



KREVI

Kortlægning af de kommunale budgetprocesser for 2009

September 2009



BDO Kommunernes Revision

Indhold

1	INDLEDNING	3
2	OM UNDERSØGELSEN.....	4
	RAPPORTENS OPBYGNING	4
	GENNEMFØRELSEN AF UNDERSØGELSEN	4
	DET FORMELLE GRUNDLAG FOR DEN KOMMUNALE BUDGETLÆGNING	5
	SANKTIONSLOVGIVNINGEN VEDRØRENDE BUDGET 2009.....	5
3	KOMMUNERNE	6
	DATASÆTTET.....	6
4	KORTLÆGNINGENS RESULTATER	8
4.1	DEN TEKNISKE/ADMINISTRATIVE DEL AF BUDGETLÆGNINGSPROCESSEN	8
	<i>Budgetprocedure/tidsplan</i>	8
	<i>Udgangspunktet for budgettet</i>	9
	<i>Forhold der indregnes teknisk/administrativt i budgettet</i>	9
	<i>Mængdefremskrivinger</i>	11
	<i>Tidspunktet for den første politiske præsentation af budgettet</i>	12
	<i>Rammerreduktioner</i>	12
	<i>Udarbejdelsen af forslag til 1. behandling i kommunalbestyrelsen</i>	13
4.2	DEN POLITISKE DEL AF BUDGETLÆGNINGSPROCESSEN	14
	<i>Politiske målsætninger for budgetresultatet.....</i>	14
	<i>Målenes forankring</i>	15
	<i>Målenes tydelighed</i>	16
	<i>Blev målene realiseret?</i>	16
	<i>Budgetseminar</i>	16
	<i>Præsentation af ændrede tekniske budgetforudsætninger for politikerne</i>	18
	<i>Omstillingskatalog</i>	18
	<i>Sparerunder.....</i>	20
	<i>Realisering af sparerunderne</i>	20
	<i>Nye tiltag.....</i>	21
	<i>Sanktionslovgivningen.....</i>	22
	<i>Borgmestermøderne</i>	23
	<i>Evaluering af budgetprocessen</i>	24
	<i>Opbakning til det endeligt vedtagne budget.....</i>	24

1 Indledning

KREVI - Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut - har til opgave at fremme kvalitetsudvikling og bedre ressourceanvendelse i den offentlige sektor. Dette sker blandt andet ved at indsamle, bearbejde og formidle ny viden om bl.a. økonomistyring i kommuner og regioner.

Budgetlægningen er et centralt element i kommunernes økonomistyring, og KREVI har derfor sammen med Indenrigs- og Socialministeriet bedt BDO Kommunernes Revision A/S om at gennemføre en undersøgelse med det formål at indsamle overordnede, faktuelle data om den tekniske/administrative og den politiske proces i budgetlægningen. Denne rapport præsenterer resultaterne af kortlægningen af budgetprocesserne for 2009 i de danske kommuner.

Formålet med kortlægningen af budgetprocesserne har været at skabe et *overblik* over en række karakteristika ved de forskellige kommuners budgetlægningsmetoder og -processer. Kortlægningen er deskriptiv som udgangspunkt og indeholder svar på faktuelle spørgsmål og vurderinger af faktuelle udsagn.

Kortlægningen er dermed ikke et forsøg på at uddrage sammenhænge mellem metoder, procedurer m.v. i kommunerne og resultatet af budgetlægningen. Det er dog tanken, at kortlægningen på et senere tidspunkt vil kunne anvendes som en del af grundlaget for en analyse af eventuelle sammenhænge mellem budgetmetoder/-procedurer og resultater af budgetlægningen.

Undersøgelsen er gennemført i perioden 4. juni 2009 – 12. juni 2009, og alle landets kommuner har fået mulighed for at deltage.

Spørgeskemaet, som ligger til grund for undersøgelsen, indeholder i alt 31 spørgsmål om processen for budgetlægningen 2009. Spørgsmålene er lagt an, så respondenterne umiddelbart har kunnet besvare dem uden at skulle finde oplysninger frem.

Økonomidirektørforeningen har velvilligt stillet medlemsliste til rådighed for undersøgelsen – derfor har spørgeskemaet kunnet sendes direkte til alle administrativt ansvarlige for budgetprocessen i de danske kommuner.

Svarprocenten har været høj – 83 % af kommunerne har valgt at deltage i undersøgelsen.

Århus, september 2009

2 Om undersøgelsen

Rapportens opbygning

Som ramme for kortlægningen – og med udgangspunkt i relevant litteratur samt BDO KR og KREVI's erfaringer på området - er der identificeret en række karakteristika, som vurderes at være centrale, for de danske kommuners budgetlægningsprocesser. Rapporten vil have deskriptiv karakter, og der skelnes i rapporten mellem to dele af budgetprocessen - den tekniske/administrative del og den politiske del.

Med den tekniske/administrative del forstås den understøttende proces, som administrationen som hovedregel gennemfører inden for politisk besluttede, overordnede rammer. Disse rammer vil typisk være beskrevet i en vedtaget administrativ "drejebog" el. lign. og vil omfatte regler for pris- og lønfremskrivninger, tekniske tilpasninger af budgettet m.v.

Med den politiske del forstås den del af budgetprocessen, som gennemføres i de politiske udvalg og kommunalbestyrelsen, og som handler om konkrete politiske beslutninger. Der er her f.eks. tale om behandling af forslag til udvidelser eller indskrænkninger af det hidtidige serviceniveau, vedtagelse af anlægsprojekter m.v.

Det er således på baggrund af kortlægningen muligt at danne sig et indtryk af den faktiske arbejdsdeling mellem politikere og embedsmænd i de danske kommuner anno 2009.

Rapporten præsenterer resultaterne fra spørgeskemaerne i deskriptiv form uden at præsentere den enkelte kommunes konkrete besvarelser.

Gennemførelsen af undersøgelsen

Kortlægningen er baseret på en kvantitativ spørgeskemaundersøgelse blandt samtlige økonomidirektører eller andre administrativt ansvarlige for budgetlægningen i de danske kommuner.

BDO KR har indledningsvist haft et opstartsmøde med KREVI repræsenteret ved konstitueret direktør Peter Holdt-Olesen og specialkonsulent Eva Holm Iversen, hvor indholdet i undersøgelsen blev aftalt. På baggrund heraf har BDO KR i samarbejde med KREVI og Indenrigs- og Socialministeriet udarbejdet et spørgeskema, som BDO KR har benyttet til den elektroniske dataindsamling. Respondenterne i undersøgelsen har været økonomidirektører eller ansvarlige for budgetlægningen, og bestyrelsen fra Økonomidirektørforeningen har bidraget med mailadresser på samtlige økonomidirektører, ligesom tre medlemmer har været behjælpelige med en pilottest af den første version af spørgeskemaet. Spørgeskemaet blev herefter – via mail - sendt ud direkte til de respektive økonomidirektører eller ansvarlige for budgetlægningen. Efter en skriftlig "rykkermail" og forsøg på telefonisk kontakt endte svarprocenten på 83.

Fra BDO Kommunernes Revision har projektleder og seniorkonsulent Bo Panduro og konsulent Rasmus Duus forestået undersøgelsen.

