HEDENSTED KOMMUNE

Notatark

Sagsnr. 00.01.00-A00-6-18

Marts 2020

Balance mellem Aktiviteter og Rammer - BAR

Indledning

I 2018 iværksatte Byrådet et arbejde, der skal bringe Hedensted Kommune på forkant i forhold til den økonomiske ramme. Indsatsen blev bekræftet i budgetaftalen for 2020. Overskriften for arbejdet er Budget i flerårigt Perspektiv.

Hensigten er dels at få en mere robust økonomi, hvor balancen mellem velfærdsaktiviteter og budgetrammer giver et økonomisk råderum, hvor der er plads til nye investeringer i velfærd, og dels at undgå situationer hvor Byrådet først i august måned konstaterer, at der vil mangle 40-50 millioner i det kommende års budget med deraf følgende "hurtige" besparelser eller forbrug af kassebeholdningen. Agerer vi derimod proaktivt og med klare mål, vil vi i højere grad fastholde friheden til at agere og udvikle kommunen.

Erfaringerne med Budget i flerårigt Perspektiv har vist, at det på den ene side er væsentligt at drøfte ændringer og reduktioner i hele organisationen. Eksempelvis er aktørdagene med deltagelse af Byrådet, Hovedudvalget og KommuneLedelsen blevet vurderet som fugtbare. På den anden side viste det sig også, at dette arbejde formentligt ikke er tilstrækkeligt til at sikre de fornødne tilpasninger, så der bliver balance mellem aktiviteter og rammer.

Et afgørende bidrag til kommunens finansiering har været det årlige finansieringstilskud. Tilskuddet fastlægges og udmeldes i sidste øjeblik og kan variere fra år til år. Det medfører en uhensigtsmæssig kort tidshorisont for eventuelle tilpasninger. Økonomiaftalen for 2020 blev gunstig for kommunerne – også for Hedensted – og 2020 kan således karakteriseres som et "pause-år", hvor vi har "vundet" tid til at forberede os på de økonomiske rammevilkår i 2021, som fortsat er helt uafklarede.

I budgetaftalen 2020 har Byrådet derfor aftalt, at der igangsættes et arbejde med fire initiativer, der fokuserer på for at gennemføre mere markante og grundlæggende ændringer med det formål at skabe balance i økonomien. Sådanne ændringer kan ikke gennemføres med virkning allerede fra 2020, og skal derfor ses som et arbejdsredskab i et længere perspektiv. Arbejdet forankres i Udvalget for Politisk Koordination og Økonomi, der indledningsvist udarbejder en procesplan og et kommissorium for arbejdet, som i øvrigt kaldes "Balance mellem Aktivitet og Rammer" – forkortet BAR.

Den økonomiske strategi

Byrådet nuværende økonomiske strategi er:

> Der skal hvert år være et råderum på 70 mio. kr. efter ordinær drift, som kan anvendes til anlægsramme.

Der skal i et 3-årsperspektiv være en likvid kassebeholdning på 100 mio. kr.

Det betyder, at kassebeholdningen giver mulighed for at lave investeringer i langsigtede reduktionsplaner og omlægninger.

Der er behov for at tilpasse den økonomiske strategi til den aktuelle situation. Den økonomiske strategi vil herefter være følgende:

Økonomisk strategi
Der skal hvert år minimum være et råderum på 70 mio. kr. til anlæg efter ordinær drift.

Det optimale årlige råderum for Hedensted Kommune er 100 mio. kr. Hvis et råderum på 100 mio. kr. opnås, kan de 30 mio. kr. anvendes til yderligere anlægsinvesteringer og/eller investeringer i anden velfærd.

Den disponible kassebeholdning skal løbende udgøre 100 mio. kr.

Inden for den økonomiske målsætning skal der løbende ske tilpasning af midlernes fordeling mellem velfærdsområder i forhold til den aktuelle og forventede situation, og til stadighed være opmærksomhed på effektiv anvendelse af ressourcerne.

Kommende udfordringer

Som tidligere nævnt er de økonomiske rammevilkår i 2021 fortsat helt uafklarede.

Herudover presses kommunen på flere interne faktorer:

Den demografiske udvikling vil medføre økonomiske udfordringer på såvel læringsområdet som ældreområdet.

Såfremt den hidtidige tildelingsmodel på folkeskoleområdet videreføres, vil det faldende elevtal de kommende år presse rammerne på området. Det er besluttet at nulstille tildelingsmodellens økonomiske reduktion på 7 mio. kr. i 2020 og koble dette sammen med igangsætningen af et analysearbejde, der skal pege frem mod en beslutning om de fremadrettede økonomiske rammer for det samlede læringsområde.

