

## NOTAT

### Økonomisk vurdering 2015

I Økonomisk vurdering 2015 beskrives Herning Kommunes økonomiske udgangspunkt, strukturelle udfordringer og strategiske handlerum forud for budgetprocessen for 2015.

Den økonomisk vurderings kobling i forhold til de øvrige styringsdokumenter /vejledninger fremgår af figuren nedenfor.



#### Økonomisk vurdering

Overordnet strategi i forhold til langsigtede udfordringer og mål

#### Budgetprocedure

Udspringer af økonomisk vurdering. Beskriver den overordnede tids- og handleplan samt konkrete tiltag i relation til strategien for årets budgetproces.

#### Budgetvejledning

Detaljeret beskrivelse af opgaver og tidsplan til administrativ brug for budgetprocessen.

### Indhold

I det følgende beskrives den økonomiske vurdering i tre afsnit.

Afsnit 1 beskriver det økonomiske udgangspunkt for den økonomiske vurdering, som er det vedtagne budget for 2014-2017, herunder de forudsætninger m.v. der indgår heri. Afsnit 1 vedrører således primært de interne Herning forhold, der har økonomisk betydning i budgetperioden.

Afsnit 2 beskriver de strukturelle udfordringer, som Herning Kommune kan forvente at møde på lidt længere sigt, herunder demografiske og lovgivningsmæssige forhold m.v. Afsnit to vedrører derved de eksterne forhold, der kommer udefra, og som også kan påvirke Herning Kommunes økonomi på længere sigt.

Afsnit 3 sammenfatter de udfordringer, Herning Kommune står overfor, herunder hvilke strategiske overvejelser det giver anledning til i forbindelse med budgetprocessen og som konkrete tiltag i budgetproceduren.

## 1. Det økonomiske udgangspunkt

Det vedtagne budget for 2014 og overslagsårene 2015-2017 er det økonomiske udgangspunkt for de kommende år.

Budgettet for 2014 samt overslagsårene 2015-2017 viser en forventet ændring af likviditeten (kassetræk) på ca. 125 mio. kr. Isoleret set for 2014 budgetteres der med et kassetræk på 69,5 mio. kr., der skal ses i sammenhæng med, at der investeres 64,4 mio. kr. til etablering af nyt 50-meter svømmebassin ved Herning Svømmehal.

Budgettet er specificeret i nedenstående uddrag af resultatopgørelsen:

1.000 kr. i løbende priser	Budget 2014	Budgetoverslag		
		2015	2016	2017
<b>A Generelle indtægter:</b>				
Skatteindtægter	-3.465.912	-3.597.453	-3.691.023	-3.766.261
Tilskud og udligning	-1.440.704	-1.335.063	-1.342.489	-1.356.109
Udviklingsbidrag til regionerne	10.855	11.193	11.434	11.680
<b>Generelle indtægter i alt</b>	<b>-4.895.761</b>	<b>-4.921.323</b>	<b>-5.022.078</b>	<b>-5.110.690</b>
<b>B Renter:</b>				
Renter (netto)	-2.515	-5.529	-5.863	-6.380
<b>C Driftsudgifter:</b>				
Serviceudgifter	3.304.992	3.290.231	3.295.686	3.297.885
Overførselsudgifter	972.355	987.142	995.865	1.014.188
Udgifter til forsikrede ledige	170.236	173.616	173.616	173.616
Aktivtetsbestemt medfinansiering	280.641	280.673	279.796	279.796
Refusion fra den centrale refusionsordning	-15.923	-15.942	-15.942	-15.942
Drift af ældreboliger	-24.111	-24.111	-24.111	-24.111
PL-reguleringer	0	81.165	164.198	249.517
<b>Driftsudgifter i alt</b>	<b>4.688.190</b>	<b>4.772.774</b>	<b>4.869.108</b>	<b>4.974.949</b>
<b>Resultat af skattefinansieret drift</b>	<b>-210.086</b>	<b>-154.078</b>	<b>-158.833</b>	<b>-142.121</b>
<b>D Anlæg:</b>				
Anlæg excl. jordforsyning	305.950	160.047	111.243	111.971
Jordforsyningen	297	7.540	-3.812	-233
<b>Resultat af det skattefinansierede område</b>	<b>96.161</b>	<b>13.509</b>	<b>-51.402</b>	<b>-30.383</b>
<b>E Finansiering:</b>				
Låneoptagelse	-50.849	-16.000	-14.326	-14.326
Afdrag på optagne lån	37.401	36.312	39.030	40.544
Diverse finansforskydninger	-13.212	-14.039	35.168	31.773
<b>Ændring i likvide aktiver (A-B-C-D-E)</b>	<b>69.501</b>	<b>19.782</b>	<b>8.470</b>	<b>27.608</b>

