstyringen og sikre sektorerne tilfredsstillende økonomifaglig understøttelse.

Økonomistyringsdilemmaet ved en central økonomifunktion har man søgt at imødegå i den økonomistyringskommune, der har etableret sig med en blandingsmodel. Her mener en direktør, at det er vigtigt, at fagcheferne er støttet af økonomikonsulenter, der gør dem i stand til at løfte økonomistyringsansvaret.

66 Hvis vi kigger tilbage til dengang hvor organisationen blev bygget, så var tanken, at det udelukkende skulle være en central økonomifunktion. Og der tror jeg, læringen har været, at der risikerer man, at den centrale økonomifunktion kommer til at indstille ting, som ud fra den faglige vinkel ikke kan realiseres. Det betyder, at seriositeten i økonomistyringen, respekten for økonomistyringen vil falde. [...] Derfor er det nødvendigt at opbygge minifunktioner i centrene.

99

Kommunaldirektør, økonomistyringskommune

Samtidig har man placeret en økonomikonsulent fra den centrale økonomiafdeling tæt på hver direktør. På denne måde sikrer man modspil over for sektorerne.

Kommunaldirektøren i kommunen understreger da også vigtigheden af, at den centrale økonomifunktion er den stærkeste.

Budgetansvarets fordeling på ledere

Kommunernes budgetansvarlige er fagchefer eller ledere af forskellige driftsenheder. Disse ledere har uundgåeligt en indflydelse på kommunens samlede økonomistyring. Vi har dog ikke set systematiske forskelle på fordelingen af budgetansvaret i økonomistyrings- og referencekommunerne.

Ud fra en opgørelse af antallet af budgetansvarlige kan det konstateres, at fire ud af seks kommuner har omtrent den samme budgetansvarsstruktur, mens de sidste to - en økonomistyrings- og en referencekommune - har relativt færre budgetansvarlige. Den ene af disse har samtidig markant færre budgetansvarlige end de øvrige fem kommuner. De to kommuner med relativt færre budgetansvarlige er kommuner, der har ændret ledelsesstruktur på nogle af de store institutionsområder, hvor budgetansvaret er løftet fra enhedsniveau til områdeniveau.

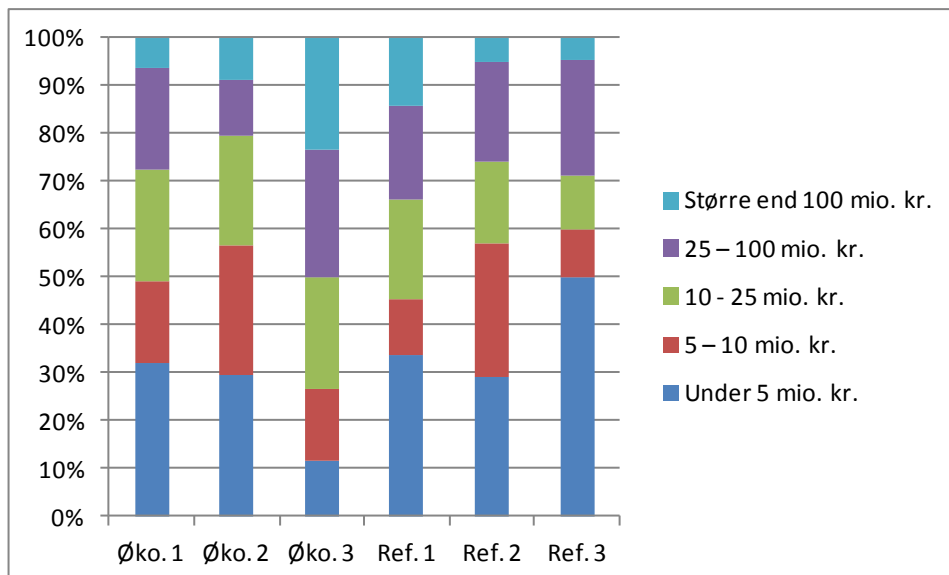
Tabel 13. Antallet af budgetansvarlige målt pr. 10.000 indbyggere

	Kommunepar 1	Kommunepar 2	Kommunepar 3
Økonomistyringskommunerne	23	24	10
Referencekommunerne	17	22	24

1 Kilde: Oplysninger fra kommunernes økonomichefer

Den kommune, der skiller sig ud ved at have et markant lavere antal budgetansvarlige end de andre fem, er samtidig ikke overraskende den kommune, hvor andelen af budgetansvarlige med et relativt stort budgetbeløb, er størst. I figur 8 ses denne kommune angivet som kommunen benævnt "Øko. 3".

Figur 8. Kommunernes budgetansvarlige fordelt efter budgetbeløb



1 Kilde: Spørgeskemaundersøgelse hos de budgetansvarlige



Budget og budgetlægning

Budgettet udgør fundamentet for økonomistyringen, og det er derfor helt centralt at analysere budgettet og budgetlægningsprocessen i en undersøgelse af god kommunal økonomistyring.

I dette kapitel sammenligner vi først kommunernes formelle tidsplaner for budgetlægningen. Derefter analyseres, hvordan kommunerne arbejder med etablering af et økonomisk råderum i budgetprocessen. Endelig ser vi på direktionens budgetmandat, basisbudgettet og selve budgettet.

Hovedkonklusionerne i analysen er som følger:

- Økonomistyringskommunerne **drøfter behovet for at skabe et økonomisk råderum tidligt i budgetprocessen**. Det er forskelligt fra praksis i referencekommunerne, hvor der først tages stilling omkring sommerferien, når økonomiaftalen mellem regeringen og KL er kendt.
- Det er en fast del af budgetprocessen i økonomistyringskommunerne, at **der udarbejdes et omstillingskatalog**, som indeholder konkrete forslag til skabelse af et økonomisk råderum. Det er ikke tilfældet i referencekommunerne, hvor kataloger udarbejdes ad hoc og på et væsentligt senere tidspunkt i budgetprocessen. I økonomistyringskommunerne arbejder man også uden for selve budgetprocessen **systematisk med effektiviseringer** og skabelse af et økonomisk råderum.

- **Direktionens budgetmandat** er tydeligt i økonomistyringskommunerne, hvilket generelt ikke er tilfældet i referencekommunerne. Direktionerne i økonomistyringskommunerne skal sikre udarbejdelse af et konkret beslutningsgrundlag, som kan understøtte den politiske proces og realiseringen af de økonomiske målsætninger, fx i form af et basisbudget og et omstillingskatalog eller et administrativt budgetforslag i balance.
- Analysen indikerer endvidere, at der er et **tillidsfuldt og tæt samarbejde mellem direktionen og politikerne** i økonomistyringskommunerne.
- Der korrigeres overordnet for de samme forhold i basisbudgettet i alle seks kommuner; fx demografiudviklingen og lovændringer. Indarbejdelsen af de **tekniske ændringer er dog i mindre grad en automatisk øvelse** i økonomistyringskommunerne.
- Økonomistyringskommunerne har i højere grad end referencekommunerne budgetlagt realistisk i analyseperioden, fx anvender økonomistyringskommunerne i højere grad reel flerårsbudgettering.

6.1 Tidsplan

I det følgende afsnit beskrives, hvornår budgetprocessen vedtages, og hvem der formelt vedtager budgetprocessen. Derefter kortlægges, hvilke møder og seminarer der planlægges afholdt for hele byrådet, samt tidspunkter for drøftelse af budgettet i fagudvalgene.

Vedtagelse af budgetprocessen

Der er forskel mellem økonomistyrings- og referencekommunerne med hensyn til, hvornår tidsplanen for budgetprocessen vedtages. Hvorvidt det er økonomiudvalget eller byrådet der godkender budgetprocessen, er derimod ikke systematisk forskelligt mellem økonomistyrings- og referencekommunerne.

Det formelle tidspunkt for den politiske behandling af budgetprocessen i økonomistyrings- og referencekommunerne fremgår af følgende tabel:

Tabel 14. Tidspunkt for formel politisk behandling af budgetprocessen og angivelse af øverste niveau for godkendelse.

	Kommune-par 1	Kommune-par 2	Kommune-par 3
Økonomistyrings-kommuner	Økonomiudvalget Januar eller før	Byrådet Januar eller før	Byrådet Januar
Reference-kommuner	Økonomiudvalget Februar	Byrådet April eller før	Økonomiudvalget Februar eller før

1 Kilde: Kommunernes planer for budgetprocessen 2007-2009

I alle tre økonomistyringskommuner vedtages budgetprocessen senest i januar. I to af økonomistyringskommunerne er der eksempler på, at budgetprocessen godkendes allerede i november. I to af økonomistyringskommunerne vedtages budgetprocessen af byrådet, mens det i den tredje er økonomiudvalget, som godkender budgetprocessen.

I referencekommunerne godkendes budgetprocessen generelt lidt senere. I en af referencekommunerne godkendes budgetprocessen i februar. I en anden af referencekommunerne godkendes budgetprocessen i første del af analyseperioden i april og marts. Den sidste budgetproces i analyseperioden godkendes imidlertid i november. I den sidste referencekommune godkendes budgetprocessen i januar og februar, for i det sidste år at blive godkendt allerede i december.

Det er økonomiudvalget, som godkender budgetprocessen i to af referencekommunerne. I den tredje er det byrådet.

Formelle budgetdrøftelser i byrådet og fagudvalgene

Der er ingen systematiske forskelle mellem kommunerne med hensyn til de planlagte tidspunkter for afholdelse af budgetdrøftelser i henholdsvis byrådet og fagudvalgene.

I alle seks kommuner fremgår det af de godkendte budgetprocesser, at der planlægges afholdelse af seminarer/møder for byrådet før sommerferien og byrådsseminar i august. I fire af kommunerne, henholdsvis to økonomistyringskommuner og to referencekommuner, planlægges desuden byrådsseminar i foråret. Der er mindre variationer mellem kommunerne.

Der planlægges budgetdrøftelser i fagudvalgene før sommerferien i alle seks kommuner. Generelt planlægges der budgetdrøftelser i fagudvalgene fra april til juni. Der er mindre variationer mellem kommunerne, men

ingen systematiske forskelle mellem økonomistyrings- og referencekommunerne.

6.2 Råderum og omstillingskataloger

Forskellene i de formelle tidsplaner for budgetprocessen kan formodentlig ikke forklare forskelle i kommunernes økonomistyringsresultater. Ét er dog formelle tidsplaner, noget andet er det reelle indhold i budgetprocessen.

Et centralt element i en budgetproces er drøftelse af behovet for økonomisk råderum og udarbejdelse af konkrete forslag, som kan sikre dette økonomiske råderum. I det følgende beskrives således hvordan man arbejder med økonomisk råderum.

Tidlig drøftelse af behovet for samlet økonomisk råderum

Der er systematiske forskelle mellem økonomistyrings- og referencekommunerne med hensyn til, hvornår behovet for samlet økonomisk råderum drøftes første gang i budgetprocessen.

