

Økonomisk politik for Aarhus Kommune

6. marts 2019
Side 1 af 12

Indledning

Den økonomiske politik definerer de overordnede økonomiske mål, og de styringsprincipper, som gælder i Aarhus Kommune.

Den økonomiske politik tydeliggør retning og opstiller pejlemærker for økonomistyringen, og den har som overordnet mål at medvirke til, at de kommunale indtægter anvendes på en måde, der sikrer størst mulig værdi for borgerne. Herunder, at der skabes et økonomisk råderum til tværgående prioritering, og at der kan foretages bevidste politiske prioriteringer.

Den økonomiske politik er vedtaget af Byrådet, og kan ændres af Byrådet, men som udgangspunkt forudsættes den at udgøre en overordnet ramme, der evalueres og eventuelt justeres i starten af hver byrådsperiode.

Det har selvstændig værdi, at byrådet med passende mellemrum får lejlighed til at drøfte de økonomiske målsætninger og styringsprincipper i sammenhæng, da de i høj grad er udtryk for politiske prioriteringer og afvejninger.

Mål og midler i den økonomiske politik

1. Måltal for finansiel egenkapital

Aarhus Kommunes primære økonomiske styringsmål er måltallet for den finansielle egenkapital ultimo budgetperioden. Måltallet definerer råderummet i den årlige budgetlægning.

Ændringer i måltallet kan besluttes som tekniske konsekvenser af gældssanering, større driftsfinansierede anlægsinvesteringer m.m. Forhold, der giver anledning til en teknisk justering af måltallet for finansiel egenkapital dokumenteres af Borgmesterens Afdeling.

Måltallet kan desuden justeres som følge af konkrete politiske aftaler om gældsafvikling, fx i forbindelse med de årlige budgetdrøftelser.

Måltallet for den finansielle egenkapital skal oplyses i sammenhæng med Aarhus Kommunes samlede egenkapital, som siger noget om

BORGMESTERENS AFDELING

Budget og Planlægning
Aarhus Kommune

Budget og Planlægning
Rådhuset, Rådhuspladsen 2
8000 Aarhus C

Telefon: 89 40 20 00
Direkte telefon: 23 32 91 89

E-mail:
budget@ba.aarhus.dk
Direkte e-mail:
ob@aarhus.dk
www.aarhus.dk

Sag:18/025679-1
Sagsbehandler:
Ole Bjørnholt

Aarhus Kommunes soliditet, og synliggøres i forbindelse med budget- og regnskabsindstillinger.

6. marts 2019
Side 2 af 12

Finansielle egenkapital

Den finansielle egenkapital opgør kommunens finansielle formue/gæld på det skattefinansierede område, og ændringerne i den finansielle egenkapital svarer til de enkelte års over-/underskud på det skattefinansierede område.

Måltallet er oprindeligt fastsat ud fra hensynet til omtrentlig rente-neutralitet i forhold til kommunens gæld. Det er ikke hensigten at ramme et niveau, der præcist giver balance mellem renteindtægter og – udgifter, da dette afhænger af de konkrete forhold på kapitalmarkedet et givet år. Det afgørende er, at der er et veldefineret måltal at styre efter.

Nedenfor en opgørelse over den finansielle egenkapital i 6-byerne pr. indbygger:

(Regnskab 2016 - hele kroner)

København	Odense	Esbjerg	Randers	Aarhus	Aalborg
6.996	-6.405	-5.836	-13.014	-8.784	-7.740

Den samlede egenkapital

Den samlede egenkapital udgøres af den finansielle egenkapital samt øvrige aktiver og passiver, herunder kommunens bygninger på den ene side og pensionsforpligtelser på den anden. Den samlede egenkapital udgjorde 12,7 mia. kroner ved udgangen af 2017.

Den samlede egenkapital egner sig ikke som et måltal, der kan styres efter, og det er kun en begrænset del af aktiverne, der er realiserbare. Omvendt viser det noget om kommunens soliditet.