I henhold til den Økonomiske Politik for Herning Kommune er der bl.a. følgende balancekrav til resultatopgørelsen:

- Der arbejdes med gennemarbejdede flerårsbudgetter, hvor der som minimum er balance over fire år på det skattefinansierede område
- Resultatet af den ordinære drift på det skattefinansierede område skal som minimum kunne dække nettoanlægsud-

gifter, indskud i Landsbyggefond, afdrag på lån, udviklingsfonden m.v.

- Jordforsyningen skal som udgangspunkt hvile i sig over årene

Hvis der tages hensyn til de budgetlagte reserver på 33 mio. kr. om året i perioden, som ikke forventes anvendt, så er der balance i forhold til de to første punkter i den økonomiske politik.

Der forventes derimod ikke balance på jordforsyningsområdet, hvilket skyldes et svigtende indtægtsgrundlag siden finanskrisens start.

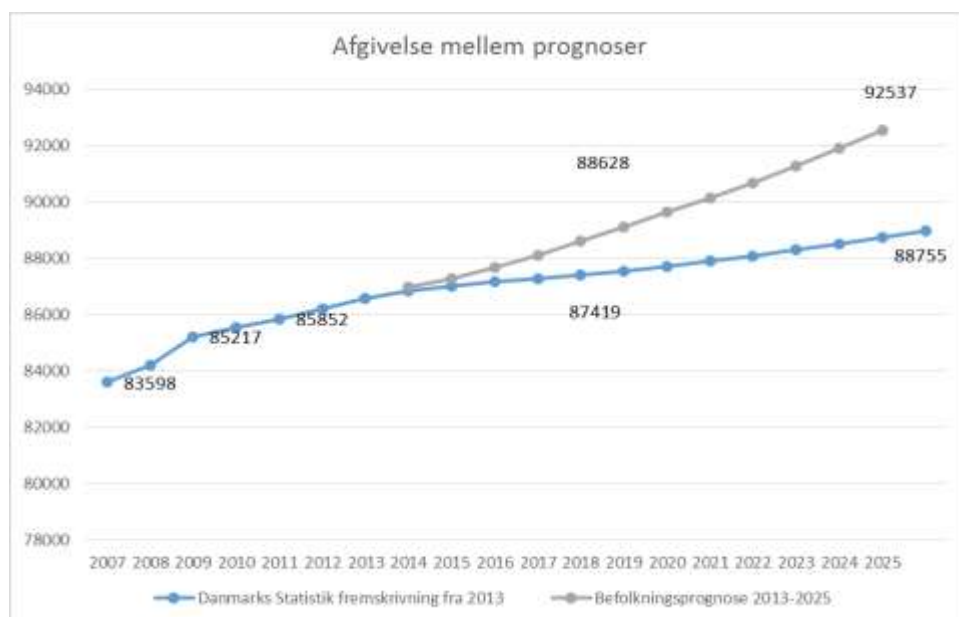
I det følgende beskrives de forudsætninger budgettet i 2014 og overslagsårene bygger på, herunder hvilke udfordringer der ligger heri på de enkelte hovedposter i budgettet.

### Indtægter

Herning Kommune har de senere år og også for budget 2014 anvendt det statsgaranterede udskrivningsgrundlag.

En væsentligt element ved vurderingen mellem selvbudgettering og statsgaranti er antallet af skatteydere. Det er derfor ikke uvæsentligt, omend udligningsdelen er med til at neutralisere virkningen af en forskel, hvordan antallet af skatteydere udvikler sig.

Skatteindtægterne i overslagsårene er baseret på en befolkningsstigning på ca. 400 personer årligt og den almindelige lønregulering, baseret på vores eget skøn. Danmarks Statistik foretager et lavere skøn, jf. figuren nedenfor.



Hvis man skønnede overslagsårene til at matche Danmarks Statistik vil det betyde et fald i de budgetterede skatteindtægter. Dette vil virkeliggøres ved valg af statsgaranti.

Den anden store indtægtskilde vedrører tilskud/udligning. Som det fremgår af hovedoversigten er tilskud/udligning betydeligt højere i 2014 end i overslagsårene. Det skyldes en styrkelse af kommunernes likviditet gennem et ekstraordinært løft af kommunernes bloktilskud med 3,0 mia. kr. (det særlige finansieringstilskud), der var aftalt i økonomiaftalen for 2014.