Alle tre økonomistyringskommuner tager den første drøftelse af forventet behov for skabelse af økonomisk råderum i forbindelse med godkendelse af budgetprocessen i januar. I to af referencekommunerne tages der reelt først stilling til det forventede behov for råderum, når økonomiaftalen mellem regeringen og KL er kendt i juni. I den tredje sker der en ændring i løbet af perioden, således at tidspunktet for drøftelse af behovet for økonomisk råderum fremrykkes til marts måned

I alle tre økonomistyringskommuner fremgår der allerede af forslaget til budgetproces et forventet behov for økonomisk råderum. I en enkelt af økonomistyringskommunerne indeholder budgetprocessen også forslag til fordeling af råderummet på politikområder. Følgende er uddrag fra to af økonomistyringskommunernes forslag til budgetproces:

”Den store udfordring er at skabe økonomiske råderum til anlæg og prioritering af nye udviklingsinitiativer. Der vil derfor i udgangssituationen skulle skabes et råderum på 50 millioner kroner svarende til ca. 3 % af de skattefinansierede driftsudgifter samtidig med at målsætningerne i den økonomiske politik opfyldes”

Økonomistyringskommune, Budgetproces Budget 2008

”I forbindelse med vedtagelsen af budget 2008-2011 blev det vedtaget, at der skal igangsættes en proces, som skal sikre yderligere effektiviseringer og besparelser for årligt 15 mio. kr. i perioden 2009-2011. Svarende til en besparelse på årligt 1,5 %. Det vil sige 15 mio. kr. i 2009, 30 mio. kr. i 2010 og 45 mio. kr. i 2011. Det betyder, at der i forbindelse med budgetlægningen for 2009-2012 skal igangsættes en proces med dyberegående analyser af i første omgang fire udvalgte områder: Handicap og psykiatriområdet, børneanbringelsesområdet, specialundervisningsområdet og endelig fleks - og skånejob.

Med de nuværende økonomiske forudsætninger for de fire områder er det usikkert, hvor vidt der på kort sigt kan skabes besparelser på årligt 15 mio. kr. på de fire ovennævnte områder. Samtidig vil der også i budgettet for 2009 være behov for at skabe et råderum til nye aktiviteter. Det foreslås derfor, at alle udvalg udarbejder besparelsesforslag for i alt 2,5 % af det samlede nettobudget på hvert af de 17 politikområder. På denne måde skabes der et muligt råderum på 21,3 mio. kr., som kan anvendes som besparelser til dækning af underskuddet på den ordinære drift, eller kan anvendes til nye drifts- eller anlægsaktiviteter i perioden 2009-2012.”

Økonomistyringskommune, Budgetproces Budget 2009

Den økonomiske politik er i alle tre økonomistyringskommuner integreret i forslaget til budgetproces. Det er med afsæt i den økonomiske politik, at man estimerer et forventet behov for økonomisk råderum tidligt i budgetprocessen. Det er ligeledes den økonomiske politik, som er styrende for, hvor stort et råderum, der skal findes.

I to af referencekommunerne tages der reelt først politisk stilling til behovet for skabelse af økonomisk råderum, når økonomiaftalen mellem Regeringen og KL er kendt og konsekvensberegnet for kommunen.

I den ene referencekommune inddeles budgetprocessen i en periode frem til august, hvor administrationen udarbejder et budgetforslag. I perioden efter august og frem til endelig vedtagelse af budgettet pågår den politiske behandling af budgetforslaget. Økonomiudvalget drøfter kommunens totaløkonomi første gang i juni måned, når aftalen mellem regeringen og KL er på plads. Byrådet præsenteres ligeledes for årets økonomiaftale i juni måned. Borgmesteren udtaler:

66 *Princippet har altid været, at aftalen mellem regeringen og KL, den er vi nødt til at have med for at vide, hvor det ender henne. [Aftalen] kan være afgørende for, hvad vi har at gøre med. [...] Min erfaring er, at politikere er svære at få til at tale om budgetter, før det er helt oppe over.*

Borgmester, referencekommune

99

I den anden af referencekommunerne anvendes samme proces som beskrevet ovenfor i de to første budgetprocesser i perioden. Budgetprocessen ændres ved budget 2010, hvor økonomiudvalget og byrådet orienteres om det af administrationen udarbejdede budgetoplæg i maj måned. Referencekommunen er efterfølgende gået tilbage til, at byrådet først præsenteres for det administrative budget i august. De politiske og administrative begrundelser herfor er bl.a.:

66 *Vi [økonomiudvalget] laver meget lidt [budgetarbejde] før sommerferien. [...] For et år siden var der et tal ude, der hed, at vi skulle reducere vores budget med 77 mio. Det var, inden man kendte resultatet af aftalen mellem KL og regeringen. Og da man så kendte den, blev der barberet ca. 20 mio. af. Det ville vi ikke ud i igen. Derfor meldte vi ikke nogen tal ud her før ferien. De kommer først efter ferien.*

Borgmester, referencekommune

99

66 *Hidtil har vi haft en procedure, der sagde, vi var færdige ultimo maj. Der var det administrative budget afleveret til politikerne, hvor vi havde kørt KLs tilskudsmodel. Det er man holdt op med. Det er helt urealistisk. Så kommer der et balancetilskud, der ser helt anderledes ud. For første gang har vi fået dem [politikere] til at acceptere, at de først får en sammenskrivning [både udgifter og indtægter] til 8. august, når statsgarantien er kommet.*

Økonomichef, referencekommune

99

Det står i modsætning til praksis i økonomistyringskommunerne. I økonomistyringskommunerne afventer man ikke økonomaftalen mellem regeringen og KL. Man tager stilling til det forventede behov for råderum, før aftalen er kendt. Følgende er et uddrag fra en af økonomistyringskommunernes forslag til budgetproces:

”Herudover er det klart, at udmeldinger fra centralt hold igen til næste år vil lægge rammerne for kommunens budgetlægning. Det må forventes, at serviceudgifterne skal holdes på et uændret niveau - også i 2010. Det betyder, at evt. merforbrug skal dækkes ind ved tilsvarende reduktioner. Størrelsen af reduktionskrav vil med andre ord afspejle et evt. skred i udgifterne i [Kommunen], uanset hvad baggrunden for overskridelsen er. Vi behøver således ikke at afvente økonomiforhandlingerne mellem regeringen og KL i juni for at fastlægge driftsbudgettet, når udgangspunktet er uændret niveau.”

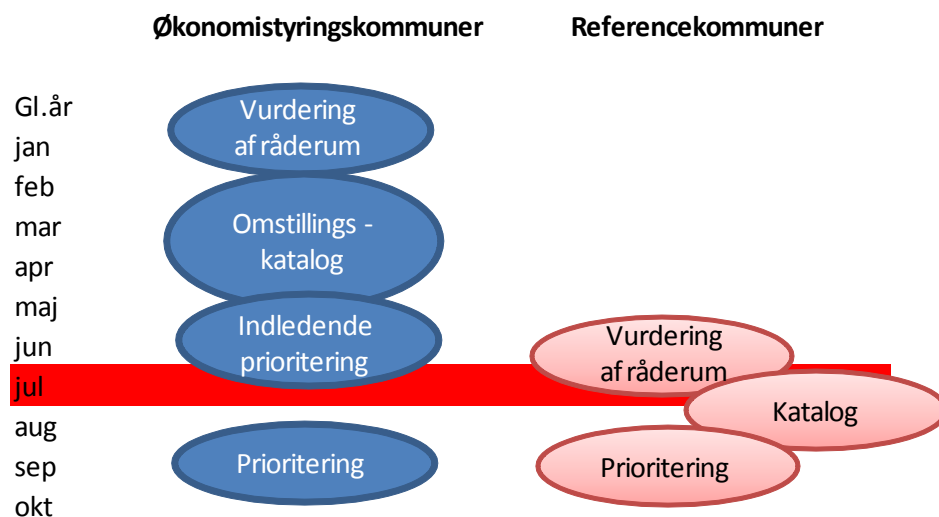
Økonomistyringskommune, Budgetproces Budget 2010

Tidlig udarbejdelse af et omstillingskatalog

Der er også systematiske forskelle mellem økonomistyrings- og referencekommunerne med hensyn til, hvornår der udarbejdes konkrete forslag til, hvordan der kan skabes et økonomisk råderum. Der er endvidere systematiske forskelle på, hvornår et samlet omstillingskatalog drøftes første gang i byrådet.

Forskellene mellem økonomistyrings- og referencekommunernes proces for etablering af et økonomisk råderum og udarbejdelse af et omstillingskatalog er skitseret i den nedenstående figur og uddybes i det følgende.

Figur 9. Proces for økonomisk råderum og omstillingskatalog



1 Figuren skal læses som en illustration af hovedtrækkene ved henholdsvis økonomistyringskommunernes og referencekommunernes budgetprocesser. Der er individuelle forskelle inden for de to grupper af kommuner.

I alle tre økonomistyringskommuner udarbejdes der et forslag til omstillingskatalog inden sommerferien. Omstillingskataloget indeholder konkrete

te forslag til, hvordan der kan skabes et økonomisk råderum. Kataloget udgør et redskab for politikerne til at foretage omprioriteringer, effektiviseringer, regulering af serviceniveau samt øvrige tilpasninger af udgifterne.

Omstillingskataloget fremlægges i alle tre økonomistyringskommuner for byrådet inden sommerferien. Byrådet drøfter derefter det videre forløb i budgetprocessen, herunder om konkrete forslag skal udgå, og/eller om der skal suppleres med yderligere forslag. Byrådene foretager således en indledende prioritering inden sommerferien.

Der er dog også forskelle mellem økonomistyringskommunerne. I en af økonomistyringskommunerne påbegyndes udarbejdelsen af et omstillingskatalog umiddelbart efter, at budgetprocessen er godkendt i januar. Det første udkast til konkrete forslag præsenteres for byrådet på et budgetseminar i april. Derefter arbejdes der videre med forslagene og eventuelle nye forslag. Omstillingskataloget præsenteres igen for byrådet i juni. Efterfølgende indarbejdes eventuelle yderligere justeringer, så kataloget er færdigt til byrådsseminaret i august.

I de to andre økonomistyringskommuner udarbejdes omstillingskataloget fra marts/april frem til juni. De konkrete forslag fremlægges samlet for byrådet i juni. Der tages på byrådsseminaret stilling til, hvilke konkrete forslag der skal indgå i det endelige omstillingskatalog, samt om der skal suppleres med yderligere konkrete forslag. Derefter udarbejdes det endelige omstillingskatalog frem mod byrådsseminar i august/september.

Økonomistyringskommunernes praksis med udarbejdelse af et omstillingskatalog før sommerferien finder vi ikke i to af referencekommunerne. I de to kommuner udarbejdes der først konkrete forslag til skabelse af et økonomisk råderum hen over sommeren, hvis der i slutningen af juni konstateres behov herfor. Eksempelvis fortæller en direktør i en af referencekommunerne, hvordan hun blev kontaktet i sin sommerferie, fordi økonomien pludselig ikke hang sammen.

I den sidste referencekommune ændres processen i analyseperioden, således at den tilrettelægges i lighed med processen i økonomistyringskommunerne.

Omstillingskatalog - en fast del af budgetprocessen

Der er endvidere systematiske forskelle mellem økonomistyrings- og referencekommunerne med hensyn til, om skabelse af et økonomisk råderum er en fast del af budgetprocessen.

I alle tre økonomistyringskommuner er udarbejdelse af et omstillingskatalog en fast del af budgetprocessen. Det er en tilbagevendende årlig begivenhed, at der udarbejdes konkrete forslag, som kan bidrage til skabelse af et økonomisk råderum. Omstillingskataloget udgør grundlaget for den politiske prioritering.

Det finder vi ikke i referencekommunerne. I to af referencekommunerne udarbejdes der ikke omstillingskataloger i perioden. I den ene referencekommune udarbejdes der i forbindelse med budgetprocessen vedrørende Budget 2011 et "kan-skal-katalog", hvor kommunens driftsbudget inddeles i tre kategorier: "skal opgaver", "skal opgaver med mulighed for justering i serviceniveau" samt "kan opgaver". I den anden referencekommune udarbejdes der et omstillingskatalog i forbindelse med budgetprocessen vedrørende budget 2011. Dog udarbejdes der ikke et tilsvarende katalog i analyseperioden 2007 til 2009.

I den sidste referencekommune sker der en ændring i analyseperioden. Der etableres en praksis, så det fremadrettet er en fast del af budgetprocessen, at der udarbejdes et omstillingskatalog.