2. Måltal for Likviditet - kassebeholdningen

Det tilstræbes, at der til enhver tid er en samlet likviditet opgjort efter kassekreditregelen på minimum 4.000 kroner pr. indbygger. Når

denne forudsætning er opfyldt i hele budgetperioden er likviditet ikke et selvstændigt styringsmål. ("det grønne område")

6. marts 2019
Side 3 af 12

Hvis likviditeten ligger mellem 2.000 og 4.000 kroner pr. indbygger, skal lånemuligheder udnyttes fuldt ud. ("det gule område"). Der kan kun i særlige situationer, efter en konkret vurdering, gennemføres driftsfinansierede anlægsinvesteringer. Forbrug af opsparing tillades kun efter en konkret vurdering.

Hvis likviditeten kommer under 2.000 kroner pr. indbygger, bliver likviditetsopbygning et selvstændigt styringsmål i den økonomiske politik ("det røde område").

Grænsen på 4.000 kr. er fastsat ud fra en afvejning af fleksibilitet og handlemuligheder i kommunens samlede økonomi, samt en robusthed i likviditeten overfor uforudsete begivenheder.

Likviditetshensynet - kassebeholdningen

Likviditetshensynet tilsiger, at der opretholdes en tilstrækkelig beholdning til den daglige drift, der kan dække (sæson) svingninger i kommunens udgifter, samt i et rimeligt omfang til uforudsete hændelser.

Kassekreditreglen bestemmer, at kommuners gennemsnitlige likviditet, målt over de sidste 12 måneder, til stadighed skal være positiv. Det aktuelle niveau er ca. 2,2 mia. kroner, dvs. ca. 6.793 kroner pr indbygger. Likviditetsprognosen forudser, at vi i løbet af budgetperioden kommer under 4.000 kroner pr. indbygger, og altså i "det gule område".

3. Budgetmodeller

Budgetmodellerne sikrer, at områder, hvor en demografisk udvikling har umiddelbare konsekvenser for udgiftspresset, får reguleret deres variable budgetter i takt med denne. Herved sikres, at serviceniveauet fastholdes, når folketallet stiger og modsat, at der ikke sker en udgiftsglidning i form af stigende enhedspriser, når folketallet falder.

Byrådet beslutter hvilke områder, der skal være omfattet af en budgetmodel.

Det er løbende blevet vurderet, om der er hensigtsmæssige incitamenter, samt en passende fordeling mellem faste og variable udgifter i modellerne.

6. marts 2019
Side 4 af 12

Budgetreduktioner er løbende omsat som reducerede enhedsbeløb i modellerne.

Budgetmodeller

Aarhus Kommune anvender i dag to hovedtyper af budgetmodeller:

1. *Rene demografiske modeller*, hvor budgetterne reguleres op eller ned i takt med udsving i antallet af borgere – som hovedregel i antallet i en bestemt aldersgruppe
2. *Efterspørgselsstyrede modeller* (folkeskoler og dagpasning), hvor budgetterne reguleres op eller ned alt efter hvor mange borgere, der efterspørger en bestemt ydelse. Modellen anvendes på områder, hvor alle der henvender sig, skal have en på forhånd fastlagt ydelse.

Budgetmodellerne anvendes på områder, hvor der er en relativ tæt sammenhæng mellem antal borgere og behovet for kommunale serviceydelser. Det gælder f.eks. dagpasning, skoleområdet og ældreplejen. Modsat er områder som kultur og det administrative område ikke omfattet af budgetmodeller.

Ca. 70 % af serviceudgifterne i Aarhus Kommune er omfattet af demografiske budgetmodeller, svarende til ca. 8,5 mia. kr.

4. Finansieringsbidrag til budgetmodellerne

For at sikre finansiering til de merudgifter, der hvert år tilføres budgetterne på de store serviceområder via de gældende budgetmodeller, fastsættes hvert år et finansieringsbidrag på 0,75 % af de samlede decentraliserede rammer.

Det vil sikre, at udbuddet på de store serviceområder fortsat kan følge med væksten i befolkningen.

Hvis de økonomiske konsekvenser af de gældende budgetmodeller ændres væsentligt, vil der også være behov for at ændre finansieringsbidraget på 0,75 %.