Ældreområdets befolkningsandel vil stige markant de kommende år, men på trods af "sund aldring" blandt mange borgere over 65 år vil den demografiske udvikling alt andet lige medføre en stor udfordring med at overholde de nuværende økonomiske rammer.

Inden for beskæftigelse, det nære sundhedsvæsen, det specialiserede socialområde samt psykiatri og rusmiddel kan der ligeledes forudses potentielle øgede udgifter. Især kan hele omlægningen af finansiering og indsats på beskæftigelsesområdet på den korte bane medføre betydelige merudgifter.

Endelig må kommunen også imødese en ophobning af behov for nødvendige anlægsprojekter i takt med at kommunen skal omstille sig til de demografiske forskydninger og nødvendige infrastrukturinvesteringer.

Eksempler på kommende udfordringer samt bud på omkostning:		
Social omsorg	*1. Flere ældre medfører pres på driftsrammen* *2. Det nære sundhedsvæsen* *3. Udvikling på handicapområdet*	*Ad 1: 7,5-14,5 mio. kr. alene til nye plejehjemspladser. Merudgifter til hjemmepleje er p.t. ikke skønnet* *Ad 2: merudgift ukendt p.t* *Ad 3: merudgift ukendt p.t.*
Læring	*1. Konsekvenser af skoleanalyse* *2. Udvikling på handicapområdet*	*Ad 1: ukendt p.t., men ifølge den aktuelle demografimodel skal området reduceres med 30 mio. kr. i 2027* *Ad 2: merudgift ukendt p.t.*
Beskæftigelse	*1. Udvikling i konjunkturerne, som vil påvirke beskæftigelsen* *2. Det specialiserede socialområde, psykiatri og rusmiddel*	*Ad 1: 0-20 mio. kr.* *Ad 2: 0-3 mio. kr.*
Anlæg	*1. Kloge m2: investere for at mindske driftsudgifter* *2. Infrastruktur: trafikvej Hedensted-Hornsyld* *3. Behov for plejehjemspladser* *4. Nye pasningsbehov som følge af byudvikling i Hedensted Øst*	*Ad 1: ukendt p.t.* *Ad 2: 124-134 mio. kr.* *Ad 3: p.t. afsat 15 mio. kr. i 2023, og behov for nye 15 mio. kr. i 2024* *Ad 4: 25-30 mio. kr.*

De fire indsatsområder i Balance mellem Aktiviteter og Rammer

Med baggrund i Byrådets beslutning og ovenstående forhold følger her en beskrivelse af fire indsatsområder:

1. Visitations- og tildelingskriterier
2. Struktur
3. Ophør / lukning
4. Effektivisering

1. Visitations- og tildelingskriterier
De visitations- og tildelingskriterier, vi anvender i organisationen, er afgørende for hvordan midlerne fordeles og anvendes, ligesom kriterierne i stort omfang definerer kommunens serviceniveau.

For at få en dybere og samlet indsigt i, hvordan midlerne anvendes, gøres det indledningsvist op, hvor mange midler, der anvendes gennem de forskellige kriterier. Opgørelsen oplister:

- Visitationer/tildelinger
  Grundlag for visitering/tildelingen: Mål, opfølgning, progression, subjektivitet
- Fordelingsnøgler (pr borger), og hvordan midlerne anvendes på:
  - Løn (borgerrettet og ikke-borgerrettet tid)
  - ”Mursten”

    - Forbrug
    - Administration og ledelse
- Måltal (fx beskæftigelse – antal ledige mv)
- Rammefordelinger

Herefter vurderes, hvor bliver der fordelt flest penge, og hvad der efterfølgende vil være størst potentiale at dykke ned i.

Desuden vurderes udgiftsniveauet og "indholds"-niveau gennem benchmark med sammenlignelige kommuner for derefter at vurdere mulige ændringer.

Erfaringer har vist, at der i arbejdet med visitations- og tildelingskriterier ikke er konkrete mål om økonomiske besparelser, men derimod mål og hensigt om ændret og optimeret adfærd der giver de bedste resultater og største forandringseffekt.

Proces
Hensigten er, at der inden udgangen af 1. kvartal 2020 foreligger en oversigt over alle tildelings- og visitationskriterier, herunder hvor mange penge de påvirker. Herefter vurderes, hvilke der giver bedst mening at tage fat i. Dette ud fra enten et økonomisk potentiale, hvad der er nemmest at gå til eller hvad der giver bedst styring i dagligdagen.

