

Økonomisk politik 2021

20/21623 Åben Sag

Sagsgang

ØK, KB

Sagsfremstilling

Den økonomiske politik er grundlaget for den økonomiske styring i Norddjurs Kommune og definerer de overordnede økonomiske målsætninger og styringsprincipper. Der er bred politisk enighed og ejerskab til de vedtagne målsætninger og principper.

Der er udarbejdet et forslag til en opdateret økonomisk politik 2021. Den økonomiske politik er opdateret med de nye beslutninger, som er truffet i kommunalbestyrelsen siden den seneste revidering i 2019. Samtidig er der foretaget en redaktionel ændring af teksten, så den er tidssvarende. Endelig er der indarbejdet tre nye forslag til en mere grundlæggende politisk drøftelse vedrørende driftsoverførsler, mængderegulering på administrationen samt målsætning for kassebeholdningen.

Der er vedlagt to eksemplarer af forslag til økonomisk politik 2021. I det ene fremgår nye tilføjelser med rød skrift, mens tekst der udgår er overstreget. I det andet eksemplar er ændringerne ikke fremhævet.

Der er indarbejdet følgende ændringer i forslaget til økonomisk politik, hvor ændringsforslagene til driftsoverførsler, mængder på administrationen og kassebeholdningen nævnes først:

- Brug af driftsoverførsler – På økonomiudvalgets i december, og på det efterfølgende møde mellem formandskaberne i VPU og BUU, blev der formuleret et politisk ønske om, at aftaleholderne kunne bruge en større del af de overførte midler i et givent år, og derved få en øget fleksibilitet. Forvaltningen har undersøgt, hvad andre kommuner anvender af modeller, og der er ikke ret mange varianter. En model, som flere andre kommuner anvender, er at indarbejde en pulje i budgettet. Puljen skal imødegå en delvis anvendelse af overførslerne, men vil betyde, at det politiske råderum i budgetforhandlingerne bliver reduceret med det beløb, der afsættes i puljerne.

- En begrænset model kunne være at afsætte en mindre pulje på ca. 6 mio. kr. fra og med budget 2022, hvor der fortsat vil skulle være en delvis clearing, hvis en aftaleholder ønsker at bruge op til 20% af sine overførsler.
- En mere vidtgående model kunne være at afsætte en pulje, så aftaleholderne kan anvende op til 20% af overførslerne uden clearing. Dette vil medføre, at der skal afsættes en pulje på ca. 12 -13 mio. kr. ud fra det nuværende niveau af overførsler fra og med budget 2022.

I praksis vil det betyde, at aftaleholderne kan disponere over en vis procentdel af egne overførsler, uden at skulle klare med andre. Puljen fordeles på de enkelte udvalg i forbindelse overførselssagen, der behandles i april 2022.

- Mængdeændringer – der foreslås en ændring, så administrationsområdet fra budget 2022 ikke længere mængdereguleres, og at den trinvis stigning i mængdereguleringen fra 2022 og frem nulstilles ved det kommende tekniske budget. I stedet foreslås det, at der fremover udarbejdes en budgetanalyse hvert andet år af administrationsudgifterne både centralt og decentralt, så det sikres, at der er en tæt opfølgning på niveauet for udgifterne til administration. De centrale administrationsudgifter dækker f. eks. over udgifter til direktion, kommunalbestyrelse, administrativt personale på rådhusene mv. De decentrale administrationsudgifter dækker eksempelvis over løn til skolesekretærer, skoleledere, plejehjemsledere, og medarbejdere, der i øvrigt laver administrativt arbejde.

Langt størstedelen af udgifterne til administration på økonomiudvalget anvendes til at understøtte de brede velfærdsområder. Det er f.eks. sagsbehandlere på socialområdet, ældreområdet, og arbejdsmarkedsområdet, men også områder som HR, IT økonomi mv. Der er kun i begrænset omfang en sammenhæng mellem stigning og fald i det samlede antal borgere og udgifter til administration. VIVE har for et par år siden undersøgt, hvor mange kommuner der anvender en tilsvarende model på administrationsomkostningerne, og der er kun ganske få kommuner i landet, der beregner en mængderegulering på de centrale administrationsudgifter.