Det formelle grundlag for den kommunale budgetlægning

Lov om Kommuners Styrelse (Styrelsesloven) fastsætter regler for kommunalbestyrelsens *behandling* og *vedtagelse* af budgettet. Bekendtgørelse om kommunernes budget- og regnskabsvæsen, revision m.v., samt bilag 1 hertil "Budget- og regnskabssystem for kommuner" fastsætter regler for budgettets *udformning* og *opstilling* m.v. Egentlige proceduremæssige regler omhandler reelt kun vedtagelsen af budgettet fordelt på 1. og 2. behandling og tidsfristerne for disse. Der gives i Styrelsesloven ingen konkrete retningslinjer for den tekniske/administrative del af budgetlægningen, og der er heller ikke fastsat særlige regler for tidsplan, procedure og budgetlægningsmetoder.

Styrelsesloven giver i § 8 stk. 5 dog mulighed for, at kommunalbestyrelsen kan beslutte, at der generelt i forbindelse med sagsbehandling kan ydes *teknisk bistand* fra administrationen.

Ligeledes giver § 9a mulighed for afholdelse af seminarer – uden beslutningskraft – vedrørende kommunens årsbudget eller andre kommunale anliggender af overordnet betydning.

Det er en udbredt praksis, at kommunerne i deres regulativer for kasse- og regnskabsvæsen i medfør af Styrelseslovens § 42 fastsætter regler for udarbejdelse af tidsplan og procedure for gennemførelse af den årlige budgetlægning, ligesom det administrative ansvar for denne udarbejdelse ofte fastlægges her. Herudover ses der forskellige interne regler i kommunerne vedrørende budgetproceduren.

Der vil fra kommune til kommune naturligvis være forskel på skillelinjerne mellem den tekniske/administrative og den politiske del. Undersøgelsen og rapporten er struktureret ud fra hensigten om at ramme skillelinjerne, så de bedst muligt repræsenterer de fleste kommuners opdeling.

Sanktionslovgivningen vedrørende budget 2009

Den 4. juni 2008 vedtog Folketinget den såkaldte "sanktionslovgivning", der dels vedrører resultaterne af de kommunale regnskaber for 2008 og dels aftaleoverholdelse fra og med kommunernes budgetlægning for 2009. Det er forventeligt, at sidstnævnte har påvirket processerne for 2009-budgetlægningen. Det har derfor også været naturligt at adressere dette forhold direkte i spørgeskemaet.

3 Kommunerne

Rapporten bygger, som tidligere omtalt, på data fra et elektronisk spørgeskema, der er blevet sendt ud til økonomidirektøren i samtlige 98 kommuner. Spørgeskemaet er sammensat på en måde, der lever op til de metodiske krav og formalia, der er her til. Dette betyder, at der i udarbejdelsen af spørgeskemaet er taget højde for følgende forhold:

1. At selve udformningen af spørgsmålene ikke ubevidst påvirker respondenternes valg af svar eller holdning til et bestemt emne.
2. At der ikke stilles spørgsmål, hvis besvarelse efterfølgende kan give anledning til mere end en fortolkning.

Yderligere har der været mulighed for at komme med uddybende kommentarer ved alle relevante spørgsmål for at sikre, at respondenterne har mulighed for at svare fyldestgørende på spørgsmålene.

Spørgeskemaet indeholder 31 spørgsmål hovedsagligt med faste svarkategorier. Der spørges både ind til faktuelle omstændigheder og vurderinger af forskellige forhold, hvor der ikke findes et objektivi svar.

I alt har 83 % af kommunerne svaret på spørgeskemaet, hvilket må siges at være en forholdsvis høj svarprocent. En høj svarprocent er dog ikke nok i sig selv, da det også er afgørende, at der ikke er et systematisk mønster i, hvilke kommuner der ikke har svaret på spørgeskemaet. Umiddelbart er der ingen fællestræk for de kommuner, der ikke har besvaret spørgeskemaet, og der er således ingen skævvridning i datasættet, da de kommuner, der mangler besvarelser fra, er tilfældigt fordelt på forhold som geografi, kommunestørrelse og sammenlægning/ikke-sammenlægningskommuner.

I analysen er der kontrolleret for de før omtalte centrale forhold og de steder, hvor det er relevant, er resultaterne af rapporteret. De steder, hvor der ikke er angivet noget, er der således ikke fundet nogen sammenhæng mellem baggrundsvARIABLE og besvarelserne i datasættet.

Datasættet

De kommuner der indgår i rapporten, har et gennemsnitligt indbyggertal, der ikke ligger væsentlig højere end det gennemsnitlige indbyggertal for samtlige kommuner.

Tabel A. Indbyggertal

Gennemsnitligt indbyggertal i samtlige kommuner	Gennemsnitligt indbyggertal i de undersøgte kommuner
52.238	57.759

Der ses en tendens til, at svarprocenten varierer en smule mellem regionerne. Der er dog ingen af regionerne, der er væsentligt underrepræsenteret i besvarelserne, og derfor får den varierende svarprocent ingen betydning for muligheden for at generalisere resultaterne.

Tabel B. Regioner

Regioner	Svarprocent	Antal besvarelser
Region Nordjylland	91 %	10
Region Midtjylland	84 %	16
Region Syddanmark	82 %	18
Region Sjælland	71 %	12
Region Hovedstaden	76 %	22

Endeligt kan vi konstatere, at der heller ikke forekommer skævvridning af data, når vi ser på andelen af sammenlægningskommuner i datasættet i forhold til andelen i samtlige landets kommuner. Det er vigtigt at sikre, at andelen af sammenlægningskommuner afspejler hele landet, da der kan forekomme en lidt anden adfærd i de kommuner, der stadigvæk arbejder med at sammenkøre forskellige processer i forbindelse med budgetlægningen.

Tabel C. Sammenlægningskommuner

Andel sammenlægningskommuner af samtlige kommuner	Andel sammenlægningskommuner af de undersøgte kommuner
68 %	71 %

Samlet set afviger datasættet således ikke væsentligt i forhold til populationen på de tre ovenstående centrale forhold. Besvarelserne må derfor forventes at udgøre en repræsentativ del af samtlige kommuner, hvilket giver mulighed for, at rapportens resultater kan generaliseres til alle kommuner.

I rapporten er der to typer af tabeller. Én med blå farver, som bruges de steder, hvor alle besvarelser i datasættet indgår, og én med røde nuancer, som kun benyttes, når det er en delmængde af respondenterne, der indgår. F. eks når det har været et krav, at man har svaret noget bestemt i spørgsmål x for at besvare spørgsmål y.

4 Kortlægningens resultater

I dette afsnit vil rapportens resultater blive præsenteret. Ligesom spørgeskemaet (præsenteret i bilag 1), vil også rapporten være opdelt i to overordnede afsnit – den administrative/tekniske del og den politiske del.

Det er svarene på de i spørgeskemaet opstillede spørgsmål, der vil blive afrapporteret, mens kommentarer til diverse spørgsmål vil blive afrapporteret i det omfang, det skønnes interessant og relevant.

4.1 Den tekniske/administrative del af budgetlægningsprocessen

Med den tekniske/administrative del af budgetlægningsprocessen forstås den understøttende proces, som administrationen som hovedregel gennemfører selvstændigt inden for politisk besluttede, overordnede rammer.

Budgetprocedure/tidsplan

En god budgetproces bør starte med en god plan. Det er derfor interessant at kortlægge, om kommunerne generelt er tidligt ude med planlægningen og også, om der er et tidsmæssigt gab mellem den administrative og den politiske godkendelse af planen.

Indledningsvist har det været interessant at se på, hvornår budgetproceduren/tidsplanen for budgetlægningen blev godkendt i direktionen/af chefgruppen – ligesom tidspunktet for politisk godkendelse af samme er interessant.

