

Økonomisk politik for Aarhus Kommune

1 Indledning

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

Den økonomiske politik tydeliggør retningen og opstiller pejlemærker for økonomistyringen. Politikken har som overordnet mål at medvirke til, at de kommunale indtægter og udgifter anvendes på en måde, der sikrer størst mulig værdi for borgerne ved at skabe et økonomisk råderum for byrådet til tværgående prioritering, og at der kan foretages bevidste politiske prioriteringer. Herunder kan der defineres fire formål, der alle kan kobles til de styringsprincipper, der indgår i Økonomisk politik:

- Sikre råderum til prioriterede indsatser.
- Sikre en transparent og tværgående prioritering, der understøtter perspektiverne i Aarhusmålene.
- Understøtte en sund og stabil budgetsituation, der minimerer risici og utilsigtede hændelser.
- Understøttelse af kloge investeringer, der foretages med hensyntagen til rammerne.

De fire formål er koblet til udvalgte og væsentlige styringsprincipper i den økonomiske politik. Principperne uddybes og beskrives nærmere i politikkens underpunkter. En kobling mellem formål og styringsprincipper fremgår af tabellen nedenfor.

Styringsredskab → Formål ↓	Udsvingsgrænser	Omkostningsfokus	Én årlig tværgående prioritering	Opstramninger vedr. anlæg	Investeringstankgang	Fællesbidrag disponeres ej forud
Råderum til prioriterede indsatser		✓	✓	✓		✓
Transparens og tværgående prioritering (understøtter Aarhusmålene)		✓	✓			
Sund og stabil budgetsituation (Minimere risiko, undgå utilsigtede hændelser)	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Kloge investeringer		✓			✓	

Den økonomiske politik er vedtaget af byrådet og kan naturligvis ændres af byrådet, men som udgangspunkt forudsættes politikken at udgøre en overordnet ramme, der evalueres og eventuelt justeres i starten af hver byrådsperiode – konkret i første kvartal i det andet år i byrådsperioden. Dette tidspunkt er valgt for at sikre, at et nyvalgt byråd har en vis erfaring med byrådsarbejdet, før den nye økonomiske politik drøftes. Uoverensstemmelser i forhold til økonomisk politik og de bagvedliggende styringsprincipper vil blive påtegnet af Borgmesterens Afdeling.

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.

Som bilag til politikken vedtages også de økonomiske styringsprincipper, der nærmere beskriver regler for økonomistyring og bevillinger. På kommunens intranet findes også en række decentraliseringsbeskrivelser, som løbende vedligeholdes.

I bilaget "Klimaøkonomisk tilgang" findes en beskrivelse af Aarhus Kommunes styringstilgang til klimaområdet.

2 Politisk retning og transparens

Den overordnede politiske retning for Aarhus Kommune er Aarhusmålene. Nærværende version af den økonomiske politik er udarbejdet således, at den understøtter de ønsker, der ligger i Aarhusmålene.

I stedet for at gengive, hvad der ligger i disse centrale politiske målsætninger, vil afsnittene nedenfor referere til centrale dele af fx Aarhusmålene, når dette er relevant. Aarhusmålene understikker også retningen for de overordnede økonomiske styringsprincipper, som ses i den økonomiske politik.

En central del af Aarhusmålene er desuden, at vi skal arbejde, udvikle, styre og lede endnu mere vidensinformeret. Et centralt fokuspunkt er derfor fortsat at styrke transparensen i data og ledelsesinformationer på tværs af de forskellige magistratsafdelinger. Den relevante platform for præsentation af data og statistikker vil også fremover være Aarhus i Tal.

Ved at styrke transparensen bliver det lettere for byrådet og kommunens administrative ledelse at understøtte, at kommunens samlede ressourcer anvendes til at skabe størst mulig værdi for borgerne.

3 Ansvarlig økonomisk kultur

God økonomistyring er grundlaget for god velfærd i Aarhus. Det er omsat til fire elementer, der hver bidrager til denne målsætning. 1) Tværgående politisk prioritering, 2) Styrket fokus på omkostningsforudsætninger, 3) Fællesbidraget indarbejdes årligt og disponeres ej forud og 4) Der arbejdes fortsat med effektiviseringer, så ressourceoptimaliteten tilstræbes/bevares.

Kun ved at have ansvarlige og økonomisk bæredygtige styringsprincipper, kan der sikres et råderum til fortsat at udvikle velfærden. Med Økonomisk Politik 2024 sættes fornyet og forstærket fokus på økonomistyringen i Aarhus, for derigennem at sikre, at det er eksplicitte politiske og tværgående politiske prioriteringer, der sætter rammerne om økonomien i Aarhus.

3.1 Fælles tværgående politisk prioritering (budgetforlig)

Det er et grundlæggende princip i Aarhus Kommunes Økonomiske Politik, at politiske prioriteringer med økonomiske konsekvenser sker i forbindelse med vedtagelsen af budgettet.