Løbende fokus på effektivisering og skabelse af økonomisk råderum.

I alle tre økonomistyringskommuner udarbejdes der som sagt omstillingskataloger hvert år. Omstillingskatalogerne udarbejdes i foråret. Men ofte igangsættes konkrete analyseaktiviteter langt tidligere. Skabelse af økonomisk råderum er altså ikke kun en øvelse, som foregår i foråret.

I en økonomistyringskommune besluttet i forbindelse med budgetvedtagelsen en eller flere større konkrete analyser, som skal udarbejdes frem mod næste års budget. Analyserne igangsættes med henblik på at analysere effektiviserings- og besparelsesmuligheder på konkrete områder.

I en anden af økonomistyringskommunerne fremgår det af direktionens virksomhedsplan for 2007-2008, at der udpeges ti større effektiviseringsprojekter, som der skal arbejdes med i perioden. Det fremgår, at "effektiviseringsprojekterne bidrager til at løse den politiske opgave med at

skabe maksimalt økonomisk råderum for de fremtidige politiske beslutninger.”

I samme økonomistyringskommune fremgår det af direktionens strategiplan fra december 2009, at der igangsættes initiativer indenfor tre spor: visitationspraksis, strukturer og analyser på udvalgte områder. Initiativerne skal bidrage med forslag til, hvordan udgifterne kan reduceres i kommunen. Begge planer er fremlagt for og godkendt af byrådet.

I den sidste økonomistyringskommune udarbejder direktionen hvert år en strategiplan efter byrådets budgetvedtagelse. Strategiplanen indeholder konkrete indsatsområder for det kommende år. I alle årene indeholder strategiplanerne bl.a. konkrete effektiviseringstiltag, som skal analyseres og arbejdes med i løbet af året.

Vi finder ikke tilsvarende systematik og løbende fokus på effektivisering og skabelse af et økonomisk råderum i referencekommunerne. Det skal dog understreges, at man i alle referencekommuner har arbejdet med effektiviseringer og indarbejdet besparelser i budgettet i løbet af analyseperioden.

Rammer for budgetdrøftelser i fagudvalgene

Der er systematiske forskelle mellem økonomistyrings- og referencekommunerne med hensyn til, hvilke rammer der er for fagudvalgenes budgetdrøftelser i foråret.

I alle tre økonomistyringskommuner melder økonomiudvalget senest i februar/marts ud til fagudvalgene, hvor stor en andel af det økonomiske råderum det enkelte fagudvalg skal finde.

I to af økonomistyringskommunerne fremlægger direktionen i februar/marts måned en økonomisk status for kommunalbestyrelsen eller økonomiudvalget. Derefter beslutter økonomiudvalget, hvilke rammer fagudvalgene skal arbejde indenfor frem til maj/juni måned. Økonomiudvalget beslutter, hvor stor en andel af det økonomiske råderum det enkelte fagudvalg skal finde. Fagudvalgenes opgaver bliver herefter, i samarbejde med administrationen, at udarbejde konkrete forslag til udmøntning af fagudvalgets ramme. Fagudvalgene drøfter på flere møder fra marts til maj/juni de konkrete forslag, som skal indgå i det samlede omstillingskatalog.

I den sidste økonomistyringskommune fremgår de forventede reduktionsrammer på politikområdeniveau af budgetprocessen, som vedtages senest i januar. Fagudvalgene udarbejder frem mod sommerferien konkrete forslag til udmøntning af råderummet.

I to af referencekommunerne meldes der generelt ikke reduktionsrammer ud til fagudvalgene før sommerferien i analyseperioden. Fagudvalgenes opgaver før sommerferien er at gennemgå eget budget og at afholde dialogmøder med institutioner, brugerbestyrelser, råd m.v. I den ene af referencekommunerne afholdes dialogmøderne bl.a. med henblik på en inddragelse af alle relevante interessenter og deres ønsker til det kommende års budget. I den anden af referencekommunerne fremgår det af budgetprocesserne i analyseperioden, at der skal gives plads til politiske drøftelser i perioden før sommerferien. Drøftelserne kan således foretages uden at være direkte bundet op på den konkrete økonomi. De politiske drøftelser kobles derimod sammen med økonomien efter sommerferien, når det administrative budgetforslag fremlægges til politisk behandling.

I den sidste referencekommune sker der en ændring i løbet af perioden. Der etableres en praksis, hvor økonomiudvalget drøfter kommunens totaløkonomi i marts, hvorefter forventede reduktionsrammer meldes ud til fagudvalgene. Fagudvalgene udarbejder derefter konkrete forslag til skabelse af et råderum.

6.3 Direktionens rolle i budgetlægningen

Direktionen spiller en central rolle i budgetprocessen, både i forhold til at koordinere processen, sikre udarbejdelse af budgetmaterialer, præsentere den økonomiske situation for politikerne m.v. I det følgende vil vi derfor analysere, om der er forskelle på direktionernes rolle i budgetprocessen.

Direktionens budgetmandat

Der er systematiske forskelle mellem økonomistyrings- og referencekommunerne med hensyn til, om direktionen har et tydeligt mandat i budgetprocessen.

I alle tre økonomistyringskommuner har direktionen et klart mandat i budgetprocessen. I to af referencekommunerne er direktionens mandat

uklart. I den sidste referencekommune sker der en ændring i løbet af analyseperioden i retning af et tydeligere mandat.

I alle tre økonomistyringskommuner er den økonomiske politik med til at sætte rammerne for direktionens budgetmandat. Politikerne har vedtaget den økonomiske politik, herunder de økonomiske målsætninger. Det er derefter direktionens opgave at udarbejde et konkret budgetmateriale, som kan understøtte den politiske proces og realiseringen af de økonomiske målsætninger.

Der er dog også forskelle mellem direktionernes budgetmandater i økonomistyringskommunerne.

Figur 10. Direktionens budgetmandat i økonomistyringskommunerne



I en af økonomistyringskommunerne skal direktionen udarbejde et administrativt budgetforslag, som er udtryk for budgettet ved uændret serviceniveau i forhold til foregående år. Endvidere skal direktionen udarbejde et omstillingskatalog, som er politikernes redskab til at sikre et budget i balance. Direktionen skal derimod ikke komme med anbefalinger til, hvilke dele af omstillingskataloget der skal indarbejdes i budgettet.

I de to øvrige økonomistyringskommuner fremlægger direktionerne et budget i balance. De to direktioner skal i lighed med ovenstående udarbejde et administrativt budgetforslag og et omstillingskatalog. Men derudover skal de to direktioner anbefale, hvilke dele af omstillingskataloget der skal indarbejdes i budgettet. De udarbejder et samlet budgetforslag i balance. Politikerne tager derefter stilling til, hvilke forslag der skal udgå af direktionens budgetforslag og erstattes af andre forslag.

I en af økonomistyringskommunerne har der været en konkret drøftelse af direktionens budgetmandat i perioden, herunder om man skulle gå fra "Mandat A" til "Mandat B" jf. ovenstående figur. I de to andre økonomistyringskommuner har der ikke været samme diskussion af direktionens budgetmandat. Det er kendetegnende for direktionerne i de to kommuner, at de selv aktivt har medvirket til skabelse af budgetmandatet, og at direktionens rolle er accepteret af politikerne.

Økonomistyringskommunernes tydelige budgetmandat til direktionen står i modsætning til praksis i to af referencekommunerne. I de to kommuner har man ikke vedtaget en økonomisk politik, som kan medvirke til at sætte rammerne for direktionens mandat. Man har heller ikke på anden måde afklaret præcist, hvad der er direktionens budgetmandat.

I en af referencekommunerne er det praksis, at direktionen udarbejder et administrativt budget, som er udtryk for budgettet ved uændret serviceniveau i forhold til foregående år. Derudover udarbejder direktionen et budgetnotat. Direktionens budgetnotat indeholder bl.a. en generel vurdering af kommunens økonomi og overordnede generelle anbefalinger, en gennemgang af økonomiaftalen mellem regeringen og KL, Lov- og Cirkulæreprogrammet, budgetgaranterede udgiftsområder, befolkningsudviklingen i kommunen, fokusområder fx trivselsundersøgelse m.v. Direktionens budgetnotat overdrages til politikerne.

I en anden referencekommune er praksis, at direktionen udarbejder et administrativt budget ved uændret serviceniveau. Der er ingen praksis for, hvilke forventninger der i øvrigt er til direktionens udarbejde af budgetmateriale til politikerne. Interviewene indikerer, at det ikke har været drøftet, hvilket beslutningsgrundlag direktionen skal udarbejde. Borgmesteren tilkendegiver, at han forventer, at der udarbejdes et omstillingskatalog, der indeholder konkrete forslag, som kan sikre et budget i balance. Direktionen fortæller samtidig, at der på tidspunktet for interviewene (juni måned) endnu ikke er planlagt udarbejdet et omstillingskatalog, da totaløkonomien endnu ikke er kendt.

I den tredje referencekommune sker der en ændring i løbet af analyseperioden. I starten af perioden, var direktionens budgetmandat uklart. Men sidst i perioden ændres praksis gradvis hen imod, at direktionen får et mandat svarende til "Mandat A" i figur 10.

Samarbejde mellem direktion og politikere

Udover forskellene på direktionernes budgetmandater er der systematiske forskelle på samarbejdet mellem direktionen og politikerne i henholdsvis økonomistyrings- og referencekommunerne.

I økonomistyringskommunerne forekommer samarbejdet mellem politikere og direktionen i budgetlægningen at være tæt og præget af tillid. Det er et fælles projekt at få udarbejdet et budget i balance, og politikere anvender direktionen som sparringspartner i hele budgetprocessen.

Samarbejdet mellem politikere og direktion er anderledes i to af referencekommunerne. I den ene af disse er budgetprocessen opdelt i en administrativ budgetproces frem mod sommerferien, hvor direktionen udarbejder det administrative budgetforslag. Derefter pågår en politisk budgetproces, hvor politikerne behandler budgetforslaget. De to processer foregår således relativt adskilte. I den anden referencekommune anvendes direktionen heller ikke af politikerne i den sidste del af budgetprocessen. Som en af direktørerne udtaler:

66 *Når beslutningen skal tages, så bliver dørene lukket, og administrationen sendt udenfor. Og så får vi så et budgetforlig, hvor man så har lavet nogle omdisponeringer, som ser fine ud på papiret. Men når vi skal til at effektivere nogle af tingene og have budgettet til at passe, så skrider det. [...] De tidspunkter, hvor de sidder og tager beslutningerne, dér burde kommunaldirektøren være indkaldt, og det er han ikke.*

Direktør, referencekommune

99

Der sker i den sidste af referencekommunerne et skift i løbet af analyseperioden. Første del af perioden var præget af mistillid mellem direktionen og politikerne. Direktionen var derfor heller ikke inddraget som sparringspartner i de politiske budgetforhandlinger. Det er imidlertid ændret. En politiker udtaler:

66 *Tidligere havde vi en direktion, hvor vi [politikere] sagde; "det tror vi ikke rigtig på og kan det nu være rigtigt"? Der var vel kun én, vi stolede på. Man kunne ikke rigtig få svar på tingene.*

Politiker, referencekommune

99

Og som borgmesteren siger:

66 *Der er oparbejdet et godt tillidsforhold mellem økonomiudvalget og direktionen, som også betyder, at der ikke bliver sparet på informationen og ærligheden overfor økonomiudvalget. [...] Det er noget, jeg har stået meget for at få bygget op. Også i de svære sager har vi udviklet en kultur for at have en fortrolighed. [...]*

Borgmester, referencekommune

99

6.4 Basisbudget

Basisbudgettet er udgangspunktet for udarbejdelsen af det kommende års budget, og består af en teknisk fremskrivning af det senest vedtagne budget - det vil sige budgettet for indeværende år - ved uændret serviceniveau. Typisk beregnes basisbudgettet ud fra det første overslagsår i indeværende års budget, som korrigeres for pris- og lønstigninger, ændret lovgivning, lokale politiske beslutninger og demografiudviklingen.