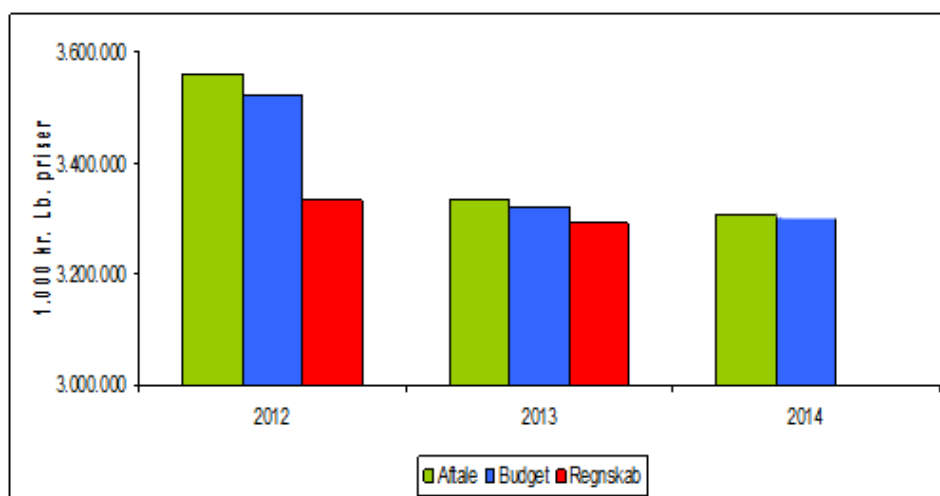
Der er ikke indgået konkret aftale om et finansieringstilskud i overslagsårene. Men der er indlagt en forudsætning om, at det vil ske, hvorfor der på den baggrund er indarbejdet en indtægt herfra på 20 mio. kr. i 2015 samt 10 mio. kr. i 2016 og 2017.

Beskæftigelsestilskuddet, der vedrører de forsikrede ledige, er i budgettet vurderet til at dække udgifterne desangående. Det skal her bemærkes at dette indtil nu ikke har gjort sig gældende. Således var der senest i 2012 en ubalance isoleret set på 30 mio. kr.

Det er baggrunden for, at der i budgetforliget er indarbejdet en analyse af hovedudfordringerne på området samt en beskrivelse af de politiske "håndtag", der kan drejes på. Analysen skal præsenteres på budgetkonferencen i foråret 2014.

### Udgifter

Som det fremgår af hovedoversigten og figuren nedenfor, så har Herning Kommunes servicedriftsudgifter været faldende siden 2012 og forventes fra 2014 at ligge fast på et stabilt niveau ud over PL-fremskrivningen.

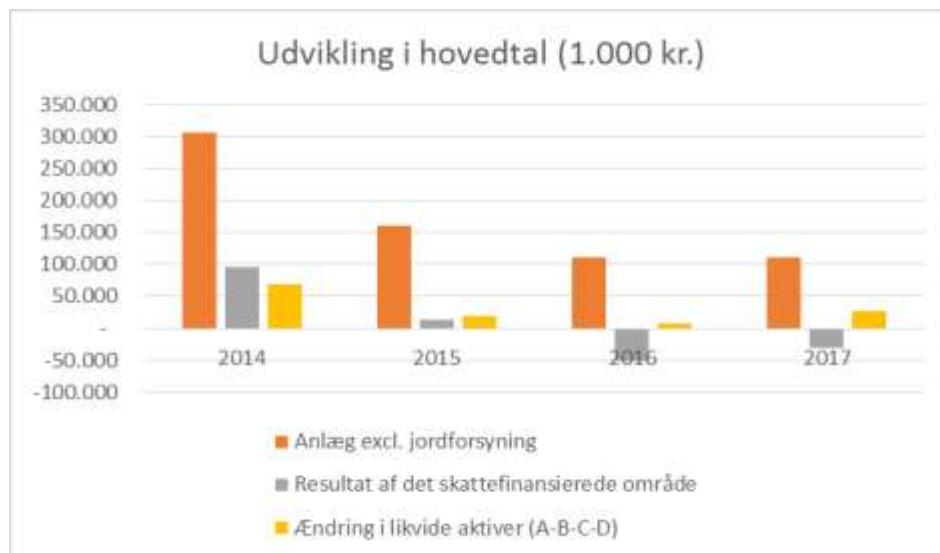


Der er, som det fremgår af udviklingen i hovedtallene, jf. figuren nedenfor, et faldende råderum ud i overslagsårene. Her ses det

bl.a. hvordan de budgetterede anlægsudgifter er reduceret fra et historisk højt niveau i 2013 til et anlægsbudget på ca. 112 mio. kr. i 2016 og 2017. Hvis anlægsbudgettet således skal op på niveau med 2013 og 2014, så forudsætter det, at der skabes et råderum.