2 Struktur
Strukturen og den fysiske placering af de forskellige tilbud har indflydelse på hvordan og hvor mange midler, der anvendes.

Samtidig er strukturen et afgørende grundlag for Byrådets vision for Hedensted Kommune.

Byrådet har i sin oprindelige vision fra 2015 fastlagt, at kommunens udvikling skal bygge på de særlige muligheder, de enkelte lokalsamfund har og hvor borgerne skal være tæt på demokratiet, fritidslivet og den kommunale service. Hermed defineres kommunens DNA som karakteriseret ved en decentral struktur.

Der er mange midler bundet i en given struktur, hvorfor det kan være nyttigt at tage en drøftelse af visionen: Altså hvordan den bedst muligt understøttes strukturelt, og hvor mange midler der anvendes hertil. Dette kunne munde ud i en beskrivelse: "Decentral 2.0 – hvad betyder det?"

I den sammenhæng vil det give god mening at sammenholde visionen med lokalsamfundenes udvikling i de forløbne 15 år for at få en vurdering af, om lokalsamfundenes behov for kommunal service fortsat løses på en optimal måde.

Denne vurdering kan forløbe i 3 faser.

Fase 1 vil være en kortlægning af udviklingen i de 31 lokalsamfunds generelle rammevilkår, og vil bl.a. indbefatte den forløbne udvikling i demografi, indkomster, arbejdspladser, bolig- og grundsalg men også en mere generel vurdering af lokalsamfundets "helbredstilstand" i form af butiksliv, foreningsliv, kommunale tilbud mv.

Fase 2 tager afsæt i udredningen i fase 1 og prøver at perspektivere fremtidsudsigterne for kommunens lokalsamfund. Denne fase vil indbefatte lokale befolkningsfremskrivninger, som bl.a. skal indgå i projektet vedr. Kloge m2, hvor kommunens fysiske tilstedeværelse i lokalsamfundene skal trimmes i forhold til lokale behov og udviklingstendenser og driftsøkonomi.

Som en del af fremtidsperspektiveringen indeholder fase 2 en beskrivelse af lokalsamfundenes "livskraft", hvor borgernes involvering og engagement i lokalområdets ønsker og idéer kortlægges gennem en dialogrunde.

Fase 3 vil munde ud i politiske drøftelser, hvor Byrådet får lejlighed til at genbesøge visionen, og hvor koblingen mellem lokalsamfundenes fremadrettede behov/ønsker og de tilsvarende muligheder for at tilrettelægge de lokale velfærdstilbud mest optimalt kan bruges som afsæt til en eventuel opdatering af visionen for Hedensted Kommune.

Det er et element i arbejdet, at der ses på muligheder for at undgå eller forebygge tomgangsdrift og undgå mindredrifts-ulemper, da begge dele giver "spild" eller merdriftsomkostninger. Det vil bl.a. handle om at se på både klog udnyttelse af de m^2, der er til rådighed og på anvendelsen af medarbejdertimer.

Analysen kan suppleres med benchmark mellem både andre kommuner og mellem egne institutioner. Desuden kan der gennem dialog med lokalsamfundene ses på muligheder for alternativ eller større udnyttelse af de lokale rammer.

De tre faser forløber tidsmæssigt således:

Proces		
Fase 1	Kortlægning af lokalsamfunds rammevilkår og den nuværende struktur	Januar 2020 – april 2020
Fase 2	Beskrivelse af udviklingsscenarier og sammenhæng til arbejdet med "kloge m2"og dialog med lokalsamfundene om deres "livskraft"	Scenarier og kloge m2: april 2020 – juni 2022 Dialog om livskraft bliver en del af kommuneplanen 2021-arbejdet. Resultater af kobling mellem udviklingsscenarier og "Kloge m2" kan indgå i budgetlægningen, første gang i forbindelse med budget 2022
Fase 3	Drøftelser i Byråd af lokalsamfundenes fremtidsperspektiver og om betydningen heraf for kommunens vision.	Oktober 2021 - marts 2022

3 Ophør/lukning

Kommunens opgaver er mangeartede, og der er en stor mængde delopgaver. Nogle er præcist fastlagt via lovgivningen, mens andre helt eller delvist fastlægges af Byrådet selv.

En tilgang til dette indsatsområde kunne være at opliste, hvad Byrådet selv kan vælge, og hvad det ikke kan. Med baggrund i sådan en opgørelse kunne man i en prioriteringsproces "fjerne" alt det, Byrådet selv kan vælge til eller fra, og opgøre hvor mange midler, der anvendes til det. Herefter kunne der ske en prioritering, hvor der kunne vælges til indenfor den definerede økonomiske ramme.