6. marts 2019
Side 5 af 12

Finansieringsbidraget opkræves 1. og 3. år i en byrådsperiode. Når det er valgt at opkræve bidraget hvert andet år, er det for at give mulighed for at tage et mere langsigtet og strategisk blik på de nødvendige tilpasninger. Det har nogle steder været oplevet som u hensigtsmæssigt at skulle overveje nye tilpasninger hvert år, fremfor at kunne planlægge over flere år.

Magistratsafdelingerne bidrager efter deres andel af de decentraliserede rammer. Den enkelte afdeling vil i afdelingens budgetbidrag beskrive, hvordan besparelsen skal realiseres. Tilpasningerne bliver således en del af afdelingernes forslag til budgettet, og de skal drøftes i MED-system mv. i den enkelte afdeling på samme vis som for budgetforslaget i øvrigt.

5. Måltal for effektivisering

Byrådet forventer, at der som hovedregel kan realiseres årlige effektiviseringsgevinster på 1 % om året gennem innovation, strukturændringer, ibrugtagning af ny teknologi, bedre kapacitetsudnyttelse, løbende kompetenceudvikling, omlægning af arbejdsgange, nyttiggørelse af nye forskningsresultater, mere effektive indkøb og højere aftaleoverholdelse, reduceret sygefravær, bedre risikostyring, statslige effektiviseringstiltag og andre former for effektivisering.

Effektiviseringsgevinster på 1 % vil være med til at sikre finansieringen til budgetmodellerne, og herved modvirke, at finansieringsbidraget medfører serviceforringelser på områder, der ikke er omfattet af en budgetmodel.

Et fast årligt effektiviseringskrav i budgetlægningen giver de centrale enheder mulighed for at anskue effektiviseringsindsatsen i et flerårigt perspektiv. Det giver mindre usikkerhed end ved pludselige opbremsninger og sparerunder.

Det er helt afgørende, at incitamentet i afdelingerne peger i den rigtige retning, når der effektiviseres. Derfor er udgangspunktet, at de konkrete gevinster, der kan opnås ved konkrete effektiviseringstiltag, forbliver i de enkelte decentraliserede budgetter, medmindre byrådet i helt særlige situationer beslutter noget andet.

Byrådet lægger vægt på, at de planlagte og realiserede effektiviseringsgevinster synliggøres, selvom der nødvendigvis må være et betydeligt skønselement i, hvordan gevinsterne opgøres. Erfaringerne har vist, at synliggørelse af effektiviseringsgevinsterne, som præsenteres i et samlet katalog i forbindelse med regnskabet, er med til at sætte fokus på de reelle effektiviseringer.

Det forudsættes, at der i forbindelse med regnskabsaflæggelsen følges op på effekterne af de planlagte, udvalgte effektiviseringstiltag, indtil de kan anses for fuldt gennemførte, og gevinsterne er gjort endeligt op. Økonomistyregruppen er ansvarlig for at koordinere beskrivelsen af de tværgående initiativer.

Målsætningen skal ikke opfattes som et krav til det enkelte års budget for den enkelte afdeling, men er udtryk for en målsætning, der i gennemsnit over en årrække forventes indfriet for kommunen under et. Effektiviseringstiltagene forventes ikke nødvendigvis ligeligt fordelt på de enkelte afdelinger.

Udover ovennævnte effektiviseringer, der bliver beskrevet med en business case og som et effektiviseringsprojekt, er der de mange "hverdagseffektiviseringer", som er at finde overalt på kommunens arbejdspladser. Det er de mange daglige forbedringer på den enkelte institution eller i den enkelte afdeling, der er for små til at blive beskrevet med en business case, og som ikke indgår i de årlige opfølgninger af effektiviseringsarbejdet. Disse "hverdagseffektiviseringer" er også med til at understøtte den borgerrettede velfærd.

Effektivisering og rammereduktion

Effektivisering har som formål at sikre kommunens borgere størst mulig nytte (effekt) af de ressourcer, der er til rådighed.