I det følgende belyses, hvilke hovedelementer kommunerne korrigerer for i basisbudgettet. Derefter analyseres direktionens rolle i forbindelse med korrektion af basisbudgettet. Afslutningsvis belyses, hvordan basisbudgettets tekniske ændringer fremlægges for politikerne.

Hovedelementer i basisbudgettet

Der er ingen systematiske forskelle mellem økonomistyrings- og referencekommunerne med hensyn til, hvilke hovedelementer de korrigerer for i basisbudgettet.

I alle seks kommuner korrigeres budgettet med demografiudviklingen. Kommunerne anvender demografimodeller på skole-, dagtilbuds- og ældreområdet, som både tager højde for stigninger og fald i befolkningsudviklingen i de relevante grupper. Vi har ikke foretaget en grundig analyse af kommunernes demografimodeller, og der kan derfor være forskelle i demografimodellernes mere konkrete opbygning. Overordnet set korrigerer alle seks kommuner budgettet for demografiudviklingen på skole- dagtilbuds- og ældreområdet.

I alle seks kommuner korrigeres budgettet også for den forventede konjunkturudvikling på overførselsområderne. Alle seks kommuner skønner over ændringer i antallet af kontanthjælpsmodtagere, revalidender, mod-

tagere af sygedagpenge m.v., og konsekvenserne heraf indarbejdes i basisbudgettet.

Basisbudgettet korrigeres endvidere for ændret lovgivning i alle seks kommuner ved en gennemgang af Lov- og Cirkulæreprogrammet. I fem af kommunerne tages der stilling til hver enkelt lovændring, og konsekvenserne for kommunen vurderes, herunder om der er behov for korrektion af budgettet. I en enkelt af referencekommunerne indarbejdes Lov- og Cirkulæreprogrammet automatisk i fagudvalgenes basisbudget i forhold til kommunens beregnede andel af den samlede økonomiske virkning af Lov- og Cirkulæreprogrammet.

I alle seks kommuner korrigeres basisbudgettet for ”øvrige tekniske ændringer”. Der er i ingen af kommunerne en præcis definition af ”øvrige tekniske ændringer”. Følgende er eksempler på tekniske ændringer:

- fejl, som er fundet i forbindelse med gennemgang af budgettet
- øvrige mængdeændringer, som ikke er en del af demografi- eller konjunkturudviklingen, fx ændringer i antallet af tjenestemænd
- driftsmæssige ændringer som følge af ændringer af anlægsbudgettet, fx senere ibrugtagning af anlæg end planlagt
- konkrete prismæssige ændringer, som er meget forskellige fra den generelle pris- og lønfremskrivning, fx konkrete licenser
- ændrede forventninger til medfinansiering af sundhedsudgifter

Det har ikke været muligt at analysere eventuelle forskelle mellem kommunerne med hensyn til, hvad og hvor meget der reelt indarbejdes i basisbudgettet som ”øvrige tekniske ændringer”.

Basisbudgettet er ikke en automatisk øvelse alle steder

Der er således ingen systematiske forskelle mellem kommunerne med hensyn til, hvilke hovedelementer der indgår i korrektionen af basisbudgettet. Derimod er der systematiske forskelle mellem økonomistyrings- og referencekommunerne i graden af automatik hvormed de tekniske ændringer indarbejdes i budgettet.

I alle tre økonomistyringskommuner peges uopfordret på, at de tekniske ændringer drøftes grundigt i direktionen, inden der tages stilling til, om ændringerne skal foreslås indarbejdet i basisbudgettet. En kommunaldirektør udtaler:

66 *Vi lægger ikke noget ind pr automatik. De tekniske tilretninger - der er afsat en hel dag i direktionen - og vi går det hele igennem, hver eneste blok. Der er altid noget, der ryger ud.* 99

Kommunaldirektør, økonomistyringskommune

Eller som en direktør i en anden økonomistyringskommune siger:

66 *Vi lægger arm om de tekniske rettelser i direktionen.* 99

Direktør, økonomistyringskommune

Direktionerne peger på, at de med den grundige gennemgang af de tekniske ændringer er med til at sikre et gennemarbejdet og realistisk budgetgrundlag. Direktionen er også med til at begrænse, hvad der foreslås indarbejdet i basisbudgettet. Der er dog ikke noget, der tyder på, at det sker i et omfang, så det går ud over realismen i basisbudgettet. Det understreges, at det er et realistisk basisbudget, som direktionen fremlægger.

Der er ikke samme praksis for drøftelse af de tekniske ændringer i direktionen i to af referencekommunerne. I den ene af referencekommunerne er det fagcheferne, som skønner de forventede mængdeændringer. Mængdeændringerne gennemgås med den relevante direktør med henblik på at sikre, at det er et realistisk grundlag, der lægges ind i basisbudgettet. Ændringerne drøftes dog ikke tilbunds gående i direktionen. Som økonomichefen udtaler:

66 *Jeg tror ikke, de bruger så meget tid på at diskutere det samlet i direktionen - regneark med de ting, der er lagt ind administrativt. Det diskuteres ikke vildt. Det er selvskrævet. Gensidig respekt for mængdeændringer - det er ikke noget, der sættes til debat i direktionen.* 99

Økonomichef, økonomistyringskommune

I den tredje referencekommunerne er det ikke alle tekniske ændringer, som indarbejdes i basisbudgettet, dog ændrer kommunen denne praksis i løbet af analyseperioden. Interviewpersonerne begrundet dette med, at det gav et urealistisk budgetgrundlag, når de tekniske ændringer ikke blev indarbejdet i basisbudgettet. Som kommunaldirektøren udtaler:

66 *Tidligere blev de tekniske korrektioner helt primitivt og ukvalificeret nogle gange bare skåret væk. Enten halveret i forhold til, hvad vi vurderede eller helt fjernet. [...] Nu fremlægger vi det, som vi ser det. Vi lægger et teknisk ærligt budget.*

99

Kommunaldirektør, referencekommuner

Beskrivelse af de tekniske ændringer for politikerne

Der er ingen systematiske forskelle mellem økonomistyrings- og referencekommunerne med hensyn til, om de tekniske korrektioner præsenteres for politikerne. I alle seks kommuner præsenteres politikerne for, hvilke tekniske ændringer der er indarbejdet i basisbudgettet. Dog forefindes systematiske forskelle mellem økonomistyrings- og referencekommunerne i forhold til, hvordan de tekniske ændringer præsenteres for politikerne.

I to af økonomistyringskommunerne udarbejdes ”kataloger” over de tekniske ændringer. I den ene af økonomistyringskommunerne udarbejdes der beskrivelser af hver enkelt teknisk ændring. Begrundelsen herfor fremgår af en af kommunens budgetprocesser: ”For at holde fokus på overblik og dokumentation indarbejdes der ikke tekniske budgetkorrektioner på baggrund af måldrøftelserne, lovændringer og ny lovgivning, budgetfejl m.v. Disse beskrives i stedet for på samme måde som effektiviserings- og udvidelsesblokke og forelægges for direktionen og for økonomiudvalget, som beslutter, hvilke korrektioner der indarbejdes i basisbudgettet”.

I den anden økonomistyringskommune udarbejdes der flere budgetkataloger. Der udarbejdes et demografikatalog, hvor de udgiftsmæssige konsekvenser af befolkningsudviklingen på skole-, dagtilbuds- og ældreområdet fremgår, og der udarbejdes et DUT-katalog, hvoraf forslag til udgiftsændringer som konsekvens af Lov- og Cirkulæreprogrammet præsenteres. Endvidere udarbejdes et katalog, hvor de udgiftsmæssige konsekvenser af forventede konjunkturmæssige ændringer fremlægges. De øvrige forslag til tekniske ændringer præsenteres ligeledes i et særskilt katalog.

I de øvrige fire kommuner udarbejdes der oversigter over de tekniske ændringer. De tekniske ændringer beskrives ikke i samme omfang, som i de to økonomistyringskommuner.

Direktionen gennemgår de tekniske ændringer for politikerne i alle seks kommuner. De tekniske ændringer er som udgangspunkt indarbejdet i det administrative budget, som fremsendes til politisk behandling. Praksis er i alle seks kommuner, at politikerne som hovedregel indarbejder de tekniske ændringer, som direktionerne foreslår.

I en af økonomistyringskommunerne ændres praksis i sidste del af analyseperioden. I første del af perioden blev de tekniske ændringer indarbejdet i det administrative budget, som direktionen fremlagde for politikerne. I 2009 ændres dette, så politikerne nu skal stemme om de tekniske ændringer i lighed med øvrige udvidelser og reduktioner.

6.5 Realistiske budgetter

Det er en nødvendig forudsætning for god økonomistyring, at det vedtagne budget er realistisk og baseret på detaljerede budgetforudsætninger. Det har desværre ikke været muligt at analysere kvaliteten af budgetter og budgetforudsætninger tilbundsgående i dette projekt. I stedet har vi analyseret forskellige temaer, som samlet set kan indikere, om budgettet har været realistisk i analyseperioden.

Vi ser på, hvordan kommunerne serviceharmoniserede i forbindelse med kommunesammenlægningen. Desuden inddrages interviewpersonernes vurdering af budgetternes realisme. Endelig beskrives anvendelsen af generelle rammebesparelser samt reel flerårsbudgettering.

Serviceharmonisering

Der er systematiske forskelle mellem økonomistyrings- og referencekommunerne i forhold til serviceharmoniseringen og udarbejdelsen af det første budget i forbindelse med kommunesammenlægningen.

Fem af kommunerne i vores analyse er sammenlægningskommuner, og en af økonomistyringskommunerne er en fortsætterkommune. I det følgende tages der derfor kun udgangspunkt i fem kommuner: to økonomistyringskommuner og tre referencekommuner.

I begge økonomistyringskommuner indarbejder man en effektiviseringsgevinst i forbindelse med det første budget for sammenlægningskommunen, idet man valgte at serviceharmonisere under gennemsnittet for de tidligere kommuner. I den ene af økonomistyringskommunerne harmoniserede man med udgangspunkt i det laveste serviceniveau. I den anden økonomi-

styringskommune tog man udgangspunkt i en 90 % -model. De gamle kommuners budgetter blev lagt sammen, og så reducerede man til 90 %. Derefter skulle man beskrive, hvad man kunne levere for 90 %. Resultatet af processen blev, at nogle områder blev reduceret med 10 %, hvorimod andre blev reduceret med mindre.

Det står i modsætning til serviceharmoniseringen i referencekommunerne. I referencekommunerne opnåede man ikke en effektiviseringsgevinst i forbindelse med det første budget - næsten tværtimod. For eksempel var ambitionen i en af referencekommunerne, at man ville serviceharmonisere til højeste serviceniveau:

“ Vi startede med, at det skulle være højeste fællesnævner for serviceniveauet. Det sagde vi, og det sagde alle. Det havde ingen, heller ikke økonomifunktionen overblik over, om vi kunne levere. Det tog lang tid, inden man fik det overblik, og vi fandt ud af, at det kunne vi ikke levere. ”

Borgmester, referencekommune

I en anden af referencekommunerne oplyser både politikere og direktion, at det administrative oplæg var, at man skulle reducere med 4 % i forbindelse med udarbejdelsen af det første budget. De oplyser også, at det reelt blev anderledes. Både politikere og direktion peger på, at man i stedet for endte med en udvidelse af budgettet.