En nulstilling af den trinvis stigning i mængdereguleringen fra 2022 til 2024 udgør 1,4 mio. kr. i 2022, 2,5 mio. kr. i 2023 og 3,5 mio. kr. i 2024. Der skal være opmærksomhed på, at en nulstilling

af mængderegulering på administrationsområdet kan betyde, at det politiske råderum i budgetforhandlingerne bliver reduceret. Det kan dog også have den modsatte effekt, så der er et øget råderum, fordi administrationsudgifterne fremadrettet heller ikke opjusteres, hvis befolkningen stabiliserer sig eller stiger.

- Målsætningen for kassebeholdningen foreslås over en årrække at hæves fra de nuværende 150 mio. kr. til 175 mio. kr. Dette skal ses i sammenhæng med eventuel afvikling på gæld og sikring af et økonomisk råderum.

I budgettet for 2024 er der usikkerhed omkring indtægtsgrundlaget. En større kassebeholdning giver mulighed for at kunne foretage en mere langsigtet tilpasning, hvis der sker væsentlige ændringer i indtægter eller udgifter. Det handler også om, at kassen ikke må være for sårbar, hvis der sker uforudsete udsving eksempelvis som følge af konjunkturændringer. Samtidig giver en højere kassebeholdning også mulighed for større fleksibilitet i forhold til større anlægsprojekter, strategiske investeringer og investeringer med effektiviseringspotentiale.

- Effektiviseringsbidrag – Der er indarbejdet et nyt afsnit omkring effektiviseringsbidrag jf. kommunalbestyrelsens beslutning i februar 2020. Samtidig er afsnittene om manglende prisfremskrivning og 1 % effektivisering taget ud, da de med beslutningen erstattes af det nye effektiviseringsbidrag.
- Anlæg - Målsætningen for anlæg foreslås ændret, så den kun omfatter anlægsudgifter og dermed det faktiske udgiftsniveau. Den aftalte anlægsramme, som kommunerne skal overholde, omfatter alene anlægsudgifter. Det vil skabe større klarhed og gennemsigtighed i budgetopfølgningerne, at målsætningen for anlæg opgøres på samme måde.

Målsætningen for anlæg er i øjeblikket 75 mio. kr. i nettoanlægsudgifter (anlægsudgifter minus anlægsindtægter). Det foreslås, at målsætningen for anlægsudgifter fremover udgør 100 mio. kr. årligt set over en årrække. Dette svarer nogenlunde til det budgetlagte niveau. Omregnet udgør det ca. 2.700 kr. pr. indbygger. Til sammenligning har 2/3 af landets kommuner i de seneste 3 år anvendt flere midler på anlæg pr. borger, mens 1/3 har anvendt færre midler. I Norddjurs

Kommunes budget for 2021-2024 er der budgetlagt med anlægsudgifter på 115 mio. kr. årligt i 2021 og 2022, 103 mio. kr. i 2023 og 53 mio. kr. i 2024.

Norddjurs Kommune har et efterslæb på vedligehold af veje og bygninger. I den kommende budgetanalyse om anlægsstyring vil der derfor også være et fokus på, hvordan det i planlægningen, opfølgning og afrapporteringen af anlæg kan gøres mere gennemsigtigt, hvilke typer af anlæg der gennemføres. Eksempelvis kan anlæg opdeles i vedligehold, nybyggeri, tilskud mv. Samtidig vil der også være et fokus på, sammenhængen mellem de enkelte anlæg, og evt. strategiske fokusområder. Endelig vil der også blive arbejdet med en model for afrapportering af den effekt, som den enkelte anlægsinvestering bidrager med.