For at understøtte den tværgående politiske prioritering, understreges det, at alle bevillingsændringer med rammekorrigerende virkning alene sker én gang årligt i forbindelse med budgetforliget. Det betyder, at det ikke er tilladt at udmønte rammekorrigerende tillægsbevillinger i løbet af året, ligesom de ikke kan håndteres i de supplerende indstillinger ved forventet regnskab og ved regnskabet, da det vanskeliggør byrådets tværgående prioriteringsarbejde, og midlerne prioriteres ude af sammenhæng til driften.

Hvis der opstår økonomiske udsving i løbet af budgetåret, har byrådet allerede vedtaget en decentraliseringsordning, der muliggør, at relativt store økonomiske udsving i en kortere periode kan håndteres indenfor disse. Vedvarende ændringer i økonomien håndteres derfor i regnskabsåret indenfor decentraliseringsordninger, men kan søges politisk prioriteret via den efterfølgende budgetlægningsproces.

Styringsprincippet tjener det formål, at alle tiltag er underlagt samme tværgående politiske prioritering, da alle belastninger af råderummet, skal vurderes samlet én gang årligt ved budgetlægningen med henblik på at skabe størst muligt råderum for byrådet til politisk prioritering.

Undtagelser til ovenstående er mer-/mindreudgifter på ikke-decentraliserede områder, tillægsbevillinger sfa. Lovgivning (DUT) og efterregulering af budgetmodeller. Se desuden bilaget "Styringsprincipper" for nærmere beskrivelse af bevillingsregler for udmøntning af tillægsbevillinger.

3.2 Omkostningsfokus muliggør aktiv politisk prioritering

For at understøtte byrådets og magistratsafdelingernes prioritering og aktive til- og fravalg, er det centralt at kende til prisforudsætninger, før der træffes beslutninger med økonomiske konsekvenser. Ved et øget fokus på omkostninger, får byrådet i højere grad mulighed for at lave politik på et vidensbaseret grundlag. Derfor skal omkostninger i form af f.eks. enhedspriser gøres tydelige, når sager går til Byrådet. Det kan f.eks. være i form af pris * mængde og vil være i modsætning til den nuværende praksis, hvor der til tider udmøntes rammebeløb uden tydelig angivelse af aktiviteter og omkostninger. Ligeledes vil interne finansieringskilder skulle specificeres. Der er tale om genindførelsen af en tidligere praksis og en praksis, der har været anvendt med succes på anlægsområdet gennem benchmark. Med et mere tydeligt omkostningsfokus bliver det lettere at vurdere omkostningerne ved nye tiltag i relation til de indsatser der ofte allerede vil være på et givet område, ligesom det bliver tydeligere, hvis andre indsatser enten reduceres eller fjernes helt, for at gøre omprioriteringen mulig.

Gennem et mere tydeligt omkostningsfokus søges en kultur fremmet, hvor omkostninger og ydelser igen får en større plads i sagsfremstillingerne som supplement til fremstillingen af effekterne. Et fokus der med fordel kan fastholdes både i relation til byrådet og internt i magistratsafdelingerne.

Det er vigtigt at bemærke, at det ikke handler om at der skal opstilles store avancerede regneksempler, men at et fokus på, hvilke ydelser og forudsætninger, der fås for pengene, er en

forudsætning for at byrådet kan prioritere på tværs. Formålet er at tydeliggøre og genbekræfte en opstramning til en kultur i hele kommunen, hvor opgaver og omkostninger følges ad.

Princippet finder anvendelse ved indstillinger og ved belysninger af partiernes budgetforslag forud for budgetdrøftelserne. Princippet skal administreres under hensyntagen til de tidsmæssige begrænsninger der er om fx belysninger af partiernes beslutningsforslag.

3.3 Fællesbidrag

For at skabe et råderum til at sætte politisk retning og prioritering i de årlige budgetter, fastlægges hvert år et fællesbidrag på 0,375 % af de samlede decentraliserede rammer.

Fællesbidraget forudsættes at kunne håndteres fra år til år indenfor de decentraliserede rammer og uden, at byrådet nødvendigvis skal forholde sig til konkrete reduktionsforslag, hvis den decentraliserede økonomi ellers er i balance.

Det er op til afdelingerne selv at beslutte om bidraget finansieres som en generel reduktion eller ved vurdering af de enkelte budgetter. Herved sikres også rum til en stærkere ledelsesmæssig prioritering af driften.

I budgetlægningen fra 2025 disponeres kun med nyt provenu fra fællesbidraget i selve budgetåret, ikke i overslagsårene. Herved sikres parallelitet mellem bidrag og disponering fra Fællesbidraget. I en overgangsperiode vil der derfor kun være et mindre bidrag fra Fællesbidraget indtil den ønskede parallelitet etableres ved Budget 2028. Derefter kan det årlige niveau disponeres.