Den udfordring tydeliggøres af, at der i 2018 og frem igen forventes et vurderet anlægsbehov på 180 mio. kr. i 2018 og 175 mio. kr. i 2019.

Af figuren nedenfor ses det endvidere, at der først i 2016 og 2017 er balance på det skattefinansierede område, der her udviser et mindreforbrug. Derved bidrager resultatet af det skattefinansierede område, jf. tabellen side 2, positivt til likviditeten i 2016 og 2017, mens det betyder et likviditetstræk i 2014 og 2015.



#### Tidlig risikovurdering af budget 2014 – de væsentligste elementer

Fokuseres der på de konkrete risikoelementer, der på nuværende tidspunkt er kendte vedrørende budget 2014 og frem, kan der endvidere på kortere sigt identificeres nogle økonomiske udfordringer.

På serviceområde 13 Handicap og Psykiatri blev der ved halvårsregnskabet 2013 konstateret en budgetudfordring vedrørende køb af pladser med gennemslag fremadrettet. Hen over efteråret 2013 er området analyseret, og det skønnes, at budgetudfordringen udgør ca. 20 mio. kr. i 2014 stigende til 22 mio. kr. i 2015 og frem.

Hertil kommer en række kendte og indarbejdede budgetforudsætninger omkring fuldt gennemslag af aftalte takstnedsættelser på rammeaftaleområdet, løbende fokus på revisitationer, ingen forventet nettotilgang til området og indregnet effekt af den gen-

nemførte strukturanalyse på det specialiserede socialområde i 2012/2013.

Samlet set sætter disse forhold området under et alvorligt pres, og det er vurderingen, at der skal foretages kompenserende handlinger/besparelser med en varig nettoeffekt på ca. 30 mio. kr. i 2014.

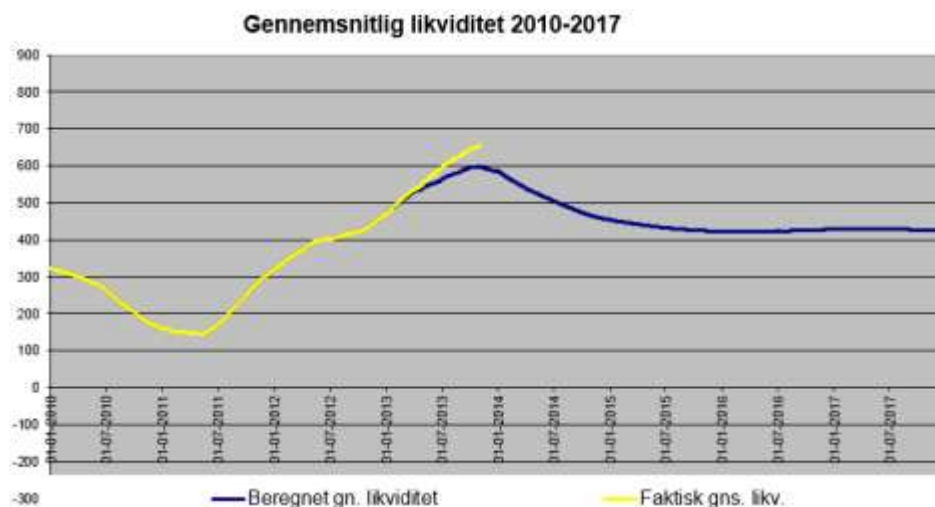
På serviceområde 18 Sundhed og Ældre kan der konstateres udfordringer vedrørende stigende udgifter til hjemmesygepleje og genoptræning samt nye lejemål til henholdsvis Koloritten og personale fra Nørregades Plejehjem. Der er i forbindelse med budgetforliget for 2014 tilført 1,5 mio. kr. i 2014 vedrørende genoptræning, hvormed de samlede udfordringer er reduceret til ca. 5,3 mio. kr. i 2014, stigende til ca. 6,7 mio. kr. fra 2015 og frem.

De økonomiske udfordringer på de to serviceområder er allerede i 2013 blevet præsenteret for Social- og Sundhedsudvalget, og vil skulle tage stilling til problemstillingerne igen i løbet af 2014.