- Likviditetsprognose – det foreslås, at likviditetsprognosen fremover kun udarbejdes kvartalsvist ved udgangen af marts, juni, oktober og december, og udsendes senest en måned efter til kommunalbestyrelsen. Dette svarer til den lovpligtige frekvens. Likviditetsprognosen indgår desuden i behandlingen af budgetopfølgningerne og regnskabet. Likviditetsprognosen har i en periode været udsendt hver måned for at følge udviklingen fra et kritisk niveau. Likviditeten ligger nu på et niveau, hvor det ikke længere er nødvendigt at overvåge den månedsvist. Det er fortsat vigtigt at være opmærksom på, at der ikke kan økonomistyres efter kassebeholdningen alene.

Sammenhæng til andre politikker/strategier og fagområder

Den økonomiske politik danner grundlaget for den overordnede økonomistyring i kommunen og den økonomiske politik og har sammenhæng med budgetprocedure og principper for økonomistyring med tilhørende bilag.

Økonomiske konsekvenser

Ingen.

Indstilling

Økonomichefen indstiller, at den reviderede økonomiske politik godkendes.

Beslutning i Økonomiudvalget den 12-01-2021

Drøftet. Økonomiudvalget fortsætter behandlingen af sagen på mødet d. 9. februar, hvortil følgende emner belyses:

1. Aktiv investeringspolitik herunder strategisk opkøb af jord.
2. Opsamling af det redaktionelle. Økonomiudvalgets medlemmer fremsender skriftligt input og emner der skal belyses i forhold hertil.
3. Nulstilling af BUU budget for anbringelser m,v hvad angår overførsler tages op som en særskilt sag.
4. Effektiviseringsprocenten versus andre modeller.

Sagsfremstilling

Belysning af emner:

På mødet den 12. januar blev der protokolleret en række emner, der belyses til økonomiudvalgets videre drøftelse. Emnerne er særskilt belyst i nedenstående:

1. Aktiv investeringspolitik herunder strategisk opkøb af jord.

Kommunalbestyrelsen har i 2019 vedtaget en strategi for jordforsyning og byggemodning, med tilhørende kriterier og årshjul. Strategien og de vedtagne værktøjer anvendes til at vurdere, hvornår der er behov for at opkøbe arealer og igangsætte byggemodninger, samt danne grundlag for beslutninger om hvilke arealer, der skal politisk prioriteres. Hvert år i april lægges der en sag frem for politisk niveau med forslag om fremtidig køb af jord og byggemodning, beslutningen udmønter sig i anlægsforslag til budgetforhandlingerne. Samtidig fremlægges der statussager i henholdsvis maj og september vedrørende salg af grunde i året.

I den økonomiske politik er der indarbejdet et forslag med en lignende model i forhold til strategisk opkøb af øvrig jord og ejendomme eksempelvis i relation til klimasikring, naturbeskyttelse mv.

I forhold til budgettet gælder der nogle rammebetingelser. Kommunen skal i det aktuelle budgetår overholde en anlægsramme jf. økonomiaftalen mellem KL og regeringen. Det niveau for anlægsudgifter, som er vedtaget i det oprindelige budget udgør anlægsrammen. Anlægsrammen giver derfor nogle bindinger, der medfører, at indtægter fra salg af grunde og bygninger i igangværende budgetår ikke umiddelbart kan konverteres til yderligere investeringer i det aktuelle år. Det kræver, at der er taget højde for det i budgetlægningen, eller at der viser sig nogle forskydninger i anlæg inden for det enkelte år, der kan skabe plads indenfor anlægsrammen til at igangsætte yderligere anlæg.

I øjeblikket er der indarbejdet en reservepulje på anlæg i 2021 på henholdsvis 25 mio. kr. til anlægsudgifter og 20 mio. kr. til anlægsindtægter til imødegåelse af overførsler fra det foregående år. Puljen på udgiftssiden er allerede anvendt fuldt ud til tidlige overførsler fra 2020. Det er en mulighed i forbindelse med budgetlægningen at forhøje puljen fremadrettet, for at skabe plads til at konvertere ekstra anlægsindtægter til anlægsudgifter. Det er under forudsætning af, at den vedtagne økonomiske målsætning om strukturel balance overholdes, og at det er muligt at nå til enighed om fordelingen af anlægsrammen med landets øvrige kommuner i den faseopdelte budgetlægning.