Som det fremgår af tabel 1, havde stort set alle kommuner godkendt de respektive budgetprocedurer/tidsplaner både i chefgruppen/direktionen og politisk i april måned. Over 20 % af kommunerne havde godkendt deres budgetprocedure/tidsplan i chefgruppen/direktionen før januar, mens næsten 13 % havde budgetproceduren/tidsplanen godkendt politisk på dette tidspunkt.

Kortlægningen viser desuden, at budgetproceduren/tidsplanen i langt de fleste tilfælde først bliver godkendt af chefgruppen/direktionen og derefter af politikerne. Kun i to kommuner blev budgetproceduren vedtaget af politikerne, inden administrationen vedtog (en administrativ) budgetprocedure.

Tabel 1 læses således, at tallet i hver celle er udtryk for den enkelte kommunes tidsmæssige, administrative og politiske godkendelse. Således har f.eks. otte kommuner både foretaget administrativ og politisk godkendelse før januar 2008.

Tabel 1. Godkendelsestidspunkt for administrativ og politisk budgetprocedure/tidsplan for budget

		Tidspunkt for politisk godkendelse							I alt
		Før januar 2008	Januar	Februar	Marts	April	Maj	Juni	
Tidspunkt for administrativ godkendelse	Før januar 2008	8	6	2	2	1	0	0	19
	Januar	1	12	14	3	0	0	0	30
	Februar	0	0	8	9	1	0	0	18
	Marts	0	0	1	7	2	0	0	10
	April	0	0	0	0	2	0	0	2
	Maj	0	0	0	0	0	0	0	0
	Juni	0	0	0	0	0	0	1	1
	I alt	9	18	25	21	6	0	1	80

Der er ingen signifikant forskel på tidspunkterne for godkendelse af budgetproceduren for sammenlægnings og ikke-sammenlægningskommuner, ligesom der heller ikke findes sammenhænge, når man kontrollerer for geografi og kommunestørrelse.

Udgangspunktet for budgettet

Budget- og regnskabssystemet fastsætter, at der til det enkelte budgetår udarbejdes tre overslagsår. Med henblik på at få indikationer af den reelle værdi af overslagsårenes budgetbeløb i forbindelse med en konkret demografisk eller anden udvikling af budgetterne, er kommunerne blevet spurgt om udgangspunktet for budgetudarbejdelsen for 2009.

I langt de fleste kommuner (80 %) var udgangspunktet for budgettet 2009 første overslagsår i budget 2008, mens 19 % af kommunerne tog udgangspunkt i budgettet for 2008. Dette tyder på, at der i langt de fleste kommuner anvendes "aktive" overslagsår, der reelt er udtryk for budgetter med sammenhæng til faktiske forudsætninger. Det fremgår dog også, at et betydeligt mindretal af kommunerne benytter budgettet for 2008 som udgangspunkt for budget 2009.

Tabel 2. Udgangspunkt for budget 2009

Udgangspunkt:	Procent
Første overslagsår i budgettet for 2008	80 %
Budgettet for 2008	19 %
Andet*	1 %
I alt	100 %

* En kommune har angivet, at udgangspunktet for budget 2009 var budgettet for 2007

Forhold der indregnes teknisk/administrativt i budgettet

De fleste kommuner har i deres budgetprocedure vedtaget, at en række tilretninger af budgetgrundlaget kan indarbejdes af administrationen. Der er typisk tale om tilpasninger til objektive forhold, som kommunalbestyrelsen har taget principiel stilling til, skal indarbejdes efter en bestemt metode.

Undersøgelsen viser da også, at flere forhold bliver indregnet teknisk/administrativt i budgetoplægget uden konkret politisk drøftelse i mange kommuner.

Flere kommuner angiver i spørgeskemaet, at ændringerne indregnes teknisk/administrativt uden konkrete politiske *drøftelser*, men at indregningen foregår efter politisk *godkendte retningslinjer*.

En respondent skriver som kommentar til spørgsmålet for eksempel:

- Ingen konkrete drøftelser, men typisk efter politisk godkendte metoder.

Som det fremgår af tabel 3 nedenfor blev konsekvenserne af Lov- og Cirkulæreprogrammet, demografiudvikling, pris- og lønfremskrivning og konsekvenser af tidligere byrådsbeslutninger, indregnet teknisk/administrativt uden konkrete politiske drøftelser i de fleste kommuner, mens afledt drift af anlæg, tilpasninger som følge af regnskabstal og ændringer i beskatningsgrundlag ikke blev indregnet teknisk/administrativt i samme omfang.

Tabel 3. Ændringer indregnet teknisk/administrativt uden at være genstand for konkrete politiske drøftelser

Ændringer:	Procent
Konsekvenser af tidligere byrådsbeslutninger	94 %
Pris- og lønfremskrivning	87 %
Konsekvenser af Lov- og Cirkulæreprogrammet	73 %
Demografiudvikling	72 %
Ændringer i beskatningsgrundlaget	49 %
Afledt drift af anlæg	42 %
Tilpasninger som følge af regnskabstal	22 %
Andet	8 %

Der var mulighed for at sætte flere krydser.

Oplysningerne i tabel 3 om, at konsekvenserne af Lov- og Cirkulæreprogrammet blev indregnet teknisk/administrativt i budgetoplægget i 73 % af kommunerne bakkes op af oplysningerne i tabel 4, hvoraf det fremgår, at ca. 82 % af kommunerne i altovervejende eller overvejende grad har indarbejdet Lov- og Cirkulæreprogrammet administrativt i budgettet.

Tabel 4. Hvordan Lov- og Cirkulæreprogrammet er indarbejdet i budgettet

Indarbejdelse:	Procent
Altovervejende administrativt	39 %
Overvejende administrativt	43 %
Overvejende politisk	13 %
Altovervejende politisk	5 %
I alt	100%

Mængdefremskrivninger

Blandt forhold, der blev indregnet teknisk/administrativt, har det i mange kommuner været kutyme, at der på visse sektorområder er blevet anvendt budgetmodeller, som ud fra vedtagne standarder "automatisk" har fremskrevet budgettet fra år til år. Sådanne modeller virker ofte "begge veje", forstået således, at budgettet både kan opskrives og nedskrives i forbindelse med mængde- eller aktivitetsændringer. Grundlaget for disse modeller kan være et fastsat serviceniveau eller udgift pr. enhed, og nøglerne kan være f.eks. demografisk udvikling, ændring i elevtal, ændring i spildevandsmængder eller andre besluttede og objektivt konstaterbare standardforudsætninger.

Undersøger man på sektorområder, hvor der mængdefremskrives i det tekniske/administrative budgetoplæg ser man, at der kun i meget få kommuner er anvendt mængdefremskrivninger i udarbejdelsen af det tekniske/administrative budgetoplæg for 2009, når det gælder det tekniske område og administration (Konto 6). I henholdsvis 70 % og 80 % af kommunerne anvendes mængdefremskrivninger slet ikke i det tekniske/administrative budgetoplæg på de nævnte områder. På skoler og daginstitutioner samt ældreområdet derimod anvendes mængdefremskrivninger i langt flere kommuner. Således anvendes der mængdefremskrivninger i det tekniske/administrative budgetoplæg på hele området eller på store dele af området i henholdsvis 92 % af kommunerne på både skole- og daginstitutionsområdet, mens 79 % af kommunerne anvender mængdefremskrivning på hele eller store dele af ældreområdet.