#### Likviditet

Konsekvensen af bl.a. det høje anlægsniveau i 2014 er et budgetteret kassetræk på knap 70 mio. kr. For hele budgetperioden 2014-2017 budgetteres med et kassetræk på ca. 125 mio. kr., hvilket skal ses i lyset af, at der i samme periode er budgetlagte reserver på 33 mio. kr. årligt.

Som det fremgår af grafen nedenfor indebærer budgettet et betydeligt fald i 2014-2015 som følge af de budgetterede kassetræk. Det er en forudsætning for en sund likviditet på lang sigt, at der er balance mellem udgifter og indtægter, jf. den økonomiske politik.



Det bemærkes, at der i budget 2013 er bundet knap 240 mio. kr. i overførsler (genbevillinger) for både drift og anlæg ude på insti-

tutioner og decentrale enheder. I henhold til de nugældende regler – der følger af den rigide sanktionslovgivning på området – viser erfaringen, at der ikke sker nogen reel afvikling af denne opsparing, men tværtimod en mindre nettoopsparing hvert år.

Hvis der i de kommende år fx sker en større afvikling af overførslerne på anlæg, jf. den reducerede anlægsramme og fraværet af en egentlig regnskabssanktion på anlæg, så kan det betyde en reduktion af likviditeten.

## **2. Strukturelle udfordringer (udefrakommende)**

I afsnit 2 redegøres for de strukturelle vilkår, der påvirker økonomien i Herning Kommune, herunder den statslige styring af kommunernes økonomi, som udgør en væsentlig del af rammevilkårene for de kommende år. Heri indgår også den demografiske udvikling samt ny lovgivning m.v.

### Økonomiske rammer, konjunktur og beskæftigelse

Efter flere år med "finanskrise", lav vækst og stigende arbejdsløshed er der tendenser på, at væksten og beskæftigelsen på landsplan er stigende.

Det er forventningen, at den stramme styring af kommunerne gennem budgetlov og sanktionslovgivningen fortsætter. I forbindelse med Det Økonomiske Råds efterårsrapport (primo oktober 2013) udtaler Økonomi- og Indenrigsminister Margrethe Vestager bl.a. følgende:

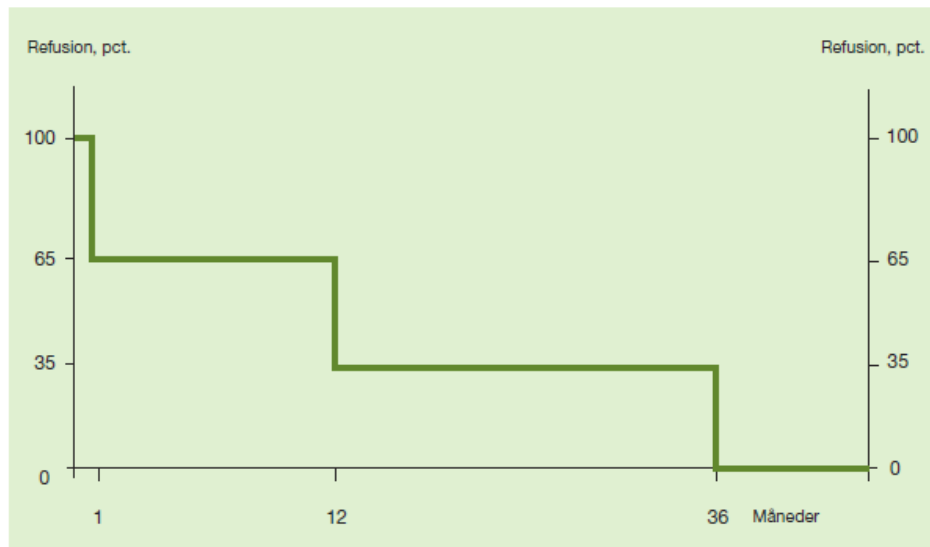
*"Jeg noterer mig, at vismændene er enige med regeringen i, at vi vil få en pæn vækst i 2014. Regeringens økonomiske politik er fortsat lempelig – både i år og til næste år. Det er klart, at når væksten gradvist vender tilbage, bliver behovet for at stimulere økonomien mindre. Tiden kalder ikke på finanspolitiske eksperimenter. Tiden kalder på en sikker styring af de offentlige finanser inden for de rammer, vores troværdighed måles på."*

### Refusionsomlægning og reformer på beskæftigelsesområdet

KL og regeringen er enige om, at refusionssystemet skal understøtte, at færrest muligt kommer på langvarig offentlig forsørgelse. Regeringen vil i 2014 fremlægge forslag til en refusionsomlægning, hvor hovedprincippet for et nyt refusionssystem skal være, at ydelsen fra staten alene skal afhænge af, hvor længe borgeren samlet set har været på offentlige ydelser. Dermed falder refusionssatserne på tværs af ydelser over tid. Det er den såkaldte "trappemodel", der er illustreret i figuren nedenfor.