“ 96 % satser vi på. Dét, det endte på var 100,5 %. Der var lagt 96 % ind, men det betød, at nogle skulle afgive noget. Det havde man ikke lyst til. Derfor lagde man et for højt serviceniveau ind. ”

Borgmester, referencekommune

Realistiske budgetter

Når vi spørger kommunerne direkte, om deres budgetter har været realistiske, får vi også systematisk forskellige svar fra økonomistyrings- og referencekommunerne. I alle tre økonomistyringskommuner svarer man, at budgetterne generelt er realistiske, hvorimod svaret nærmest er det modsatte i alle tre referencekommuner.

I alle tre økonomistyringskommuner tilkendegiver både politikere og direktører, at budgetterne har været realistiske i perioden. Som en direktør udtaler:

“ Vi har jo prøvet at lave analyser i stedet for bare at bruge salamimethoden. [...] Analyser, som vi så går ud fra. Der synes jeg faktisk, at vores budgetter bliver lagt rimeligt realistisk. ”

Direktør, økonomistyringskommune

Eller som en kommunaldirektør i en anden økonomistyringskommune siger:

“ Vi har realistiske budgetter. Vi bruger meget tid på de ”tekniske blokke”. Nogle falder for fristelsen - til kosmetiske budgetter. ”

Kommunaldirektør, økonomistyringskommune

I alle tre referencekommuner oplyser både politikere og direktører, at budgettet var urealistisk i analyseperioden. I en af referencekommunerne udtaler en direktør fx:

“ Vi har haft meget store overskridelser i de foregående år. [...] Der har været en tendens til at lave et budget som, for at få det til at hænge sammen, har haft nogle forudsætninger i sig, der har vist sig ikke at kunne opfyldes. ”

Direktør, referencekommune

Borgmesteren i samme kommune udtaler:

“ Den nye kommunes første budget byggede på et elendigt grundlag, som jeg husker det. ”

Borgmester, referencekommune

I en anden af referencekommunerne fortæller både politikere og direktører, at budgettet og budgetforudsætningerne var urealistiske i analyseperioden. Man oplyser, at man byggede videre på nogle budgetforudsætninger, som ikke kunne holde.

Rammebesparelser

Detaljerede budgetforudsætninger er en del af et realistisk budget. Omvendt kan ukonkrete rammebesparelser gøre budgettet urealistisk.

Umiddelbart er der ingen systematiske forskelle mellem de seks kommuner, hvad angår anvendelsen af rammebesparelser. Rammebesparelser anvendes i alle seks kommuner i perioden, selvom man i alle kommunerne gerne vil undgå rammebesparelser.

Der er dog mindre forskelle mellem økonomistyrings- og referencekommunerne med hensyn til, om rammebesparelserne udmøntes. I alle økonomistyringskommuner udmøntes rammebesparelserne. Det ses ikke i helt samme omfang i referencekommunerne.

I en af økonomistyringskommunerne anvendes rammebesparelser i overslagsårene, men ikke i selve budgetåret. Samtidig besluttet konkrete analyser, som skal igangsættes i løbet af budgetåret med henblik på konkret beslutning om udmøntning af rammebesparelsen ved næste års budgetlægning. Bl.a. på baggrund af disse analyser kan kommunen konvertere rammebesparelsen til konkrete besparelser ved næste års budgetlægning.

I en anden af økonomistyringskommunerne er der i perioden bl.a. indarbejdet en årlig effektiviseringspulje i budgettet, som efterfølgende er udmøntet i konkrete besparelser. Økonomichefen peger på "Udmøntningslisten", som et vigtigt redskab og en af grundene til, at man har fået udmøntet rammebesparelsen. "Udmøntningslisten" er en oversigt over alle de budgetmæssige ændringer koblet med ansvarlig, status for implementering m.v.. Listen drøftes i direktionen fem til seks gange årligt, så det sikres, at alle ændringer implementeres. I tilknytning til effektiviseringspuljen er der endvidere nedsat en "effektiverings-taskforce", som skal sikre, at puljen udmøntes.

Der er også anvendt rammebesparelser i den tredje økonomistyringskommune, fx en generel indkøbsbesparelse. Det tilkendegives, at rammebesparelserne er realiseret. Man er meget opmærksom på, at der skal tages hånd om udmøntningen af besparelser umiddelbart efter budgetvedtagelsen. Det påpeges, at det er vigtigt, at direktionen følger rammebesparelser "til dørs".

Også i referencekommunerne anvendes der rammebesparelser i perioden. Rammebesparelserne er dog ikke blevet udmøntet i helt samme omfang som i økonomistyringskommunerne.

I en af referencekommunerne er der bl.a. indarbejdet en rammebesparelse vedrørende indkøb. Rammebesparelsen er ikke blevet fuldt ud implementeret. Som borgmesteren udtaler:

“ Nogle af de besparelser, der blev lagt ind i budgettet, var ukonkrete, fx indkøb. Rammen blev reduceret med fem mio. Det viste sig, at i de sidste to år var kontoen overskredet. Vi fik ikke snakket om dette - om det er realistisk med besparelsen. Vi er nødt til at være realistiske. Pege på det sted, hvor man skal finde besparelsen - i stedet for rammebesparelser. ”

Borgmester, referencekommune

Det skal dog påpeges, at der i samme kommune er indarbejdet andre rammebesparelser bl.a. på administrationsområdet, som er realiseret.

I en anden af referencekommunerne sker der en ændring i løbet af perioden. I starten af perioden blev der lagt rammebesparelser ind i budgettet, som efterfølgende ikke blev realiseret fuldt ud. En direktør ansat efter analyseperioden fortæller:

“ Der er faktisk nogle rammebesparelser, der har ramt mig i nakken - de har ligget nede i de gamle budgetter. ”

Direktør, referencekommune

Der sker en ændring i perioden hen imod, at man så vidt muligt forsøger at undgå rammebesparelser. Endvidere følges budgetmæssige ændringer nu tæt af direktionen og politikere via en udmøntningsliste.

Flerårsbudgettering

Reel flerårsbudgettering kan også være med til at gøre budgettet mere realistisk. I det følgende vil vi derfor analysere, om der er forskelle mellem økonomistyrings- og referencekommunerne med hensyn til, om de fokuserer på overslagsårene i budgettet.

Der er flere ting, som indikerer, at der er systematiske forskelle mellem økonomistyrings- og referencekommunerne med hensyn til, hvor meget fokus man reelt har på overslagsårene i budgettet.

I alle tre økonomistyringskommuner indgår overslagsårene i nogle af de økonomiske målsætninger i den økonomiske politik. I en af økonomistyringskommunerne fremgår det direkte af politikken, at man skal arbejde med reel flerårsbudgettering. Følgende mål fremgår af den økonomiske politik: ”At der udarbejdes gennemarbejdede flerårsbudgetter, hvor der tages hensyn til konsekvenserne af befolkningsudviklingen, og hvor der er balance på det skattefinansierede område over en fireårsperiode.”

Endvidere fremgår det af flere af interviewene i økonomistyringskommunerne, at man har fokus på overslagsårene. Som en direktør udtaler:

“ På fire-års budgetter har vi en plan for, hvad der skal ske, og der er en forståelse for det i organisationen. For der skal tilpasninger og nedskæringer til hvert eneste år. ”

Direktør, økonomistyringskommune

Det samme fokus på flerårsbudgettering finder vi ikke i referencekommunerne. I en af referencekommunerne udtaler økonomichefen:

“ Det langsigtede perspektiv har ikke været så fremherskende hos os og overslagsårene svarer til budgetåret. ”

Økonomichef, referencekommune

I en anden af referencekommunerne tager tilretning af basisbudgettet udgangspunkt i indeværende budgetår i stedet for det første overslagsår i budgettet. Dette indikerer at man ikke aktivt anvender overslagsårene. Endvidere indarbejdes demografiudviklingen kun i budgetåret, men derimod ikke i overslagsårene.



Budgetopfølgning

Budgetoverholdelse, især på serviceområderne, er i dag det styringsparameter, som har størst fokus i de årlige økonomiaftaler mellem regeringen og KL. Blandt andet derfor er budgetopfølgning en central del af en kommunes økonomistyring,

Vi analyserer i dette kapitel, hvordan de seks kommuner gennemfører budgetopfølgninger, og hvordan de reagerer, når budgetterne ser ud til ikke at kunne holde.

Vores analyser giver anledning til følgende hovedkonklusioner:

- Der er ikke forskel på processerne for politisk budgetopfølgning i økonomistyrings- og referencekommunerne; der gennemføres tre årlige budgetopfølgninger, som starter i fagudvalgene, behandles af økonomiudvalget og ender med en beslutning i kommunalbestyrelsen.
- Direktionen i økonomistyringskommunerne har en **reel koordinerende rolle** i budgetopfølgningerne, før opfølgningen går i fagudvalgene - en sådan rolle har direktionerne i referencekommunerne ikke.
- Der er **bedre prognoser for forventet regnskab** i økonomistyringskommunerne - delvist på grund af mere validt talgrundlag.
- Økonomistyringskommunerne har i højere grad end referencekommunerne **fokus på overholdelse af det oprindelige budget** frem for det korrigerede budget.

- **Direktionerne i økonomistyringskommunerne indstiller i højere grad handlings- og løsningsforslag ved budgetoverskridelser, end tilfældet er i referencekommunerne.**
- **Direktion og politikere i økonomistyringskommunerne handler oftere på budgetafvigelser konstateret i første budgetopfølgning, end det ses i referencekommunerne.**

I dette kapitel analyserer vi først de budgetopfølgninger, som føres hele vejen gennem det politiske system for at ende på kommunalbestyrelsens dagsorden.

Dernæst ser vi nærmere på de opfølgninger, der afsluttes på et lavere organisatorisk niveau - økonomiudvalg eller direktion - samt den enkelte budgetansvarliges egne opfølgninger.

7.1 Den politiske budgetopfølgningsproces

Analysen viser, at der ikke er systematiske forskelle mellem de seks kommuner, hvad angår den formelle proces for budgetopfølgningerne på det politiske niveau.

Man gennemfører i alle kommuner tre årlige opfølgninger. Budgetopfølgningen starter i fagudvalgene⁵, behandles af økonomiudvalget og ender med en beslutning i kommunalbestyrelsen.

Den normale kadence i opfølgningerne er kvartalsvis, typisk med skæringsdatoer for opgørelsen af forbrug pr. 31. marts, 30. juni og 30. september. Der findes enkelte undtagelser i enkelte år, fx hvor en kommune kun gennemfører to budgetopfølgninger, eller hvor en kommune konsekvent anvender en anden skæringsdato som fx 30. april.

Desuden er der flere eksempler på budgetopfølgninger, hvor meget store budgetafvigelser bliver håndteret. Her er hele budgettet typisk i spil på

⁵ Det kan nævnes, at en referencekommune fra 2010 er gået over til at lade økonomiudvalget behandle budgetopfølgningen uden at den har været behandlet i fagudvalgene. Kommunens økonomiudvalg oplyser, at proceduren er indført med henblik på at sikre en hurtigere politisk behandling af budgetopfølgningen.

ny. Vi omtaler senere i kapitlet disse eksempler som ”genåbninger” af budgettet. Heller ikke hvad angår genåbninger af et budget er der systematiske forskelle; der er i to af økonomistyrings- og to af referencekommunerne eksempler på genåbninger af budgettet.

De seks kommuner har alle fastsat regler for budgetopfølgningerne i deres kasse- og regnskabsregulativer. Kommunerne beskriver processerne forskelligt, men der er ingen systematiske forskelle mellem økonomistyringskommunernes og referencekommunernes regler.