Tabel 5. I hvor høj grad blev der i udarbejdelsen af det tekniske/administrative budgetoplæg for 2009 (drift) anvendt mængdefremskrivninger

På budgettet for:	Anvendes på hele området	Anvendes på store dele af området	Anvendes på mindre dele af området	Anvendes slet ikke	Total
Daginstitutioner	42 %	50 %	4 %	4 %	100 %
Overførselsindkomster	38 %	30 %	15 %	17 %	100 %
Skoler	37 %	55 %	5 %	3 %	100 %
Ældreområdet	28 %	51 %	16 %	5 %	100 %
Voksne handicappede	18 %	28 %	22 %	32 %	100 %
Udsatte børn og unge	18 %	25 %	24 %	33 %	100 %
Sundhedsområdet	8 %	36 %	25 %	32 %	100 %
Det tekniske område	3 %	4 %	24 %	70 %	100 %
Administration (Konto 6)	1%	1 %	17 %	80 %	100 %

Det kan samtidig – i relation til diskussionerne om udgiftsvæksten på de sociale områder - konstateres, at en relativt stor del af kommunerne anvender mængdefremskrivninger på det specialiserede socialområde samt overførselsindkomster.

Tidspunktet for den første politiske præsentation af budgettet

Nogle kommuner vælger ret tidligt i budgetprocessen at præsentere et samlet budgetoplæg inkl. indtægter for kommunalbestyrelsen, mens andre vælger at kende aftalen mellem KL og regeringen om kommunernes økonomi og en sikker skattegrundlagsprognose, før man drøfter indtægtssiden for alvor.

Det viser sig at være meget forskelligt, hvornår det samlede tekniske/administrative budgetoplæg præsenteres politisk, men det fremgår af tabel 6, at ca. 47 % af kommunerne først forelagde budgetoplægget politisk i løbet af august måned, mens 96 % af kommunerne med udgangen af august måned til gengæld har forelagt det tekniske/administrative budgetoplæg politisk.

Blandt bemærkningerne til spørgsmålet er der én, der anfører, at det først er troværdigt med en samlet præsentation, når det samlede statsgaranterede udskrivningsgrundlag er kendt.

Tabel 6. Tidspunkt for den første politiske forelæggelse af samlet teknisk/administrativ budgetoversigt (inkl. alle udgifter, indtægter og kassevirkning)

Tidspunkt	Procent	Kumulativ %
Januar 2008	0 %	0 %
Februar 2008	0 %	0 %
Marts 2008	1 %	1 %
April 2008	15 %	16 %
Maj 2008	3 %	19 %
Juni 2008	25 %	44 %
Juli 2008	5 %	49 %
August 2008	47 %	96 %
September 2008	4 %	100 %
I alt	100 %	100 %

Rammereduktioner

En metode, der kan anvendes til at skabe plads til nye tiltag, kan være nedskrivning af samtlige kontis budgetbeløb med en bestemt procentsats. Nogle kommuner anvender rammereduktioner som en fast årlig metode i budgetlægningen, mens andre anvender metoden lejlighedsvist.

Undersøgelsen viser, at 54 % af kommunerne anvendte rammereduktioner, mens 46 % ikke anvendte rammereduktioner. I alt anvendte ca. 41 % af kommunerne teknisk/administrativt en generel rammereduktion – også kaldet at skabe et "effektiviseringsrum" eller at anvende "grønthøstermetoden", mens 27 % svarede, at der blev anvendt *særlige* tekniske/administrative rammereduktioner på *udvalgte* områder.

Tabel 7. Generelle rammereduktioner og særlige rammereduktioner på udvalgte områder

Anvendelsen af rammereduktioner	
Både generelle og særlige rammereduktioner	14 %
Kun generelle rammereduktioner	27 %
Kun særlige rammereduktioner	13 %
Ingen rammereduktioner	46 %
I alt	100%

Kommunerne havde mulighed for at lave begge former for rammereduktioner samtidigt, og undersøgelsen viser, at 14 % lavede både generelle og særlige rammereduktioner, mens 13 % udelukkende benyttede særlige rammereduktioner.

Det er i den forbindelse ikke uvæsentligt at se på, om disse tekniske reduktioner "holder" igennem hele budgetprocessen, eller om de senere annulleres.

Undersøgelsen viser, at af de kommuner, der svarede "ja" til, at der teknisk/administrativt blev anvendt en generel rammereduktion, svarer ca. 93 % af kommunerne, at rammereduktionerne i høj grad eller i nogen grad blev vedtaget i det endelige budget.

Tabel 8. Generelle rammereduktioner vedtaget i det endelige budget

Generelle rammereduktioner i det endelige budget:	Procent
I høj grad	54 %
I nogen grad	39 %
I mindre grad	7 %
Slet ikke	0 %
I alt	100 %

Nogenlunde samme tendens viser sig, når man ser på de kommuner, der har svaret "ja" til, at der teknisk/administrativt blev anvendt *særlige* rammereduktioner på *udvalgte* områder. Her svarer 95 % af kommuner, at rammereduktionerne i høj grad eller i nogen grad blev vedtaget i det endelige budget.

Tabel 9. Særlige rammereduktioner på udvalgte områder, der blev vedtaget i det endelige budget

Særlige rammereduktioner i det endelige budget:	Procent
I høj grad	57 %
I nogen grad	38 %
I mindre grad	5 %
Slet ikke	0 %
I alt	100 %

Udarbejdelsen af forslag til 1. behandling i kommunalbestyrelsen

I nogle kommuner lader økonomiudvalget administrationen præsentere et teknisk udarbejdet budgetforslag, som økonomiudvalget vælger at anvende til 1. behandling. I andre kommuner, hvor man eventuelt på

tidspunktet for 1. behandling er længere i de politiske forhandlinger, er forslaget til 1. behandling i højere grad et "politisk" udarbejdet forslag.

Det er da også ret forskelligt fra kommune til kommune, hvordan der er arbejdet med budgetforslaget til 1. behandling. Ca. 40 % af kommunerne svarer "helt enig" eller "delvist enig" til, at budgetforslaget til 1. behandling er udarbejdet af administrationen/direktionen for økonomiudvalget uden politisk indblanding.

Næsten 60 % af kommunerne er helt uenige eller delvist uenige i dette udsagn – heraf ca. 39 %, som er "helt uenige".

Tabel 10. Budgetforslag til 1. behandling – Er udarbejdet af administration/direktion for økonomiudvalget uden politisk indblanding

Udarbejdelse uden politisk indblanding:	Procent
Helt enig	9 %
Delvist enig	31 %
Delvist uenig	21 %
Helt uenig	39 %
I alt	100 %

4.2 Den politiske del af budgetlægningsprocessen

Med den politiske del af budgetlægningsprocessen forstås den del af budgetprocessen, som gennemføres i de politiske udvalg og i kommunalbestyrelsen og handler om konkrete politiske beslutninger.

Politiske målsætninger for budgetresultatet

Kommunerne anvendte i varierende grad politiske målsætninger for budgetresultatet i budgetprocessen, men som det fremgår af tabellen nedenfor, havde kommunerne i de fleste tilfælde politisk fastsatte mål vedrørende uændret skat, balanceret driftsresultat, størrelsen på kassebeholdningen, overholdelse af den individuelle vækstramme og overholdelse af den kollektive vækstramme, mens lidt under halvdelen af kommunerne havde politiske mål om et uændret serviceniveau.