Ved effektivisering forstås, at der alt andet lige opnås større effekt (nytte) inden for det budget, der politisk er fastlagt. Effektiviseringer kan og bør således tilstræbes og realiseres uanset valg af serviceniveau.

Der kan foretages rammereduktioner, når der er behov for besparelser eller omprioriteringer. Rammereduktionerne kan udmøntes som effektiviseringer eller servicereduktioner.

6. Økonomisk decentralisering - rammestyring

6. marts 2019
Side 7 af 12

Hovedprincippet i økonomistyringen i Aarhus Kommune er Økonomisk Decentralisering.

Det indebærer, at der gives en samlet bevilling til en decentraliseret sektor, og at merudgifter på et område kan finansieres via kompenserende besparelser på andre områder inden for den pågældende decentraliserede enhed/sektor, så længe den samlede målopfyldelse sikres.

De decentrale enheder/sektorer har ret til inden for egen rammebevilling at foretage overførsler mellem løn og øvrige driftsudgifter og mellem de enkelte budgetår inden for aftalte udsvingsgrænser, samt anvendelse af nettobevillinger.

Byrådet lægger vægt på decentralisering som et bærende princip, da de borgerrelaterede beslutninger så vidt muligt bør træffes i samarbejde mellem borgerne og de medarbejdere, der er i besiddelse af den største faglige viden på området. Det giver mulighed for tilpasning af serviceydelser til borgernes ønsker og behov, ændrede omgivelser og særlige lokale omstændigheder.

Det indebærer også, at forvaltningen inden for de enkelte decentraliserede sektorer tilrettelægges sådan, at budgetansvaret, der hvor det er hensigtsmæssigt, uddelegeres fx til de enkelte institutioner ud fra samme principper, som gælder for de decentraliserede sektorer.

6a. Forbrug af decentral opsparing

Det er vigtigt, at byrådet har mulighed for at styre hvor, hvordan og hvornår pengene anvendes. På den anden side er det et bærende princip i decentraliseringen, at magistratsafdelingerne i styringen af den decentrale økonomi, og den decentrale drift, har muligheden for at overføre ikke-forbrugte midler/opsparing mellem årene.

I forbindelse med regnskabsaflæggelsen for 2017 har der været et øget politiske fokus på den decentrale opsparing, samt hvordan den disponeres. Dette fokus skal også fremadrettet prioriteres i regnskabsaflæggelsen.

Økonomisk decentralisering

Decentraliseringen som styringsprincip blev indført i Aarhus Kommune i begyndelsen af 1990'erne.

Der er bred konsensus om, at decentraliseringen har haft stor betydning for udviklingen af økonomisk ansvarlighed i afdelingerne og de enkelte sektorer, og også på institutionsniveau.

Der er 21 decentraliserede sektorer i Aarhus Kommune. I Budget 2019 udgjorde sektorernes budgetter samlet set 12,2 mia. kr., svarende til 62 % af det samlede driftsbudget.

De største sektorer er (Budget 2019):

- Børn og Unge, 4,7 mia. kr.,
- Ældre og handicappede, 2,8 mia. kr.
- Socialområdet, 2,4 mia. kr.

I det enkelte år kan der typisk overføres over-/underskud til efterfølgende år svarende til 5 pct. af nettorammen, og opsparingen må højst udgøre 10 pct. af nettorammen, medmindre Byrådet dispenserer. For de store sektorer gælder halvt så store udsvingsgrænser.

7. Målstyring

Når der arbejdes med mål i Aarhus Kommune, er det med fokus på at skabe effekt, forstået som værdi for – og sammen med - borgerne og samfundet.

Aarhusfortællingen indeholder Byrådets vision, og Aarhusmålene er mål for, om udviklingen bevæger sig i den rigtige retning i forhold til byrådets vision for udviklingen af Aarhus. Aarhusfortællingen og -målene er tværgående såvel internt som eksternt, og har til formål at sætte en fælles retning. For at Aarhus kan leve op til Aarhusfortællingen og realisere Aarhusmålene, er det nødvendigt at byens borgere, foreninger, virksomheder mv. bidrager sammen med kommunen.