Opgørelsen skulle indeholde:

- Beskrivelse af aktiviteten (både hele områder og funktioner/indsatser)
- Økonomi
- Personale
- Effekt og konsekvens ved lukning eller ændring af niveau

Som inspiration for arbejdet kunne der for alle udvalg udarbejdes en række mere detaljerede potentialepakker, hvorved man fik indsigt i udgiftsniveauerne i forhold til andre kommuner.

Proces
Det vurderes ikke, at initiativet Ophør og lukning har ret stor mulighed for at blive gennemført efter hensigten. Grundlæggende er der ikke nogen indsatser, der er "dårlige" for nogen. Det er mere realistisk at tale om "omlægninger", effektiviseringer og andre måder at løse opgaverne på. Dette indsatsområde bør derfor prioriteres lavest af de 4 muligheder.

4 Effektiviseringer
Kommunal drift vil også altid handle om effektiv drift og bedst mulig anvendelse af de midler, der er til rådighed. Dette vil altid kræve et vedvarende og tæt ledelsesfokus, ligesom det er afgørende, at der er mulighed for handlefrihed inden for de mål og rammer, der er fastsat.

Med baggrund heri kunne der opstilles et mål om f.eks. en %-driftsreduktion inden for en periode på 3 år. Dette som en samlet besparelse pr. udvalgsområde, hvor der vil være "frit spil" i forhold til udmøntning. Med baggrund i rammen udarbejdes proces og handleplaner på institution, chef- og udvalgsniveau, som skaber de ønskede driftsoptimeringer. I denne proces skal der tillige være en høj grad af medarbejderinvolvering.

Erfaringer har dog vist, at en driftsreduktionstilgang ikke er den mest motiverende, idet reduktionen af de økonomiske rammer får for meget fokus og kan generere "misstemning". Derfor bør den grundlæggende tilgang være et mål om ændret og optimeret adfærd, som så igen medfører at opgaverne kan løses mere effektivt.

En central samarbejdspartner kan også være lokale virksomheder og foreninger. Erfaringer fra fx Jobcentret viser at samarbejde med etablerede organisationer giver andre idéer og løsninger - og deraf følgende større resultater - end samarbejde med "enkeltborgere". Samarbejdet bør i så fald ske indenfor bestemte temaer, fx unge eller sundhed. Her overvejes, hvilke temaer, der har størst "gevinstpotentiale".

Under alle omstændigheder vil store effektiviseringer, hvor vi ser på tværs af hele organisationen, kræve både koordinering, mod og handlekraft. Her skal være tæt samarbejde mellem kerneområderne og økonomi/analyse for at nå frem til områdernes muligheder for effektiviseringer, eller alternativt; hvordan en ændret adfærd kan afhjælpe udgifter hos et andet kerneområde eller afdeling. Arbejdet med effektiviseringer og ændret adfærd kan med fordel tage udgangspunkt i erfaringerne med at lave genopretningsplan for Social omsorg.

Der kan hentes inspiration ved brug af (del-)potentialepakke eller "budgetspil på arbejdspladsen".

Dette initiativ vil helt eller delvis træde i stedet for de ovenstående 3 initiativer, da de redskaber der peges på der, vil kunne komme i anvendelse i forbindelse med effektiviserings- og oplægningsarbejdet.

Proces
Fase I
Overvejelser om eventuel igangsættelse, emner og proces udarbejdes i 1. kvartal.

Fase II
Effektiviseringerne og arbejdsgangsomlægningerne gennemføres i løbet af 2020 til 2022, og der opstilles effektplaner (adfærd) på alle områder med mål om deleffekter på de en-

kelte år. De økonomiske konsekvenser af de enkelte planer aggregeres på kerneopgaveniveau, hvilket vil give mulighed for fleksibilitet undervejs i forløbet, ligesom der skal være mulighed for at se på tværs og lære af hele den kommunale organisation.

Arbejdet

Indsatsområder, mål og organisering
Arbejdet forankres i Udvalget for Politisk Koordination & Økonomi. Der kan med fordel gennemføres en eller flere dialog(er) i Byrådet om de enkelte indsatsområder og deres indhold samt om hensigten med arbejdet.

Der skal desuden etableres en tilpas kraftig administrativ enhed, der skal stå for og gennemføre det praktiske arbejde.

Hovedudvalget og den øvrige organisation vil være tætte samarbejdsparter i processen.