Tabel 11. Politiske målsætninger for budget 2009

Politiske mål i budgetprocessen vedrørende:	Procent	Sammenlægningskommuner	Ikke-sammenlægningskommuner
Uændret skat	83 %	78 %	83 %
Balanceret driftsresultat	81 %	76 %	83 %
Overholdelse af kommunens individuelle servicevækstramme	79 %	76 %	74 %
Bidrag til at overholde den kollektive anlægsramme	79 %	75 %	78 %
Størrelsen af kassebeholdning	68 %	56 %	87 %
Uændret serviceniveau	37 %	38 %	30 %

Der er ingen sammenhæng mellem sammenlægningskommuner /ikke-sammenlægningskommuner og områder med politiske mål, når man ser på uændret skat, balanceret driftsresultat, overholdelse af kommunens individuelle vækstramme, overholdelse af den kollektive anlægsramme og mål om uændret serviceniveau.

veau. Til gengæld er der signifikant flere ikke-sammenlægningskommuner, der havde politiske mål vedrørende størrelsen på kassebeholdningen i forhold til sammenlægningskommunerne.

Herudover er der fra enkelte respondenter anført, at man havde mål vedrørende nedbringelse af den langfristede gæld.

Målenes forankring

Målene for budgetresultatet kan være udtryk for en flerårig strategi, eller de kan være fastsat til anvendelse i forbindelse med det enkelte års budgetlægning.

De politisk fastsatte målsætninger for budget 2009 var i ca. 76 % af kommunerne enten i høj grad eller i nogen grad udtryk for en flerårig politisk strategi, mens de politiske mål i 24 % af kommunerne enten i ringe grad eller slet ikke var udtryk for en flerårig politisk strategi.

Tabel 12. Politiske mål som udtryk for en flerårig politisk strategi

Flerårig strategi:	Procent
De politisk fastsatte mål var i høj grad udtryk for en flerårig politisk strategi	23 %
De politisk fastsatte mål var i nogen grad udtryk for en flerårig politisk strategi	53 %
De politisk fastsatte mål var i ringe grad udtryk for en flerårig politisk strategi	16 %
De politisk fastsatte mål var slet ikke udtryk for en flerårig politisk strategi	8 %
I alt	100 %

Ser man på sammenhængen mellem, om kommunernes mål er udtryk for en flerårig politisk strategi, og antallet af politiske målsætninger i budgetprocessen, tyder meget på, at der er en sammenhæng.¹ Kommuner, der arbejder strategisk på et flerårigt plan, har typisk flere politiske målsætninger end kommuner uden en flerårig politisk strategi.

Endelig ses der en tendens til, at de kommuner, der blev lagt sammen ved strukturreformen i 2007, i mindre grad, end de kommuner der fortsatte i uændret form, har politiske mål som flerårige strategier. Der kan dog ikke findes en statistisk sammenhæng.

Tabel 13. Politisk fastsatte mål i sammenlægningskommunerne

	Sammenlægnings-kommune	Ikke-sammenlægnings-kommune
De politisk fastsatte mål er udtryk for en flerårig strategi	71 %	87 %
De politisk fastsatte mål er ikke eller i ringe grad udtryk for en flerårig strategi	29 %	13 %
I alt	100 %	100 %

¹ Sammenhængen er signifikant på 0,05 Alpha-niveau med en gammaværdi på 0,457. Det vil sige, at vi med 95 % sikkerhed kan sige, at antallet af politiske fastsatte mål i budgetprocessen har betydning for variationen af hvorvidt målsætningerne er udtryk for en flerårig strategi.

Målenes tydelighed

Selvom der er fastsat politiske mål som led i budgetprocessen, er det ikke en garanti for, at disse kommer til at præge selve processen. En måling af, hvor meget eventuelle mål har præget processen for budget 2009, er vanskelig, men den ansvarlige for budgetlægningen er blevet bedt om at vurdere tydeligheden af de politiske mål for at skabe et indtryk af, om målene "var på dagsordenen".

Tabel 14. De politisk fastsatte måls tydelighed gennem hele budgetprocessen

Tydelige fastsatte mål:	Procent
Helt enig i at de politisk fastsatte mål var tydelige gennem hele budgetprocessen	28 %
Delvist enig i at de politisk fastsatte mål var tydelige gennem hele budgetprocessen	57 %
Delvist uenig i at de politisk fastsatte mål var tydelige gennem hele budgetprocessen	8 %
Helt uenig i at de politisk fastsatte mål var tydelige gennem hele budgetprocessen	7 %
I alt	100 %

I tabel 14 ses det, at ca. 85 % af kommunerne er helt eller delvist enige i, at de politisk fastsatte mål var tydelige gennem hele budgetprocessen, mens ca. 15 % af kommunerne er delvis eller helt uenig, i at de politisk fastsatte mål var tydelige igennem hele budgetprocessen.

En videre analyse viser desuden, at der er en statistisk sammenhæng, når man ser på, om de politisk fastsatte mål er udtryk for en flerårig politisk strategi, og om målene var tydelige i budgetprocessen. Der er således en tendens til, at de politiske fastsatte mål, der er udtryk for en flerårig strategi, også er dem, der er mest synlige i budgetprocessen.²

Blev målene realiseret?

Nogenlunde samme billede gør sig gældende, når man ser på, hvorvidt kommunerne mener, at de politisk fastsatte mål blev realiseret i det endelige budget. Her svarer ca. 81 % af kommunerne, at de er helt eller delvist enige i, at de politisk fastsatte mål blev realiseret i det endelige budget, mens ca. 19 % af kommunerne er helt eller delvis uenige i, at de politisk fastsatte mål blev realiseret i det endelige budget.

Tabel 15. De politisk fastsatte mål blev realiseret i det endelige budget

Realisering af de fastsatte mål:	Procent
Helt enig i at de politisk fastsatte mål blev realiseret i det endelige budget	25 %
Delvist enig i at de politisk fastsatte mål blev realiseret i det endelige budget	56 %
Delvist uenig i at de politisk fastsatte mål blev realiseret i det endelige budget	16 %
Helt uenig i at de politisk fastsatte mål blev realiseret i det endelige budget	3 %
I alt	100 %

Budgetseminar

Styrelseslovens § 9a nævner eksplicit muligheden for afholdelse af seminarer for kommunalbestyrelsen vedrørende årsbudgettet.

² Signifikant ved 0,01 og med en gammaværdi på 0,5. Det vil sige, at vi med 99 % sikkerhed kan sige, at der er en sammenhæng.

Mange kommuner benytter sig af sådanne budgetseminarer eller temadrøftelser i forbindelse med budgetprocessen. Formålet kan være at drøfte strategier og på de sene budgetseminarer eventuelt at opnå budgetforlig. Derfor er det interessant at se på, hvornår i processen man har valgt at benytte budgetseminarer/temadrøftelser, og hvad den primære dagsorden har været på disse budgetseminarer/temadrøftelser.

Ca. 95 % af kommunerne har afholdt budgetseminarer på et eller andet tidspunkt i forbindelse med budget 2009.

Tabel 16. Afholdelse af budgetseminar

	Budgetseminar før KL's og Regeringens aftale om kommunernes økonomi	Budgetseminar efter KL's og Regeringens aftale om kommunernes økonomi, men før budgettets 1. behandling	Budgetseminar efter budgettets 1. behandling
Afholdelse af budgetseminar	56 %	82 %	25 %
Ingen afholdelse af budgetseminar	44 %	18 %	75 %
I alt	100 %	100 %	100 %

Som det fremgår af tabel 16 afholder 56 % af kommuner et budgetseminar før Regeringens aftale med KL om kommunernes økonomi, 82 % afholder seminar efter aftalen, men før budgettets 1. Behandling, mens 25 % afholder budgetseminar efter budgettets 1. Behandling.