Nogle kommuner fastsætter et bestemt antal årlige budgetopfølgninger, andre et minimumsantal med mulighed for, at økonomiudvalget beslutter at gennemføre flere. Som nævnt resulterer de forskellige fastsatte regler i det samme antal politiske budgetopfølgninger i alle kommuner.

Direktionens rolle i den politiske budgetopfølgning

Hvor der ikke er systematiske forskelle i den *formelle* proces for budgetopfølgningerne på det politiske niveau, er der det til gengæld i den direktionensbehandling, der *reelt* foregår.

Der er ikke systematiske forskelle mellem økonomistyrings- og referencekommunerne i beskrivelserne af, hvordan direktionen skal indgå i behandlingen og koordineringen af budgetopfølgningerne. Processerne er beskrevet på forskellig vis i fx kasse- og regnskabsregulativerne, men det fremstår i nogen grad uklart - både i økonomistyrings- og referencekommuner - hvad direktionens rolle egentlig er.

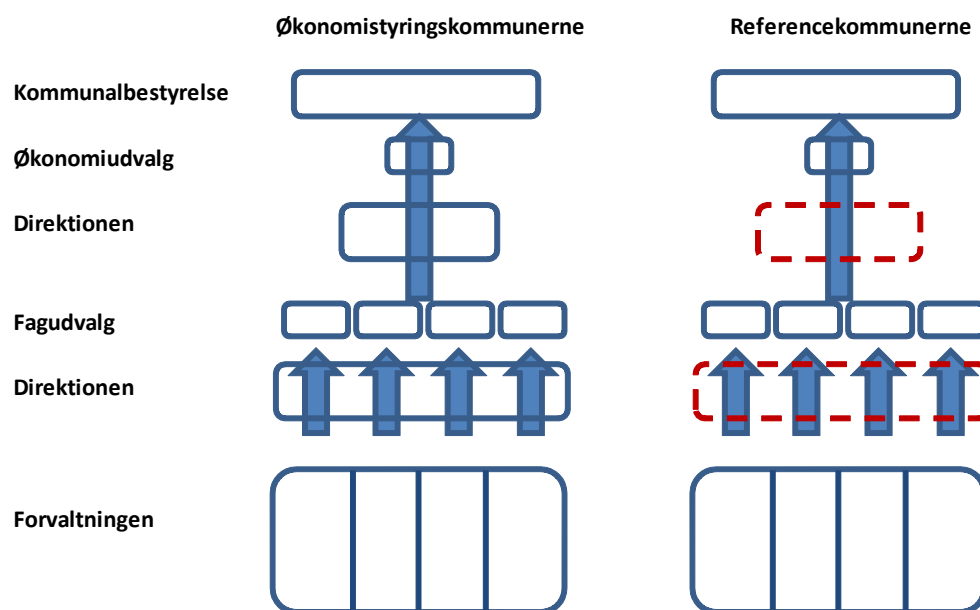
I både økonomistyrings- og referencekommunerne har direktionerne⁶ formelt budgetopfølgningerne på dagsordenen i et møde, forinden de forelægges fagudvalgene. Der er dog systematisk forskel på den sagsbehandling, der reelt foregår i økonomistyrings- og referencekommunerne. I økonomistyringskommunerne koordinerer direktionen indstillingerne til de enkelte fagudvalg ud fra hensynet til overholdelse af kommunens samlede budget - dette er ikke i samme grad tilfældet i referencekommunerne.

Direktionen følger desuden budgetopfølgningen i det videre forløb fra fagudvalgene til økonomiudvalget. I figur 11 illustreres den faktiske sagsgang med fokus på direktionens koordinering i økonomistyringskommuner-

⁶ Vi har i denne analyse alene set på direktionen - den uformelle kommunikation mellem direktion/kommunaldirektør og borgmester/politikere i forbindelse med budgetopfølgningen har vi ikke undersøgt.

ne. Figuren viser samtidig, hvordan sagsgangen i praksis foregår i referen-
cekommunerne.

Figur 11. To forskellige processer i direktionernes praksis med koordine-
ring af budgetopfølgningerne



- 1 Figuren skal læses som en illustration af de to forskellige processer i henholdsvis økonomi-
styrings- og referencekommunernes direktioner omkring koordineringen af budgetopfølg-
ningen. Der er individuelle forskelle inden for de to kommunegrupper.
- 2 De røde, stiplede linjer omkring markeringen af direktionsbehandlingen i figuren for refe-
rencekommunernes proces skal symbolisere, at budgetopfølgningen godt kan være et
formelt punkt på direktionsens dagsorden, men at der ikke reelt sker en koordinering af
budgetopfølgningen.

Direktionernes praksis i økonomistyringskommunerne

Når direktionen i økonomistyringskommunerne koordinerer budgetopfølg-
ningen, handler det om at skabe et samlet overblik over budgetopfølgning-
ens mulige konsekvenser for kommunens samlede økonomi. På denne
måde kan man i direktionen eksempelvis aftale, hvordan man kan foreslå
en forventet budgetoverskridelse på et udvalgsområde håndteret. Hånd-
teringen kan udmønte sig i et forslag om kompenserende handlinger inden
for det politikområde, problemet vedrører. Alternativt kan håndteringen
indebære indstilling til finansiering via et andet af udvalgets politikområ-
der, eventuelt via et helt andet udvalgsområde.

Det er dog hovedreglen, at den enkelte direktør altid først søger at finan-
siere eventuelle budgetoverskridelser administrativt inden for eget områ-
de, inden sagen bringes i direktionen.

I én økonomistyringskommune fortæller man desuden, at hvis der opstår tegn på mindreudgifter på et område, er der, hvad man i kommunen betegner som en "musketéred" om, at man som direktør bringer en sådan finansieringsmulighed ind i den samlede direktion. Den samme praksis beskrives af direktører i de øvrige økonomistyringskommuner.

Økonomistyringskommunernes direktører udfylder to roller som henholdsvis fagdirektører og medlemmer af en koncernstyrende direktion. (jf. kapitlet om organisering). Som direktionsmedlem skal man bidrage til den samlede løsning, og som fagdirektør har man en naturlig interesse for at sikre en god økonomi på eget område. Disse to roller kræver disciplin fortæller en direktør:

“ Vi øver os i at agere som en enhed frem for at tænke i siloer. Det vigtigste for os er at få helheden til at fungere. ”

Direktør, økonomistyringskommune

Selvom direktørerne i interviewene giver indtryk af at påtage sig den fælles opgave, understreger kommunaldirektøren i en af økonomistyringskommunerne sin egen rolle over for direktørerne i direktionens koordinering af budgetopfølgningen;

“ Jeg er djævlens advokat på direktionsmøderne [...] jeg skal ned i tallene - jeg er vogternes vogter. ”

Kommunaldirektør, økonomistyringskommune

Direktørernes praksis i referencekommunerne

I referencekommunerne har direktionerne som nævnt ikke i praksis den samme koordinerende rolle i forhold til budgetopfølgningerne, som i økonomistyringskommunerne.

Én referencekommune lader den enkelte forvaltning udarbejde budgetopfølgningen, i praksis efter egen metode, og det er direktørens ansvar at forelægge sagen for fagudvalget. I kommunen følger man ikke en ensartet procedure og skabelon for sagsfremstilling i de enkelte fagudvalg. Fra politisk side fortæller man, at der har været forskel på, hvor "skarp" de enkelte forvaltningers budgetopfølgning har været.

Fælles for referencekommunerne er, at direktørerne, i modsætning til deres kolleger i økonomistyringskommunerne, i praksis behandler budgetopfølgningerne hver for sig over for deres eget fagudvalg frem for som deltagere i en samlet direktion.

7.2 Kvaliteten af det forventede regnskab

For at kommunalbestyrelsen kan beslutte en handling ved en budgetopfølgning, er det nødvendigt, at administrationen - og herunder særligt økonomifunktionen - kan levere pålidelige tal for det forventede regnskab.

Det kræver, at økonomifunktionen teknisk er i stand til at levere tallene, dels og at tallene rent faktisk leveres. Desuden er det afgørende, at politikerne opfatter tallene som troværdige.

I perioden 2007-2009 havde kommunerne netop været igennem en strukturereform, der betød overtagelse af nye opgaver, en stor omlægning af finansieringen af blandt andet det specialiserede socialområde og en hel del praktiske opgaver med at fusionere de kommunale administrationer. Blandt andet derfor har mange kommuner i perioden haft vanskeligt ved at give præcise bud på det forventede regnskab.

Vi ser i vores undersøgelse, at økonomistyringskommunerne er i stand til at levere troværdige forudsigelser af regnskabet - også på det specialiserede socialområde. Desuden har forudsigelser ofte kunnet leveres i forbindelse med årets første budgetopfølgning. To af økonomistyringskommunerne er sammenlægningskommuner, hvor både fusion af administrationer og overtagelse af opgaver skal håndteres. Den tredje økonomistyringskommune er en fortsætterkommune - her skal udelukkende opgaveovertagelsen håndteres.

To af økonomistyringskommunerne gennemfører en genåbning af budgetterne i 2008. Her er der tale om, at man tidligt på året fra administrationen udtaler sig sikkert om det forventede regnskab på det specialiserede socialområde. Omvendt ser man på samme tid i en af referencekommunerne, at administrationen forelægger det forventede regnskab med et tydeligt forbehold for prognosens holdbarhed.

Politikerne i økonomistyringskommunerne oplever, at de får troværdige tal stillet til rådighed af deres administration. Dette er ikke tilfældet i referencekommunerne.

“ Økonomichefens rådgivning er meget afgørende for mig. Jeg troede på de 21,4 mio. kr. ”

Borgmester, økonomistyringskommune
(om opfølgning pr. 31. marts, der gav anledning til genåbning af budgettet)

I to af referencekommunerne er troværdige prognoser ikke mulige i store dele af perioden. I den ene af kommunerne har man store problemer med implementeringen af et nyt økonomisystem. Her er der altså konkrete tekniske barrierer for at kunne levere solide tal. I den anden kommune er situationen præget af, at økonomiafdelingerne i de enkelte forvaltninger har en svingende standard. Dermed bliver den samlede kvalitet af kommunens forventede regnskab lav. Her er der altså en konkret organisatorisk barriere for at kunne levere solide tal.

I den tredje referencekommune er der i starten af perioden en generel mistillid fra politikere til administrationens arbejde, hvilket betyder, at værdien af det forventede regnskab som styringsgrundlag må siges at være lav.

Hvordan præsenteres budgetopfølgningerne?

Da præsentation af budgetopfølgningerne er et oplæg til politikerne om relativt store beslutninger, finder vi det relevant at se på, hvilke oplysninger om økonomien, man lægger vægt på i præsentationen af sagerne. Der findes da også systematiske forskelle på, hvilke oplysninger henholdsvis økonomistyrings- og referencekommunerne lægger vægt på.

Der er til gengæld ikke systematisk forskel på, i hvilken form budgetopfølgningerne i økonomistyrings- og referencekommunerne bliver præsenteret for politikerne.

Generelt er dagsordenerne i alle kommunerne, især i starten af den gennemgåede periode, vanskeligt tilgængelige for udenforstående. Vi har under analysen oplevet, at man ofte ikke kan identificere det nøjagtige forventede regnskab opgjort på det gældende bevillingsniveau, ligesom man ikke altid af referaterne kan se, hvilke tillægsbevillinger der bliver

givet. Desuden kan man ofte heller ikke fra budgetopfølgning til budgetopfølgning følge udviklingen i forbruget.