Aarhusmålene angiver retningen for øvrige mål i kommunen, og det forudsættes, at afdelingernes budgetmål afspejler Aarhusmålene. Målstyring er dermed også knyttet til decentralisering og rammestyrelse, idet Byrådet gennem budgetmålene sætter retningen for anvendelsen af de økonomiske rammer. Der følges op på både Aarhusmål og afdelingernes budgetmål i regnskabet. Dels for at kunne vurdere

om udviklingen bevæger sig i den rigtige retning, dels for at give læring gennem viden om hvad der virker.

6. marts 2019
Side 9 af 12

De enkelte fagudvalg følger op på og vurderer "egne" budgetmål hvert kvartal.

8. Ikke-decentraliserede sektorer

Hovedregel er økonomisk decentralisering, men der er også områder i driftsbudgettet, som ikke kan styres på denne måde.

Næsten alle udgifter har et element af "styrbarhed", men der er områder, hvor økonomisk decentralisering ikke er hensigtsmæssig. Her er det i højere grad et fælles ansvar at sikre budgetoverholdelsen, og der kan ikke altid opnås fuldstændig budgetoverholdelse, typisk fordi der er tale om lovbundne ydelser.

Områder, som er ikke-decentraliserede skal være kendetegnet ved *alle* følgende forhold:

- Udgifterne må ikke kunne styres, så budgetoverholdelse kan sikres gennem kommunale beslutninger,
- Området skal kunne adskilles klart fra andre områder, så det undgås at en udgift på et ikke-decentraliseret område kan erstatte en udgift på et decentraliseret område,
- Området skal have en vis tyngde i forhold til den decentraliserede sektor, som det naturligt kunne høre til,
- Området skal ikke være præget af stor udgiftsmæssig stabilitet

For de ikke-decentraliserede sektorer udarbejdes to gange årligt, pr. 30. juni og 30. september en budgetkontrol, hvor der skønnes over forventet årsforbrug. Hvis der er udsigt til, at forbruget overstiger budgettet, udarbejdes en redegørelse for baggrunden herfor, og de muligheder, der er for at reducere forbruget. Hvis nødvendigt udarbejdes indstilling om bevillingsændringer.

Redegørelsen udarbejdes sammen med halvårsregnskabet, og behandles i Byrådet. Herved sikres, at budgetoverskridelser inden for det ikke-decentraliserede område, samt handlemuligheder for at undgå eller begrænse dem, bliver politisk vurderet. Herved får Byrådet mulighed for inden en eventuel budgetoverskridelse at forholde

sig til eventuelle utilsigtede konsekvenser for de borgerrettede velfærdssydelsler.

6. marts 2019
Side 10 af 12

9. Investeringsmodeller

Byrådet kan vedtage investeringsmodeller. Herved gives bevilling til at afholde udgifter på ét område, som modsvares af forventede besparelser på andre (typisk ikke-decentraliserede) udgiftsområder eller på et senere tidspunkt.

Investeringsmodeller kan – hvis de lykkes – give bedre betingelser for de borgere, det handler om, samt bidrage til at skabe et større, samlet råderum.

Byrådet ønsker en proaktiv anvendelse af investeringsmodeller ud fra følgende principper:

- Det skal sikres, at den udgift, der foreslås finansieret ved en investeringsmodel, ligger udover det, som rettelig kan finansieres indenfor det almindelige budget.
- Der skal foreligge en faglig velbegrunder vurdering af, at investeringsmodellen fører til økonomiske gevinster, der som minimum kan finansiere udgifterne ved investeringsmodellen (business case),
- Der gennemføres en systematisk (årlig) opfølgning på, om de forventede effekter opnås,
- Effekterne af investeringsmodeller budgetteres forsigtigt. Udgangspunktet er, at der kun budgetteres med en gevinst, der svarer til investeringen, selvom den forventede gevinst er større. Men ud fra en konkret vurdering vil byrådet kunne fravige dette princip.

./. Vedlagt "Principper for brug af investeringsmodeller i Aarhus Kommune.

10. Anlæg

Der skal sikres et økonomisk råderum til fremtidige anlægsinvesteringer. Anlægsniveauet fastlægges af byrådet.