Tabel 17. Tidspunkt og indhold for budgetseminarer/temadrøftelser

	Budgetseminar før KL's og Regeringens aftale om kommunernes økonomi	Budgetseminar efter KL's og Regeringens aftale om kommunernes økonomi, men før budgettets 1. behandling	Budgetseminar efter budgettets 1. behandling
Overordnet strategisk indhold	53 %	8 %	6 %
Udgiftssiden var på dagsorden	27 %	19 %	6 %
Indtægtssiden var på dagsorden	6 %	15 %	0 %
Fokus var et balanceret budget	4 %	54 %	88 %
Andet indhold	10 %	4 %	0 %
I alt	100 %	100 %	100 %

Der var mulighed for at sætte flere krydser.

Man kan som kommune sagtens afholde flere budgetseminarer/temadrøftelser på forskellige tidspunkter, hvorfor der har været mulighed for at sætte flere kryds ud for tidspunkt for et eventuelt budgetseminar/temadrøftelse. Angående indhold på de respektive budgetseminarer/temadrøftelser har der kun været mulighed for at sætte ét kryds, hvilket man skal have in mente, når man læser resultaterne i tabel 17.

Som det fremgår af tabellen ovenfor, har ca. 56 % af kommunerne svaret ja til, at der blev afholdt et budgetseminar før KL's og Regeringens aftale om kommunernes økonomi, mens ca. 44 % svarede nej. Indholdet på budgetseminarerne afholdt før KL's og Regeringens aftale om kommunernes økonomi var i 53 % af

tilfældene af overordnet strategisk karakter og i 27 % af tilfældene var det primært udgiftssiden, der var på dagsordenen.

Flere kommuner har svaret ja til, at der blev afholdt budgetseminar/temadrøftelse efter KL's og Regeringens aftale om kommunernes økonomi, men før budgettets 1. behandling (82 %), mens 18 % har svaret nej. I forhold til budgetseminarerne tidligere i forløbet var der markant flere kommuner, der havde fokus på det balancerede budget (54 %) mod 4 % tidligere. Til gengæld var der færre kommuner, hvor indholdet er overvejende strategisk, da der nu kun er 8 % af kommunerne, der har svaret ja, her mod 53 % tidligere.

Ser man på tidspunktet efter budgettets 1. behandling, fremgår det, at relativt få kommuner afholdt et budgetseminar på dette tidspunkt (25 %). De kommuner, der benytter sig af budgetseminar/temadrøftelse efter budgettets 1. behandling, har i langt de fleste tilfælde et balanceret budget som fokuspunkt (88 %).

Præsentation af ændrede tekniske budgetforudsætninger for politikerne

Kommunal budgetlægning er pr. definition en politisk proces, men i praksis er den, som det har vist sig i denne kortlægning, i større eller mindre grad understøttet af tekniske/administrative processer.

Der kan være vidt forskellige holdninger til, hvor ofte politikerne har behov for at blive præsenteret for ændringer i tekniske budgetforudsætninger.

Det er derfor interessant at undersøge, hvor ofte politikerne præsenteres for ændringer i budgettet foranlediget af ændringer i de tekniske forudsætninger, og om der er store forskelle kommunerne imellem.

Som det fremgår af tabellen nedenfor, er der stor forskel på, hvor ofte politikerne præsenteres for ændringer i de tekniske forudsætninger til budgettet. 28 % af kommunerne præsenterer kun ændringer i de tekniske forudsætninger én gang for politikerne, 39 % af kommunerne angiver, at politikerne præsenteres for ændringer i de tekniske forudsætninger to gange, mens 29 % af kommunerne angiver, at de præsenterer ændringer i de tekniske forudsætninger til budgettet tre gange for politikerne. 4 % af kommunerne angiver, at politikerne præsenteres for ændringer fire gange eller oftere.

Tabel 18. Antal gange ændringer i tekniske forudsætninger præsenteres for politikere

Præsentation af ændringer for politikere:	Procent	Kumulativ %
Én gang	28 %	28 %
To gange	39 %	68 %
Tre gange	29 %	96 %
Fire gange eller oftere	4 %	100 %

Der er ingen sammenhæng mellem tidspunkterne for politisk forelæggelse af en samlet teknisk/administrativ budgetoversigt og antallet af gange, hvor politikerne præsenteres for ændringer i de tekniske budgetforudsætninger.

Omstillingskatalog

Som led i budgetprocessen benytter flere kommuner sig i den politiske fase af et katalog med beskrivelser af udvidelses- og reduktionsforslag i forhold til serviceniveauet på konkrete politikområder. Et sådant katalog kan lokalt have forskellige benævnelser som f.eks. omstillingskatalog, budgetkatalog, prioriteringskatalog el. lign.

Omstillingskataloger i budgetprocessen er dog ingen garanti for, at disse rent faktisk anvendes.

Som det fremgår af tabellen nedenfor svarer 80 % af kommunerne i denne undersøgelse, at politikerne, i den politiske fase, havde adgang til et omstillingskatalog i budgetprocessen, mens 95 % af dem, der havde adgang til et sådan svarer, at omstillingskataloget i høj grad eller i nogen grad blev benyttet. Bemærk at det kun er kommuner, der svarede ja til, at der var adgang til et omstillingskatalog, der er medtaget i tabel 21.

Tabel 19. Andel kommuner, hvor politikerne havde adgang til et omstillingskatalog

Adgang til omstillingskatalog:	Procent
Ja, der var adgang til et omstillingskatalog	80 %
Nej, der var ikke adgang til et omstillingskatalog	20 %
I alt	100 %

Generelt havde politikerne i Region Hovedstaden i mindre grad adgang til et omstillingskatalog end kommunerne i de øvrige regioner.

Tabel 20. Adgang til omstillingskatalog fordelt på regioner

Andel der havde adgang til omstillingskatalog	
Region Nordjylland	86 %
Region Midtjylland	87 %
Region Syddanmark	82 %
Region Sjælland	83 %
Region Hovedstaden	68 %

Tabel 21. Andel af kommuner, med omstillingskatalog, som benyttede det

Benyttelse af omstillingskatalog:	Andel
Omstillingskataloget blev i høj grad benyttet	59 %
Omstillingskataloget blev i nogen grad benyttet	36 %
Omstillingskataloget blev i mindre grad benyttet	3 %
Omstillingskataloget blev slet ikke benyttet	2 %
I alt	100 %

Sparerunder

Det er ikke usædvanligt, at kommuner i bestræbelserne på at få "enderne til at nå sammen", i løbet af budgetprocessen er nødt til at gennemføre en sparerunde. Begrebet "sparerunde" er ofte benyttet, men kan være vanskeligt at definere. En sparerunde behøver ikke at være udtryk for en reel servicereduktion i forhold til det gældende budget. Kommunerne er derfor blevet spurgt åbent, om der i forbindelse med budget 2009 var en sparerunde, hvorefter de er blevet bedt om at angive, på hvilken måde, der var tale om besparelser.