2. Opsamling af det redaktionelle. Økonomiudvalgets medlemmer fremsender skriftligt input og emner der skal belyses i forhold hertil.

SF og Venstre har fremsendt skriftlige input, der er vedlagt som bilag.

Redaktionelle forslag til detailændringer er indarbejdet i den økonomiske politik, og er fremhævet med gul overstregning. Der er alene tale om sproglige tilretninger, som ikke har konsekvenser for målsætninger og styringen.

3. Nulstilling af BUU budget for anbringelser m.v. hvad angår overførsler tages op som en særskilt sag.

Punktet behandles på en særskilt sag, som behandles på børne- og ungdomsudvalgets møde i februar, og efterfølgende økonomiudvalg og kommunalbestyrelse i marts.

4. Effektiviseringsprocenten versus andre modeller.

I budgetaftalen for 2020 blev det besluttet at indarbejde et effektiviseringsbidrag, og at effektiviseringsbidraget skal indgå som finansiering af de driftsforbedringer og investeringer, der er indarbejdet i aftalen. Dette er videreført i budgetaftalen for budget 2021, hvor det er aftalt, at effektiviseringerne skal ske med færrest mulige konsekvenser for borgerne.

Kommunalbestyrelsen vedtog i februar 2020 en ny model for udmøntning af effektiviseringer.

I arbejdet med den nuværende model var der en grundig involvering og konstruktiv dialog med medarbejdere og aftaleholdere, og i arbejdet blev der fra både ledere og medarbejdere lagt vægt at

vælge en model, der sikrer gennemsigtighed, forudsigelighed, herunder giver klar og tidlig information om beløbsstørrelserne for den enkelte aftaleholder.

Der er forskellige effektiviseringsmodeller og nedenfor beskrives kort tre overordnede metoder.

Generel model med f.eks. procentvis reduktion

I denne model reduceres med en fast procent af budgettet, eller faste beløb. I modellen indarbejdes reduktionen altid i budgetterne før der effektiviseres, hvorved der opnås et økonomiske incitament til at effektivisere. Denne model er den mest decentrale, hvor arbejdet sker i det yderste led dvs. på den enkelte aftaleenhed.

Det svarer til den nuværende effektiviseringsmodel som kommunalbestyrelsen har vedtaget i 2020.

Modellen er velegnet til effektiviseringskrav på et realistisk niveau, som flertallet har mulighed for at realisere.

Specifikke reduktioner

I denne model arbejdes der med specifikke reduktioner, hvor der arbejdes med reduktionskataloger over besparelser og effektiviseringsmuligheder, og der tages politisk stilling til, hvilke specifikke reduktioner, der skal foretages. Modellen har den ulempe, at reduktionskataloger kan give anledning til usikkerhed i forhold til borgere og medarbejdere samt et u hensigtsmæssigt fokus på serviceforringelser fremfor effektiviseringsmuligheder. En forudsætning for at bruge specifikke reduktioner er, at der sættes en klar adresse på hele reduktionsbeløbet, hvilket kan være en relativ kompliceret opgave.

Denne model er velegnet til større reduktioner af budgettet, hvor reduktionsstørrelserne vil gøre det vanskeligt for aftaleenhederne at realisere uden at ændre på serviceniveauet, eller uden at skulle investere sig til billigere og mere effektiv drift

Businesscase model:

I businesscase modellen belyses effektiviseringsinitiativer og områder med beregninger af hvad der kan opnås af effektiviseringsgevinster inden der træffes beslutning om effektiviseringen.

Modellen er mere tidskrævende, idet businesscasen ofte kræver grundige forudgående analyser, opfølgning og dokumentation. Af eksempler, hvor business case modellen har været anvendt i Norddjurs Kommune er f.eks. på arbejdsmarkedsområdet i form af indsatser, der skal reducere udgifterne til forsørgelse, og i forhold til bygningsvedligehold, hvor energiforbedringer, skal medvirke til lavere driftsudgifter. I nogle af businesscase modeller, der er igangværende eller er gennemført, har det vist sig vanskeligt efterfølgende at lave en effektmåling.