Hvert år kommer der et nyt overslagsår ind i budgetlægningen. I det nye overslagsår indarbejdes der anlægsbeløb – enten konkrete eller

som reserver – svarende til det niveau, som følger af tidligere byrådsbeslutninger. Til og med 2023 følger det konkrete niveau i det enkelte år blandt andet af den 10-årige investeringsplan.

6. marts 2019
Side 11 af 12

10a. Driftsfinansierede anlægsinvesteringer

Driftsfinansierede anlægsinvesteringer er en mulig finansieringsmodel under hensyntagen til kommunens likviditetsbeholdning. Det forudsættes, at anlægsinvesteringerne medfører effektiviseringer i form af driftsbesparelser.

Der er fortillælde, hvor finansieringsformens anvendelse ikke har haft direkte forbindelse til driftsbesparelser, men i stedet har været begrundet i et politisk ønske om at prioritere en bestemt investering. Den mulighed bør fortsat være gældende for Byrådet, men bør anvendes med forsigtighed.

Udgangspunktet er, at det kun finder sted, når det kan sandsynliggøres, at investeringen vil medføre driftsbesparelser, samt at der er en gennemsnitlig likviditetsbeholdning på minimum 4.000 kr. pr. indbygger i Aarhus Kommune.

Udgangspunktet er derfor, at driftsfinansierede anlægsinvesteringer ikke kan forventes imødekommet, når likviditeten er i "det gule område" mellem 2.000 og 4.000 kr. pr. indbygger. Ud fra en konkret vurdering vil byrådet kunne fravige dette princip.

Renten for driftsfinansierede anlægsinvesteringer fastsættes en gang årligt af Borgmesterens Afdeling sådan, at den ligger i overkanten af kommunens finansieringsrente, så der herved er indlagt en vis risikopræmie.

Driftsfinansierede anlægsinvesteringer

En driftsfinansieret anlægsinvestering svarer reelt til, at en afdeling får et lån i kommunekassen til finansiering af et anlægsprojekt. Lånet afdrager afdelingen ved, at driftsbudgettet og rammen reduceres i aktivets økonomiske levetid. Herefter tilbageføres den prisfremskrevne budget- og rammereduktion til afdelingen.

Renten for driftsfinansierede anlægsinvesteringer er aktuelt 3,0 % i Aarhus Kommune. Det er en forholdsvis høj rente i forhold til kommunens finansieringsrente, men der kan argumenteres for, at kravet til forrentning burde sættes højere, da der altid er en risiko forbundet med en investering. En højere rente vil også kunne bruges til at regulere omfanget.

11. Transparens, enkelhed og helhedstænkning

Det er et selvstændigt mål, at økonomistyringen er baseret på enkle og letforståelige principper og sikrer den højst mulige transparens for Byrådet og offentligheden, understøtter helhedstænkning, og fremmer effektive arbejdsgange. Det indebærer, at:

1. Arbejdet med at sikre transparens i forbindelse med budget, årsregnskab og forventede regnskaber skal fastholdes. Fremover udarbejdes kun én samlet indstilling for såvel halvårsregnskab som forventet regnskab og regnskab.
2. Ledelsesinformation til Byrådet skal fortsat udvikles og præsenteres, så den giver Byrådet og offentligheden en let tilgængelig indgang til opdaterede data, og dermed understøtter Byrådets arbejde bedst muligt
3. Særlige regler og bestemmelser af betydning for økonomistyringen, der ikke er direkte afledt af den økonomiske politik, skal løbende vurderes. Udgangspunktet er, at behovene i økonomistyringen ændrer sig over tid, og der er derfor behov for, at administrationen og byrådet løbende forholder sig til tidligere beslutninger for at vurdere om behovet stadig er det samme. Der fastsættes derfor opdateringsbestemmelser/automatisk udløbsdato for alle instruktioner og andre reguleringer af betydning for økonomistyringen.

Bilag

Bilag 1: Bevillingsregler

Bilag 2: Principper for brug af investeringsmodeller i Aarhus Kommune