Opbygget på den måde, vil man forebygge kassetænkning i beskæftigelsesindsatsen. Det vil, for kommunen, ikke kunne betale sig at skifte en sygedagpengeydelse ud med en førtidspension af

kommunaløkonomiske grunde. Det vil heller ikke kunne betale sig at aktivere ledige i forløb, som ingen effekt har.



For Herning Kommune, der har relativt mange på langvarig passiv forsørgelse som fx førtidspension, er det vurderingen, at en refusionsomlægning vil koste Herning Kommune. I forhold til nogle ajourførte beregninger fra Arbejdsmarkedskommissionen foretaget af Økonomi- og Indenrigsministeriet i 2013 kan der på langt sigt blive tale om et tab på mere end 60 mio. kr.

For så vidt angår de økonomiske udsigter for 2014 bemærkes det endvidere, at der på serviceområde 17 Forsørgelse og beskæftigelse er indgået to væsentlige reformer på sygedagpenge- og kontanthjælpsområdet.

Den indgåede aftale på sygedagpengeområdet med bl.a. indførelse af en opsamlende forlængelsesmulighed og en ny jobafklaringsydelse vil påvirke budgettet på Serviceområder 17. Ikrafttrædelse af de ændrede regler er på de væsentligste områder fastsat til 1. juli 2014.

De økonomiske konsekvenser af kontanthjælpsreformen er som bekendt ikke indregnet i budget 2014. Den grundlæggende antagelse bag dette er, at Herning vil følge udviklingen i udgifterne på landsplan, og dermed som gennemsnitskommune være kompenseret fuldt ud. Det er ikke på nuværende tidspunkt muligt at vurdere, om det vil være tilfældet.

#### Regeringens 2020-plan, effektivisering og digitalisering

Regeringens 2020-plan "Danmark i arbejde" gør rede for de økonomiske udfordringer for Danmark. Planen lægger rammen for



regeringens kommende reformer. Regeringens reformer har to hovedformål:

For det første skal reformerne skabe grundlag for en solid vækst og gode job. Med regeringens reformer kan den samlede beskæftigelse frem mod 2020 vokse svarende til 180.000 flere i arbejde.

For det andet skal reformerne styrke de offentlige finanser med 14 mia. kr. i 2020. Samtidig vil regeringen finde 8 mia. kr. ved omprioriteringer. Det giver samlet 22 mia. kr. til at udvikle vores velfærd, satse på uddannelse og investere i fremtiden.

Især hvad angår sidstnævnte reformer er der tale om betydelige omprioriteringer, der kommer til at sætte dagsordenen for den kommende valgperiode. Et beløb der for Herning Kommunes vedkommende kan lyde på 180-200 mio. kr. frem mod 2020, hvis det forudsættes at størstedelen vil ramme kommunerne.

En del af denne forandringsdagsorden er allerede i gang. Med Moderniseringsaftalerne er arbejdet allerede i gang med at "frigøre ressourcer til at forbedre den borgernære service i kommunerne". Der er den væsentlige forudsætning ved Moderniseringsaftalen, at det er frivilligt for den enkelte kommune, om man vil implementere de effektiviseringspotentialer, der er opgjort fra statens side.

I budgettet for 2014 er det med afsæt i bølge 1 og 2, og landstallene for potentialet heraf, forudsat realiseret optimeringer for årligt 3,1 mio. kr. Det har vist sig, at dette mål for bølge 1 og 2 ikke kan indfries fuldt ud. På den baggrund arbejder administrationen videre med kortlægning og realisering af effekterne ved digitalisering med det udgangspunkt, at selvbetjeningsbølgerne 1, 2, 3 og 4 samlet giver en gevinst på 3,1 mio. fra 2014 og frem.

#### Produktivitetskommissionen

Ifølge regeringen står dansk økonomi over for en betydelig vækstudfordring. Siden 1970 har Danmark i flere perioder været blandt de fem rigeste lande i OECD - senest i 1998. Men siden er de rigeste lande trukket fra Danmark. Det skyldes blandt andet, at lande som USA, Sverige, Holland, Tyskland og Storbritannien har haft en stærkere vækst i produktiviteten end Danmark siden midten af 1990'erne.