Tabel 22. Sparrerunde i den politiske fase

Gennemførelse af sparerunde:	Procent
Ja, der blev gennemført en sparerunde i den politiske fase	88 %
Nej, der blev ikke gennemført en sparerunde i den politiske fase	12 %
I alt	100 %

Der ses en tendens til, at de kommuner, der har angivet, at de gennemførte en sparerunde, tilsvarende også har angivet flere politiske målsætninger i budgetprocessen (jf. tabel 11). Noget tyder således på, at der var flere politisk fastsatte mål i budgetprocessen i de kommuner, der har gennemført en sparerunde³.

Af de 88 % af kommunerne, som gennemførte en sparerunde i den politiske fase, svarer 45 % af kommunerne, at sparerunden bestod af en udgiftsreduktion i forhold til første overslagsår for budget 2008 (som for en stor del af kommunerne var udgangspunktet for budgettet), 39 % svarer, at sparerunden bestod af udgiftsreduktioner i forhold til tidligere teknisk budgetoplæg, 35 % af kommunerne svarer, at sparerunden bestod af en udgiftsreduktion i forhold til budgettet til 1. behandling, 25 % af kommunerne svarer, at sparerunden bestod af udgiftsreduktioner i forhold til budget 2008, mens 22 % svarer, at sparerunden bestod af et generelt fald i det generelle serviceniveau i forhold til budget 2008. En sparerunde i forhold til budget 2008 betyder en egentlig økonomisk besparelse, mens en sparerunde i forhold til det gennemsnitlige serviceniveau kan være udtryk for, at de samlede udgifter i budgettet er uændrede, men at antallet af klienter, elever mv. stiger, således at udgifterne pr. enhed reelt reduceres.

Tabel 23. Indhold i gennemførte sparerunder

Indhold i sparerunde:	Procent
Der var udgiftsreduktioner i forhold til overslagsår for budget 2008	45 %
Der var udgiftsreduktioner i forhold til et tidligere teknisk budgetoplæg	39 %
Der var udgiftsreduktioner i forhold til budgettet til 1. behandling	35 %
Der var udgiftsreduktioner i forhold til budget 2008 (i faste priser)	25 %
Der var et generelt fald i det gennemsnitlige serviceniveau i forhold til budget 2008	22 %
Andet	3 %

Der var mulighed for at sætte flere krydser.

Realisering af sparerunderne

En sparerunde kan i budgetprocessen være meldt ud tidligt i forløbet, hvorved omfanget af sparerunden i den afsluttende politiske behandling kan ende med at blive reduceret.

³ Sammenhængen er signifikant på 0,1 Alpha-niveau med en gammaværdi på 0,421. Det vil sige, at vi med 90 % sikkerhed kan sige, at antallet af politiske mål har betydning for forekomsten af sparerunder.

Af de kommuner, der har svaret ja til, at der var en sparerunde i den politiske fase, svarer 14 % af kommunerne, at 0 – 20 % af sparerunden blev realiseret i det endelige budget, 5 % svarer, at 21 – 40 % af sparerunden blev realiseret i det endelige budget, 21 % af kommunerne svarer, at 41 – 60 % af sparerunden blev realiseret, 23 % svarer, at 61 – 80 % af sparerunden blev realiseret, mens 37 % af kommunerne svarer, at 81 – 100 % af sparerunden blev realiseret i det endelige budget. Det vil f.eks. sige, at af de kommuner, der oplevede en sparerunde (af en eller anden slags jf. tabel 22 og 23) i den politiske fase, oplever ca. 60 % af kommunerne, at over 60 % af sparerunden blev realiseret i det endelige budget.

Tabel 24. Vurdering af hvor stor en andel af sparerunden, der blev realiseret i det endelige budget

Realiseringsgrad af sparerunde:	Procent	Kumulativ %
81 - 100 %	37 %	37 %
61 - 80 %	23 %	60 %
41 - 60 %	21 %	81 %
21 - 40 %	5 %	86 %
0 - 20 %	14 %	100 %

Det må således siges, at det er en relativt stor del af besparelserne, der viser sig at blive vedtaget i budgettet.

De vedtagne besparelser var ifølge tabellen nedenfor i 40 % af tilfældene i høj grad eller i nogen grad udmøntede, mens besparelserne i 60 % af tilfældene i mindre grad eller slet ikke var udmøntede. At besparelser er "udmøntede" vil i denne sammenhæng sige, at det ikke ved budgetvedtagelsen er besluttet, hvilke konkrete handlinger, servicenedsættelser el. lign., der skal gennemføres for at realisere besparelsen.

Tabel 25. Graden af udmøntede besparelser

Udmøntning af besparelser:	Procent
De vedtagne besparelser var i høj grad udmøntede (rammereduktioner/reduktionspuljer)	16 %
De vedtagne besparelser var i nogen grad udmøntede (rammereduktioner/reduktionspuljer)	24 %
De vedtagne besparelser var i mindre grad udmøntede (rammereduktioner/reduktionspuljer)	44 %
De vedtagne besparelser var slet ikke udmøntede (rammereduktioner/reduktionspuljer)	16 %
I alt	100 %

Nye tiltag

I en politisk sammenhæng er det vanskeligt at forestille sig et budget gennemført uden, at der iværksættes nye tiltag.

Denne undersøgelse viser da også, at dette er tilfældet i budget 2009. Der blev i budget 2009 i højere grad afsat midler til nye anlægstiltag end til nye driftstiltag. Således svarer 27 %, at der i høj grad eller i nogen grad blev afsat midler til nye driftstiltag, mens 61 % svarer, at der i høj grad eller i nogen grad blev afsat midler til nye anlægstiltag. Der er altså et fåtal af kommuner, der ikke har afsat midler til nye tiltag.

Tabel 26. Midler til nye tiltag i budget 2009

Midler til nye tiltag:	Driftstiltag	Anlægstiltag
I høj grad	4 %	18 %
I nogen grad	23 %	43 %
I mindre grad	69 %	35 %
Slet ikke	4 %	4 %
I alt	100 %	100 %

Sammenholder man spørgsmålet om afsættelse af midler til nye tiltag med spørgsmålet om gennemførelse af sparerunder, viser det sig, at det ikke har nogen betydning, om kommunen er i gang i med en sparerunde i forhold til, om der er afsat midler til nye tiltag i budgettet. Også kommuner, der gennemfører sparerunder, synes derfor at have afsat midler til nye tiltag.

Der er i øvrigt heller ingen sammenhæng mellem, om man anvendte generelle rammereduktioner eller rammereduktioner på udvalgte områder (tabel 7), samt om man benyttede et omstillingskatalog (tabel 19) og i hvor høj grad der blev afsat midler af til nye tiltag på budget 2009.

Sanktionslovgivningen

Et flertal i Folketinget vedtog den 4. juni 2008 tre lovforslag omhandlende såvel kollektive som individuelle sanktioner over for kommunerne⁴. Der var tale om en "bagudrettet" sanktionsregel vedrørende regnskabsresultaterne for 2008 for hhv. serviceudgifter og bruttoanlægsudgifter samt to "fremadrettede" regler, der fra og med kommunernes budgetlægning for 2009 skal sikre aftaleoverholdelse i forhold til skatteudskrivningen og det budgetterede udgiftsniveau. Den fremadrettede del kan medføre økonomiske sanktioner ved forhøjelse af den samlede skatteudskrivning ud over det aftalte og ved en overskridelse af det aftalte udgiftsniveau.

Det må forventes, at den fremadrettede del af sanktionslovgivningen har betydet en ændring af såvel selve budgetprocessen som resultatet af budgetlægningen for en del kommuner. Som vist i tabellen nedenfor er de fleste kommuner da også helt eller delvist enige i, at sanktionslovgivningen fik afgørende betydning for budgetprocessen i deres egen kommune. Det ses også, at servicevækstrammen og skattestoppet havde lidt større betydning for budgetprocessen end anlægsrammen havde.