De sidste to modeller lægger op til et mere centralt fokus og kan indebære en risiko for, at fokus fjernes fra decentrale effektiviseringsinitiativer, hvis der ikke er et økonomisk incitament på forhånd, i form af reduktionskrav.

Indstilling

Økonomichefen indstiller at:

1. De belyste emner drøftes
2. Den opdaterede reviderede økonomiske politik godkendes

Beslutning i Økonomiudvalget den 09-02-2021

Mads Nikolajsen (F) fremsatte følgende ændringsforslag:

1. Afsnittene om effektiviseringsbidrag udgår og erstattes af dette forslag:

Der rejses særskilt sag om andre metoder er mere egnede til effektivisering end ”grønthøstermetoden”. F.eks. ved at der peges på bestemte områder, opgaver eller besparelsesblokke, som der tages politisk ansvar for at belyse.

Der tages dialog med MED-organisationen, om forslag til at fremme effektivisering, som er bedre end en automatisk procentsats uden retning.

Der rejses en særskilt sag om at effektivisere kørsels- og mødeaktivitet. Det sker med inddragelse af MED-udvalgene og på baggrund af de erfaringer Corona-situationen har givet.

Mads Nikolajsen (F) og Ulf Harbo (Ø) stemte for forslaget.

Et flertal (Jan Petersen (A), Tom Bytoft (A), Hans Fisker (A), Kasper Bjerregaard (V), Steen Jensen (O), Jens Meilvang (I), Benny Hammer (C)) stemte imod ændringsforslaget.

2. Clearings/koordineringsprincip for overførsler:

Afsnittet med 20% begrænsningen af overførsler slettes. (3 linjer).

Der tilføjes: Overførsler skal koordineres indenfor fagudvalgenes område.

Mads Nikolajsen (F) og Ulf Harbo (Ø) stemte for forslaget.

Et flertal (Jan Petersen (A), Tom Bytoft (A), Hans Fisker (A), Kasper Bjerregaard (V), Steen Jensen (O), Jens Meilvang (I), Benny Hammer (C)) stemte imod ændringsforslaget.

3. Gult afsnit s. 2 om budgetaftalen 2019-2022 slettes.

Mads Nikolajsen (F) og Ulf Harbo stemte for forslaget.

Et flertal (Jan Petersen (A), Tom Bytoft (A), Hans Fisker (A), Kasper Bjerregaard (V), Steen Jensen (O), Jens Meilvang (I), Benny Hammer (C)) stemte imod ændringsforslaget.

4. Der tilføjes et nyt afsnit:

Aktiv investeringspolitik:

Den økonomiske politik skal styrke en aktiv, hurtig og fleksibel investeringspolitik. Derfor kan merindtægter ved salg af arealer og ejendomme anvendes til medfinansiering af strategiske udviklingsprojekter og til strategiske opkøb af arealer og ejendomme.

Økonomiudvalget tilslutter sig forslaget om et nyt afsnit aktiv investeringspolitik.

Beslutning i Kommunalbestyrelsen den 23-02-2021

Borgmesteren satte ændringsforslagene 1-3 til en samlet afstemning:

For: 3 (F,Ø)

Imod 24 (A,V,O,I,C)

Ændringsforslagene er forkastet.

Borgmesteren satte herefter den økonomisk politik til afstemning:

For: 24 (A,V,O,I,C)

Imod: 3 (F,Ø)

Herefter er økonomisk politik godkendt med tilføjelse af forslag om Aktiv investeringspolitik, jf. økonomiudvalgets indstilling.

Bilag:

1 -	Åben	Økonomisk politik 2021	(16533/21)	(H)
3020687				
2 -	Åben	Økonomisk politik 2021 - med fremhævnng af ændring	(12591/21)	(H)
3016090				
3 -	Åben	Detailbemærkninger fra SF til økonomisk politik	(6077/21)	(H)
3008450				
4 -	Åben	Supplerende bemærkning fra SF	(12607/21)	(H)
3016107				
5 -	Åben	detailbemærkninger fra Venstre til økonomisk politik	(12418/21)	(H)
3015853		2021		