Regeringen har derfor nedsat en produktivitetskommission, der skal analysere den danske produktivitetsudvikling og komme med konkrete anbefalinger, der kan styrke produktiviteten i både dansk erhvervsliv og i den offentlige sektor i de kommende år.

Omkring en tredjedel af de beskæftigede er ansat i den offentlige sektor, men der er i dag kun begrænset viden om produktiviteten

i denne sektor. Det er en væsentlig barriere i bestræbelserne på at sikre effektivitet og kvalitet i den offentlige serviceproduktion.

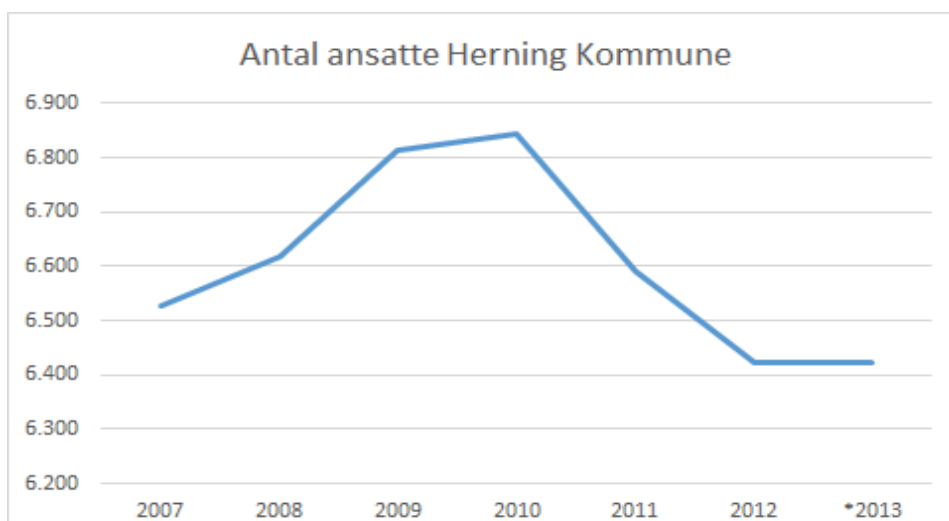
Et væsentligt fokusområde for Produktivitetskommissionen er fx, hvordan man kan vurdere sammenhængen mellem serviceniveau (som typisk er det vi sammenligner os med andre kommuner på) og produktivitet. For et højt udgiftsniveau er ikke nødvendigvis udtryk for en høj service, hvis produktiviteten er lav.

Det er tanken med analyseresultaterne, at de givetvis vil kunne give de enkelte kommuner inspiration til deres egne initiativer med hensyn effektivisering. Dette gælder til dels den generelle vurdering af forholdet mellem serviceniveau og udgifter men måske især de potentialer, der knytter sig til de enkelte serviceområder.

For så vidt angår både digitalisering, modernisering og ønsket om en stigende produktivitet er målet, at ressourcerne skal anvendes mere effektivt i den offentlige sektor.

Både hvad angår digitaliseringsprojekterne og moderniseringsdagsordenen er det værd at bemærke, at det er en væsentlig forudsætning og udfordring for implementeringen, at der sker en organisatorisk ændring i opgaveløsningen og arbejdets tilrettelæggelse.

Der er sket betydelige personalereduktioner gennem de seneste år. Som det fremgår af figuren nedenfor er antallet af medarbejdere (årsværk) reduceret med ca. 400 medarbejdere siden 2010. Det gør alt andet lige arbejdet med at omstille arbejdsgange gennem fx omlægning af arbejdsopgaver og personalereduktioner mere udfordrende.