Tabel 27. Sanktionslovgivningens betydning for budgetprocessen i egen kommune

Sanktionslovgivningens betydning:	Helt enig	Delvist enig	Delvist uenig	Helt uenig	Total
Skattestoppet fik afgørende betydning	43 %	31 %	18 %	8 %	100 %
Servicevækstrammen fik afgørende betydning	42 %	34 %	16 %	8 %	100 %
Anlægsrammen fik afgørende betydning	30 %	38 %	16 %	16 %	100 %

Tendensen man ser, når man kigger på sanktionslovgivningens betydning for budgetprocessen, er stort set den samme, når man ser på budgetresultatet. Det vil sige, at langt de fleste kommuner er helt eller delvist enige i, at sanktionslovgivningen fik afgørende betydning for budgetresultatet, mens servicevækstrammen og skattestoppet havde lidt større betydning for budgetresultatet, end anlægsrammen havde.

⁴ Lov nr. 478 Lov om regulering af statstilskuddet til kommunerne i 2009 af 17. juni 2008, lov nr. 548 Lov om ændring af lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner af 17. juni 2008 og lov nr. 477 Lov om nedsættelse af statstilskuddet til kommuner ved forhøjelser af den kommunale skatteudligning af 17. juni 2008.

Tabel 28. Sanktionslovgivningens betydning for budgetresultatet i egen kommune

Sanktionslovgivningens betydning:	Helt enig	Delvist enig	Delvist uenig	Helt uenig	Total
Servicevækstrammen fik afgørende betydning	44 %	29 %	17 %	10 %	100 %
Skattestoppet fik afgørende betydning	39 %	36 %	17 %	8 %	100 %
Anlægsrammen fik afgørende betydning	27 %	39 %	18 %	16 %	100 %

Borgmestermøderne

I forbindelse med sanktionslovgivningen blev der afholdt såkaldte "borgmestermøder", som i KL-regi havde til formål at understøtte opnåelsen af et samlet budgetresultat, der lå inden for rammerne af det aftalte. Stort set alle landets borgmestre deltog i møderne, der blev afholdt i august og september 2008.

Undersøgelsen viser – ikke overraskende - at langt de fleste kommuner er helt eller delvis enige i, at borgmestermøderne havde afgørende betydning for såvel anlægsbudgettet, skatten, servicevækstrammen og for budgetprocessen i egen kommune. Resultaterne viser også, at borgmestermøderne havde relativt størst betydning i forbindelse med processen for budgettet. Her svarede hele 73 % af kommunerne, at de er helt eller delvist enig i, at borgmestermøderne fik afgørende betydning.

Tabel 29. Borgmestermødernes betydning for budgettet i egen kommune

Borgmestermødernes betydning	Helt enig	Delvist enig	Delvist uenig	Helt uenig	I alt
Borgmestermøderne fik afgørende betydning for anlægsbudgettet	20 %	46 %	16 %	18 %	100 %
Borgmestermøderne fik afgørende betydning for skatten	24 %	43 %	22 %	11 %	100 %
Borgmestermøderne fik afgørende betydning for Servicevækstrammen	20 %	42 %	23 %	15 %	100 %
Borgmestermøderne fik afgørende betydning for processen i forbindelse med budgettet	23 %	51 %	18 %	8 %	100 %

Evaluering af budgetprocessen

Det betragtes normalt som værende god praksis, at væsentlige processer, der udføres løbende, undergives en eller anden form for formel evaluering i bestræbelserne på at forbedre processen. Kommunerne er derfor også blevet spurgt, om der anvendes administrativ og/eller politisk evaluering af budgetprocessen.

Besvarelsenerne viser, at der i 85 % af kommunerne er foretaget en evaluering af budgetprocessen. I 53 % af de kommuner, der foretog en evaluering, har evalueringen både været politisk og administrativ. I 40 % af de kommuner, hvor der er foretaget en evaluering, har denne kun været administrativ, mens det kun er i 4 % af kommunerne, hvor evalueringen udelukkende har været foretaget politisk. I 15 % af kommuner er der ikke blevet gennemført en evaluering af budgetprocessen.

Tabel 30. Evaluering af budgetprocessen for 2009

Evaluering	Procent
Der er foretaget evaluering	85 %
Der er ikke foretaget evaluering	15 %

Tabel 31. Evalueringsform

Evaluering	Procent
Der er både foretaget en politisk og en administrativ evaluering	53 %
Der er kun foretaget en administrativ evaluering	40 %
Der er kun foretaget en politisk evaluering	6 %

Opbakning til det endeligt vedtagne budget

Vi har i undersøgelsen spurgt til opbakningen i kommunalbestyrelsen til det endelige budget. Hensigten med spørgsmålene har været at kortlægge graden af "budgetforlig" i kommunerne. Budgetforlig defineres formodentligt traditionelt forskelligt i kommunerne, og det er derfor ganske vanskeligt at afdække begrebet budgetforlig uden at have en nærmere dialog med de adspurgte.

Vi har derfor – i et forsøg på at afdække opbakningen til budgettet - valgt at spørge til det antal kommunalbestyrelsesmedlemmer, der "stod bag det endelige budget". Det er vores forventning, at vi med spørgsmålet rammer "budgetforlig" bedst muligt i forhold til undersøgelsesformen.

Konkret har vi spurgt den ansvarlige for budgetprocessen hvor mange medlemmer, der er i kommunalbestyrelsen, og hvor mange, der stod bag det endeligt vedtagne budget for 2009.

Tabel 32. Andel af kommunalbestyrelsen, der stod bag det endeligt vedtagne budget for 2009

Andel der stod bag det endeligt vedtagne budget	Procent	Kumulativ %
51- 60 %	16 %	16 %
61-70 %	4 %	20 %
71-80 %	12 %	32 %
81-90 %	10 %	42 %
91-100 %	58 %	100 %

I næsten 60 % af kommunerne står 91 % af kommunalbestyrelsen eller flere bag det vedtagne budget. Der ses således en markant tendens til, at budgettet vedtages med et stort flertal i kommunerne. Det viser sig dog, at budgettet vedtages af en større andel af kommunalbestyrelsens medlemmer i Jylland og på Fyn end på Sjælland. Vi kan således med forholdsvis stor statistisk sikkerhed konkludere, at hvor i landet kommunerne er placeret, har betydning for, hvor en stor del af kommunalbestyrelsen, der vedtog det endelige budget⁵. Der er ingen sammenhæng mellem opbakningen til det endeligt vedtagne budget for 2009 og kommunestørrelse, og om kommunerne er sammenlægnings- eller ikke-sammenlægningskommune.

Tabel 33. Andel, der stod bag det endelige budget fordelt på regioner

Andel, der stod bag det endeligt vedtagne budget	Region Nordjylland, Midtjylland og Syddanmark	Region Sjælland og Hovedstaden
51-70 %	18 %	24 %
71-90 %	13 %	34 %
91-95 %	3 %	3 %
96-100 %	66 %	39 %
I alt	100 %	100 %

⁵ Sammenhængen er signifikant på 0,05 Alpha-niveau med en gammaværdi på 0,381. Det vil sige, at vi med 95 % sikkerhed kan sige, at det regionale tilhørsforhold har betydning for variationen i andelen, der stod bag det endelige budget.