De væsentligste oplysninger, beslutningstagerne har brug for til at sikre en samlet budgetoverholdelse, er oplysninger om, hvad regnskabet forventes at udvise i forhold til det budget, kommunalbestyrelsen oprindeligt har vedtaget. Det oprindelige budget er lagt med udgangspunkt i den økonomiske politik og dennes målsætninger, og det er derfor vigtigt for den langsigtede økonomistyring, at budgetopfølgningen fokuserer på det oprindelige budget.

Disse oplysninger vises ikke eksplicit i overskuelige talopstillinger i nogen af kommunerne. Økonomistyringskommunerne viser dog alle i en anden form oplysninger, der på en om end ustruktureret måde giver politikerne den relevante information.

Eksempelvis viser man tydeligt, hvordan det forventede regnskab påvirker kommunens overholdelse af servicerammen. Servicerammen er fastlagt ud fra det oprindelige budget. Dermed har man i økonomistyringskommunerne i hvert fald fokus på overholdelse af en betydelig del af det oprindelige driftsbudget. To af referencekommunerne bliver først i den senere del af den analyserede periode eksplicitte om servicerammen i sagsfremstillingerne.

Én af økonomistyringskommunerne er yderligere tydelig omkring det forventede regnskabs betydning for budgettets målsætninger om størrelsen af kassebeholdningen.

Endelig præsenterer to af økonomistyringskommunerne et skøn over de forventede overførsler af uforbrugte rammebeløb til næste budgetår. En sådan oplysning medvirker dels til at nuancere billedet af budgetopfølgningens reelle konsekvenser for det oprindelige budget, dels til at sikre sig mod en overskridelse af servicerammen.

Referencekommunerne har i mindre grad disse oplysninger med. De fokuserer fx i højere grad på overholdelse af det korrigerede budget og dermed overholdelse af formelle bevillingsregler.

7.3 Handling ved forventede budgetoverskridelser

I alle seks kommuner ser vi budgetopfølgninger, hvor det vedtagne budget ikke kan holde på ét eller flere områder. I fem ud af seks kommuner (heraf to ud af tre økonomistyringskommuner) rapporteres der mindst én gang om forventede budgetoverskridelser på mere end 1.000 kr. pr. indbygger. Et sådant beløb svarer til godt og vel 50 mio. kr. i en kommune af gennemsnitlig størrelse.

Der er således ikke tale om, at økonomistyringskommunerne generelt har været forskånet for forventede budgetoverskridelser. Det lykkes heller ikke i alle tilfælde økonomistyringskommunerne at undgå tillægsbevillinger.

Når budgetopfølgninger med så store, forventede overskridelser bliver bragt gennem det politiske system, har det selvsagt en betydning for økonomistyringen, hvilke beslutninger, man træffer, og hvor hurtigt man træffer dem.

Såvel direktionerne som politikerne reagerer systematisk forskelligt på forventede budgetoverskridelser i økonomistyrings- og referencekommunerne. De forskellige handle-mønstre beskrives i dette afsnit sammen med de mulige årsager til forskellene.

Direktionernes handlinger

I første del af budgetopfølgningsprocessen er det i økonomistyringskommunerne direktionen, der har til opgave at belyse problemets omfang og anwise mulige løsninger, mens ansvaret i referencekommunerne ligger hos den enkelte direktør.

De generelle forskelle mellem *direktionernes* indstillinger i økonomistyringskommunerne og *direktørernes* sagsfremstillinger i referencekommunerne fremgår af tabel 15:

Tabel 15. Forskelle i sagsfremstillinger i budgetopfølgningssager

	Økonomistyringskommunerne (direktionen)	Referencekommunerne (den enkelte direktør)
Forudsigelser om det forventede regnskab	De økonomiske problemer beskrives tydeligt	De økonomiske problemer fremgår mindre tydeligt og med forbehold for beløbene
Handling	<i>Direktionen</i> indstiller handlinger til imødegåelse af merforbrug	<i>Direktørerne</i> lægger sagerne åbent op uden handlingsforslag. Politikerne skal som oftest selv formulere og beslutte eventuelle handlinger
Tidspunkt	<i>Direktionen</i> er tydelig omkring økonomiske konsekvenser og handlinger i første budgetopfølgning	<i>Direktørerne</i> afventer anden budgetopfølgning før man er tydelig om økonomien

1 Tabellen beskriver de *generelle* forskelle mellem økonomistyrings- og referencekommunerne i den analyserede periode. Der er individuelle forskelle mellem de enkelte kommuner.

Vi ser således, at direktionerne i økonomistyringskommunerne i forhold til direktørerne i referencekommunerne er tydelige, handlingsorienterede og tidligt ude. Den forskellige tilgang i økonomistyrings- og referencekommunerne illustreres via tre eksempler:

I én økonomistyringskommune ser vi (i 2007), at direktionen i forbindelse med en forventet overskridelse af flere udvalgs budgetter konsekvent beskriver modgående foranstaltninger med henblik på at imødegå overskridelserne. Direktionen fremlægger alle beløb med høj grad af sikkerhed og indstiller kompenserende handlinger, der sikrer en overholdelse af servicerammen. Sagsfremstillingen udarbejdes så allerede i januar måned på baggrund af forhold konstateret i den sidste del af det foregående budgetår.

I en anden økonomistyringskommune forventer direktionen i en budgetopfølgning i 2008 baseret på data ultimo februar, at der vil ske væsentlige budgetoverskridelser særligt på det specialiserede socialområde. Direktionen oplyser i sagen, at man allerede har iværksat analyser på området, og at man arbejder aktivt for at nedbringe væksten allerede i indeværende år. Der igangsættes udarbejdelse af besparelsesforslag og forslag til

opbremsning af udgifterne. Kommunalbestyrelsen vedtager i en genåbning af hele budgettet forslagene og ender året uden overskridelser af det samlede budget.

I én referencekommune udviser det specialiserede socialområde i 2008 tegn på en større budgetoverskridelse. De forventede budgetoverskridelser rapporteres til fagudvalget af den ansvarlige direktør med tydelige forbehold for tallene og generel henvisning til områdets manglende styrbarhed. Udvalget får vedlagt en tidligere bestilt handleplan fra forvaltningen. Der følges ikke op på handleplanen på senere udvalgsmøder⁷, og sagen ender med, at der gives en tillægsbevilling på kommunalbestyrelsens møde i december samme år.

Baggrunden for direktionernes handlinger

Direktionernes tydeligere mandat i økonomistyringskommunerne baseres på de politiske krav til direktionen såvel som på direktionens egen handlekraft. Sammen med den økonomiske politik har disse forhold betydning for, at de handler på en anden måde end direktionerne i referencekommunerne.

Samtidig kan det mere sikre datagrundlag i økonomistyringskommunerne (som beskrevet i foregående afsnit), have en vis betydning for direktionernes mulighed for at handle.

I en af økonomistyringskommunerne er den økonomiske politik tydeligvis med til at fastlægge direktionens forpligtelse til handlingsanvisninger ved forventede overskridelser:

”Straks det er konstateret, at et givent budget ikke kan holde, skal der iværksættes en genopretningsplan”

Økonomistyringskommune, Den økonomiske politik

Vi ser også forskellige forventninger til direktionerne i henholdsvis økonomistyrings- og referencekommunerne. I alle tre økonomistyringskommuner er direktionerne underlagt et politisk krav om handling ved forventede budgetoverskridelser.

⁷ Administrationen arbejder i det konkrete eksempel givet på at begrænse udgiftsudviklingen på området. Denne del har vi ikke undersøgt nærmere, analysen går udelukkende på det ansvarlige udvalgs handlinger.

“ Der er en forventning om, at direktionen reagerer, hvis der er noget der skrider [...] - vi kan ikke vente tre måneder. ”

Direktør, økonomistyringskommune

Omvendt er kravet fra referencekommunernes politikere mindre udtalt:

“ [Vi] har leveret mulighederne, hvis det blev efterspurgt, men ikke hvis det ikke bliver efterspurgt. [...] Nogle steder [i forvaltningen] havde man den kultur, at hvis man præsenterede et problem, så præsenterede man også en løsning. Andre steder var det sådan, at hvis man præsenterede et problem, så var det op til det politiske system at finde en løsning. ”

Direktør, referencekommune

Der er tydeligvis også forskellige holdninger til betydningen af årets første budgetopfølgning blandt direktørerne i henholdsvis økonomistyrings- og referencekommunerne:

“ Den første budgetopfølgning er den vigtigste, hvis der er noget der skrider - jo tidligere man kan få grebet ind, jo bedre er det jo. ”

Kommunaldirektør, økonomistyringskommune

Anderledes forholder det sig i referencekommunerne. I én af dem har kommunaldirektøren den holdning, at første budgetopfølgning udelukkende giver basis for en eventuel administrativ indgriben - først ved anden budgetopfølgning har man et sikkert grundlag for at bede politikerne om konkret handling.

En direktør i en anden referencekommune beskriver budgetopfølgningerne således:

“ Den første budgetopfølgning er et pejlemærke - har vi skudt fuldstændig ved siden af? Men 30. juni er meget alvorlig. Her viser det sig. Her skal man intervenere, hvis der er noget, der er fuldstændig fejlskudt. ”

Direktør, referencekommune

Politikernes handlinger

På det politiske niveau er der ligeledes systematiske forskelle imellem de to typer af kommuner. I nedenstående tabel er de væsentligste forskelle beskrevet:

Tabel 16. Forskelle i politikernes handlinger i budgetopfølgningssager

	Økonomistyringskommunerne	Referencekommunerne
Forudsigelser om det forventede regnskab	Politikerne tager de administrative, økonomiske beregninger for pålydende	Politikerne tvivler på de administrative, økonomiske beregninger
Handling	Politikerne beslutter at iværksætte handleplaner og gennemfører dem	Politikerne afventer - der er eksempler på handleplaner, men disse følges ikke altid op af udvalgene
Tidspunkt	Kommunalbestyrelsen handler i flere tilfælde på 1. budgetopfølgning	Kommunalbestyrelsen handler aldrig på første budgetopfølgning

1 Tabellen beskriver de *generelle* forskelle mellem økonomistyrings- og referencekommunerne i den analyserede periode. Der er individuelle forskelle mellem de enkelte kommuner.

I én referencekommune har man i alle årene 2007-2009 store budgetoverskridelser på store dele af driften. Man ser her - relativt konsekvent - at fagudvalgene i budgetopfølgningssagerne tager større, forventede budgetoverskridelser "til efterretning" uden at gøre yderligere. I alle årene ender det med, at kommunalbestyrelsen på decembermødet giver tillægsbevillinger til de sager, der har været fremlagt i budgetopfølgningerne i løbet af året. Borgmesteren bekræfter dette billede:

66 *Gennem alle årene er vi endt i tillægsbevillinger. Udvalgene har ikke taget det alvorligt, det var nærmere sådan lidt vejledende.* 99

Borgmester, referencekommune

Modsat ser vi i én af økonomistyringskommunerne, at administrationen i en budgetopfølgning baseret på data ultimo februar forventer, at der vil ske væsentlige budgetoverskridelser på særligt det specialiserede socialområde. Økonomiudvalget beslutter, at alle udvalg skal udarbejde handleplaner til reduktioner, der kan finansiere merudgifterne, så budgettet totalt set holdes i ro. Vi ser også, at handleplanerne følges op. Blandt andet skal de berørte direktører månedligt redegøre for handleplanernes

fremdrift over for økonomiudvalget. I den konkrete kommune ser det ud til, at handleplanerne overholdes.

Baggrunden for politikernes handlinger

Politikerne i referencekommunerne begrundet bl.a. deres manglende handlinger med, at de har haft problemer med at få valide oplysninger fra direktionen i tide.