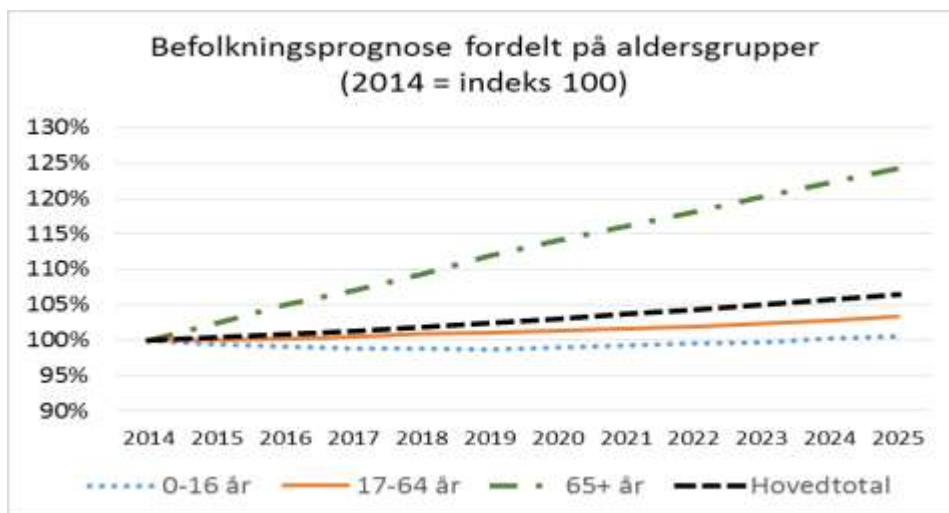


\*Note: Personaleforbruget i 2013 er baseret på et skøn på baggrund af de faktiske 2012-personaletal.

En anden udfordring fsva. 2020-planen er, hvorvidt det betydelige effektiviserings- og omprioriteringsbeløb indarbejdes i økonomiaftalen – dvs. om den vil være delvis frivillig eller om den betyder, at de økonomiske rammer reduceres mere direkte.

### Demografi

De befolkningsforskydninger, som vi kan forvente i de kommende årtier, indebærer nogle betydelige udfordringer. Det er ikke en udfordring, der konkret oplevet her og nu. Men i løbet af de næste 30-40 år vil der ske en betydelig stigning i antallet af ældre samtidig med, at antallet af personer i de erhvervsaktive aldre vil ligge næsten stabil.



Som følge af tilbagetrækningsreformen, hvor pensions- og efterlønsalderen øges over tid i takt med en forventet stigende levealder, vurderes der ikke længere et fald i antallet af personer i de erhvervsaktive aldre.

Men sammenholdt med den stigende gruppe af ældre vil forsørgerbyrden alt andet lige være stigende<sup>1</sup>. Således viser befolkningsprognosen 2014-2026 (side 7), at gruppen af de erhvervsaktive 17-59-årige vil falde fra 55,7 % af befolkningstallet i 2013 til 53,0 % i 2026.

Disse demografiske forskydninger vil medføre et pres på de offentlige finanser i form af stigende udgifter til fx folkepension, plejehjem og sundhedsvæsenet. Modsat vil den demografiske tendens med et stigende antal ældre isoleret set trække i retning af et stigende skatteprovenu fra beskatning af pensionsudbetalinger pga. en markant stigning i udbetalingerne i løbet af de kommende årtier.

<sup>1</sup> "Forsørgerbyrden" udtrykker hvor stor andel af befolkningen i den erhvervsaktive alder der forsørges af familien (<17 år) eller det offentlige (>60 år).

### **3. Sammenfatning**

Som det fremgår af de to afsnit ovenfor står Herning Kommune over for nogle økonomiske udfordringer på både kort og lang sigt.

Statens stramme økonomiske styring af kommunerne betyder, at der ikke forventes mulighed for at højne indtægtsgrundlaget via skatteopkrævning, hvis man som kommune overvejer en sådan løsning.

Dertil kommer, at der er indikationer på, at tilskuds- og udlignings siden er til ugunst for Herning Kommune for så vidt angår en evt. kommende refusionsomlægning ligesom beskæftigelsestilskuddet de senere år har vist sig ikke at matche udgiftsniveauet.

Mens man kan diskutere de forudsætninger, man sætter op på indtægts siden, så er en anden væsentlig udfordring de begrænsninger budgetloven og sanktionslovgivningen sætter for driften. Der er ikke udsigt til vækst i servicedriftsudgifterne så langt øjet rækker.

Så hvad enten finansieringen er på plads (jf. indtægtsgrundlaget) eller ej, så betyder den snævre servicedriftsramme, at der kun kan ske budgetudvidelser gennem omprioritering.

Dertil kommer den fortsatte omstilling af den offentlige sektor, som følger af 2020-planen samt den omsiggribende moderniserings-, digitaliserings- effektiviserings- og produktivitetsdagsorden. Det er en dagsorden, der kører i mange spor og som både har en økonomisk, organisatorisk og styringsmæssig kompleksitet over sig.

På den baggrund er udfordringen, hvordan man får skabt et råderum, der kan finansiere de konkrete udfordringer – eksempelvis i en budgetanalyse, hvori der indgår et fagligt og organisatorisk tjek. Samt hvordan man får tilpasset organisationen til at håndtere processen og de nye løsninger, der forventes de kommende år.