Følgende udsagn fra en af referencekommunerne viser dog, at simpelt fravær af vilje til handling også kan være en del af forklaringen på den politiske passivitet i referencekommunerne:

“ Det er let at holde et budget, men det kræver, at man er enige om, at det skal holdes. Og nedadtil (helt ned til institutionerne) aflæses det lynhurtigt, hvis det f.eks. eftergives, at man har brugt 30 mio. for meget. Så er der ingen, der tager det alvorligt. Det er mest behageligt ikke at tage det seriøst. ”

Borgmester, referencekommune

I økonomistyringskommunerne ser vi et tydeligt politisk ønske om, at være på forkant med økonomistyringen:

“ Det er jo ikke naturlov, at der skal gå fire til fem måneder, før man kan sige noget om, hvordan året ser ud ”

Borgmester, økonomistyringskommune

I flere af referencekommunerne er der ligeledes en tendens til, at direktionen vil have høj grad af sikkerhed for, at tallene er rigtige, før man indstiller til fagudvalgene at handle. Det vil sige, at man generelt betragter den første budgetopfølgning som et første varsel og først til anden budgetopfølgning indstiller til handling.

Ønsket om tidlig indgriben er dog ikke alene til stede i økonomistyringskommunerne. Et økonomiudvalgsmedlem i en referencekommune udtrykker ønske om at være orienteret om budgetoverskridelser på et tidligt tidspunkt og har samtidig fokus på nødvendigheden af valide tal:

“ Det er mærkeligt, at vi ikke får månedlige regnskaber ligesom i en virksomhed [...] Jeg synes det er for sent i maj at få at vide, at man skal ju- ”

stere... det burde man allerede vide i januar. Jeg forstår simpelthen ikke, at man ikke har et system, der kan fortælle [noget] tidligere.

Økonomiudvalgsmedlem, referencekommune

7.4 Den løbende opfølgning på budgetterne

Udover de formelle budgetopfølgninger i forhold til kommunalbestyrelsen, foretager de kommunale ledere naturligvis løbende opfølgning på økonomien.

Der er tegn på, at den løbende opfølgning i økonomistyringskommunerne i den analyserede periode er grundigere, end tilfældet er i referencekommunerne.

Analysen tyder desuden på, at der er en højere grad af egentlig økonomiopfølgning i økonomistyringskommunernes økonomiudvalg, end der er i referencekommunernes. Der er eksempler på både økonomistyrings- og referencekommuner, der har faste punkter om løbende økonomiopfølgning på økonomiudvalgets dagsorden. Analysen viser dog, at behandlingen af disse punkter ikke er lige grundig i økonomistyrings- og referencekommunerne.

I det følgende vil vi se på, hvordan kommunerne varetager den løbende opfølgning i direktionen, i økonomiudvalget og blandt de budgetansvarlige⁸.

Løbende opfølgning i direktionen

I to af økonomistyringskommunerne behandles opfølgningen som faste punkter på direktionens dagsorden. I den tredje økonomistyringskommune behandler direktionen kun økonomiopfølgning ud over de faste budgetopfølgninger, hvis der er tegn på skred i økonomien. I denne kommune er det den enkelte direktørs ansvar at bringe sådanne oplysninger med til direktionens behandling.

I en af økonomistyringskommunerne behandler man økonomien ud fra en samlet oversigt over det løbende forbrug pr. måned i sammenligning med forbruget på samme tid, de foregående to år. Denne relativt overordnede opfølgning giver naturligvis ikke direktionen svar, men giver anledning til at stille spørgsmål til afvigende forbrugsprocenter og dermed skærpe

⁸ Vi har ikke systematisk analyseret fagudvalgenes løbende opfølgning.

budgetopfølgningen generelt blandt direktører og fagchefer. Det er fornemmelsen, at det er en form for overordnet controlling, der udøves, for at sikre et modspil til den opfølgning, der foregår på fagchefniveau.

Samtidig mener kommunaldirektøren dog også, at en så tæt opfølgning i direktionen kan sende et signal til resten af organisationen:

“ Da jeg startede [i kommunen] kiggede jeg på, at det [løbende opfølgning] er et økonomichefjob. Men det er vigtigt for at signalere, at der er fokus på økonomistyring også i direktionen. Hvis direktionen lagde disse ting væk, ville det signalere, at der var mindre fokus på det. ”

Kommunaldirektør, økonomistyringskommune

Vi har ikke i referencekommunerne fundet den samme tætte løbende budgetopfølgning i direktionerne, selvom der i perioden er eksempler på direktioner i referencekommunerne, der har løbende rapportering af økonomi på dagsordenen.

Økonomiudvalget

Den løbende opfølgning i økonomiudvalget er i én af økonomistyringskommunerne meget målrettet områder, hvor der er særlige vanskeligheder. Her redegør de ansvarlige direktører månedligt for udmøntningen af de handleplaner, der er iværksat på problemområderne.

I en anden af økonomistyringskommune har man udpeget ti risikoområder, som følges tæt i en periode.

Der er også et eksempel på, at borgmesteren er fokuseret på en opfølgningens form, man kunne kalde bred ”controlling”:

“ Jeg sidder og kigger på forbrugsprocenter hver måned og siger: ”Hov, hov hvad nu, hvad sker der her?” ”

Borgmester, økonomistyringskommune

To af referencekommunerne har månedligt økonomiopfølgning på dagsordenen i økonomiudvalget. Materialet er ikke nødvendigvis meget anderledes end det, man anvender i økonomistyringskommunerne, men der er tegn på, at behandlingen er mindre fokuseret.

66

Budgetrapporter til økonomiudvalget laves hver måned. Det har man gjort hele tiden. Det er det punkt, der er hurtigst overstået.

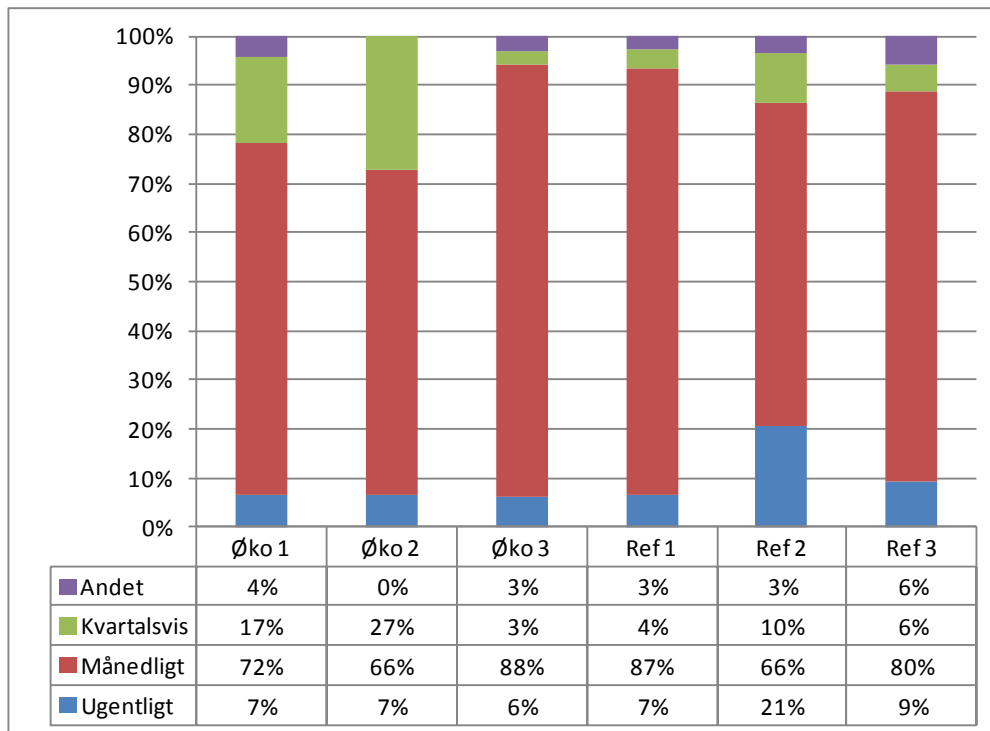
99

Økonomichef, referencekommune

De budgetansvarlige

Kommunernes budgetansvarlige har naturligvis en opgave med at følge økonomien på deres områder. Vi har i spørgeskemaundersøgelsen spurgt de budgetansvarlige i de seks kommuner, hvor ofte de følger op på deres budget. Der er ikke systematisk forskel mellem økonomistyrings- og referencekommunerne.

Figur 12. De budgetansvarliges egen angivelse af budgetopfølgingsfrekvens



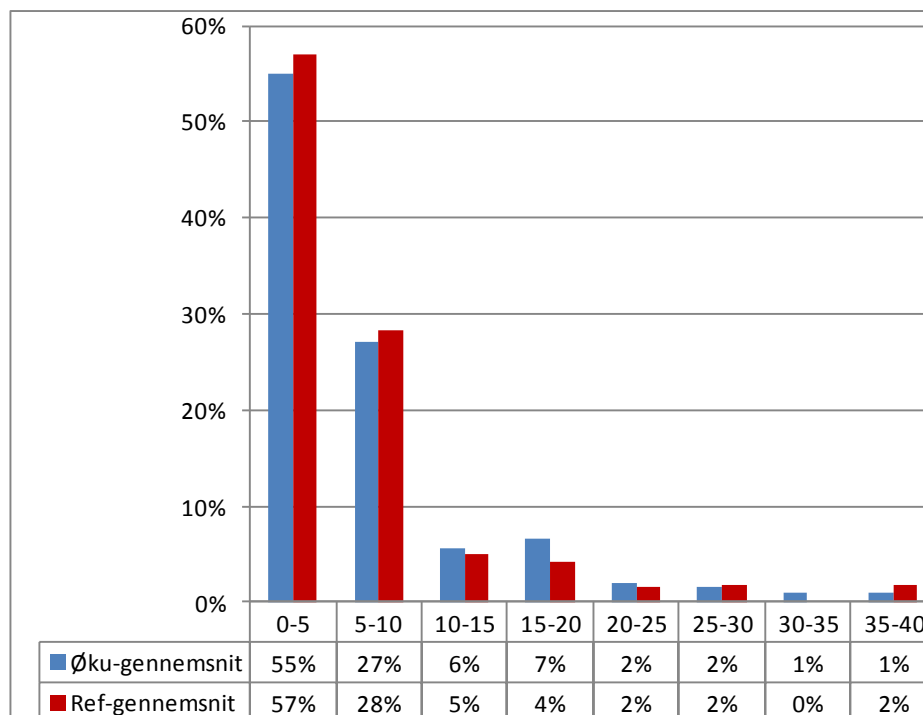
1 Kilde: Spørgeskema til de budgetansvarlige.

2 De budgetansvarliges besvarelse af spørgsmålet: Hvor tit følger du op på økonomien (budget/forbrug)? (sæt ét kryds) - Angiv venligst den svarmulighed, der ligger tættest på din opfølgingsprocedure.

Billedet jf. figur 12 er, at de budgetansvarlige i overvejende grad følger op på budgettet månedligt eller oftere.

Der ses heller ikke at være systematisk forskel på, hvor meget tid de budgetansvarlige anvender på budgetopfølgingsopgaven i økonomistyrings- og referencekommunerne jf. figur 13.

Figur 13. De budgetansvarliges månedlige tidsforbrug til budgetopfølgning - gennemsnit i henholdsvis økonomistyrings- og referencekommunerne



- 1 Kilde: Spørgeskema til de budgetansvarlige
- 2 De budgetansvarliges svar på spørgsmålet:
 Hvor mange timer bruger du i gennemsnit på budgetopfølgning pr. måned?

Det fremgår af figuren, at mere end 80 procent af de budgetansvarlige anvender mellem 0 og 10 timer pr. måned på opgaven. Herudover vil en del have ansat medarbejdere i deres organisation, der er beskæftiget med økonomiopgaver.