3.4 Effektiviseringer

En del af en ansvarlig økonomisk kultur er at løse opgaver på den mest ressourceoptimale måde. Effektivisering handler således om at sikre kommunens borgere størst mulig værdi for de ressourcer, der er til rådighed. Vi har derfor som kommune en forpligtelse på tværs af afdelinger for at sikre, at vi fortsat tør løse problemer på nye måder. Vi er kommet langt og afdelingerne har i efterhånden mange år arbejdet grundigt med kloge effektiviseringer. Men der er fortsat et mulighedsrum.

Effektivisering kan opnås ved enten at levere en bedre service for de samme ressourcer, eller ved at levere den samme service for færre ressourcer. For at lykkes med effektiviseringsarbejdet er det afgørende med en optimal incitamentsstruktur, som motiverer afdelingerne i arbejdet med at opsøge og implementere nye effektiviseringsløsninger. Derfor er udgangspunktet, at de konkrete gevinster, der kan opnås ved konkrete effektiviseringstiltag, forbliver i de enkelte decentraliserede budgetter, medmindre at byrådet i særlige situationer beslutter noget andet.

De løbende frigjorte gevinster, som forbliver i de enkelte afdelinger, kan bidrage til at modvirke, at fællesbidraget medfører serviceforringelser på de decentraliserede områder. Derudover giver det afdelingerne mulighed for løbende at arbejde for at skabe et lokalt råderum, som kan anvendes til egen prioritering af vigtige områder, herunder f.eks. på kernevelfærd.

4 Måltal

For at sikre en kontinuitet i den økonomiske styring arbejder Aarhus Kommune med måltal for både kommunens finansielle egenkapital og for den løbende likviditet. Fordelen herved er, at

den økonomiske styring bliver mere langsigtet, og at behovet for fx pludselige opstramninger i økonomien bliver mindre.

4.1 Finansiell 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 større driftsfinansierede anlægsinvesteringer, afdrag på tidligere års driftsfinansierede anlægsinvestering, tidsforskydninger af anlægsindtægter eller udgifter m.m. Forhold, der giver anledning til en teknisk justering af måltallet for finansiell egenkapital, dokumenteres af Borgmesterens Afdeling.

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

Der indføres et princip om, at Aarhus Kommunes finansielle egenkapital som minimum skal være bedre end den laveste fjerdedel af kommunerne ved udgangen af budgetperioden. Viser prognosen for Aarhus Kommunes finansielle egenkapital, at kommunen forventes at ryge ned i den dårligste fjerdedel af kommunerne, så bliver den finansielle egenkapital for den 73. kommunen det nye måltal for Aarhus Kommune i budgetlægningen.

FAKTABOKS: Finansiell 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.

4.2 Likviditet - kassebeholdning

Det tilstræbes, at der til enhver tid er en samlet likviditet opgjort efter kassekreditregelen på minimum 5.000 kr. pr. indbygger. Når denne forudsætning er opfyldt i hele budgetperioden, er likviditet ikke et selvstændigt styringsmål ("det grønne område").

Hvis likviditeten ligger mellem 2.500 og 5.000 kr. 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 2.500 kr. pr. indbygger, bliver likviditetsopbygning et selvstændigt styringsmål i den økonomiske politik ("det røde område"), og byrådet vil blive forelagt en plan for genopretning tilbage til gult område.

Grænsen på 5.000 kr. er fastsat ud fra en afvejning af fleksibilitet og handlemuligheder i kommunens samlede økonomi, samt en robusthed i likviditeten overfor uforudsete begivenheder.

FAKTABOKS: 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.

4.3 Service- og anlægsramme

Kommunerne er via staten underlagt en ramme for serviceudgifter, hvor en overskridelse af rammen i enten budgettet eller regnskabet kan medføre, at kommunen pålægges en økonomisk sanktion. Aarhus Kommune vil gå meget langt for at bidrage til den fælleskommunale solidariske tilgang, hvor kommunerne under et overholder servicerammen overfor staten. For at overholde servicerammen kan det fx blive nødvendigt at lægge en begrænsning på forbrug af midler, der er sparet op i tidligere år. Andre mekanismer kan også komme i spil. Det understreges, at det er et fælles ansvar at overholde servicerammen og det overvåges løbende, om der er problemer hermed. Hvis der i løbet af året opstår forventning om overskridelse af servicerammen, har Borgmesterens Afdeling ansvaret for at tage initiativ til en kollektiv opbremsning.

Kommunerne er også underlagt en samlet ramme for de samlede bruttoanlægsudgifter for kommunerne under et. For at Aarhus Kommune bidrager til overholdelse af anlægsrammen, kan det fx blive nødvendigt, inden den endelige budgetvedtagelse, at indlægge en negativ reserve, som efterfølgende kan udmøntes, hvis der viser sig behov herfor. Det genbekræftes årligt i budgetforliget, hvor Borgmesterens Afdeling har ansvaret for dette.

5 Demografi - budgetmodeller

Budgetmodeller – eller demografimodeller, som de også omtales - sikrer, at velfærden følger med befolkningsudviklingen og de er derfor helt centrale for kunne sikre driften af de store velfærdsområder. Modellerne genberegner årligt budgetterne på områder, hvor den demografiske udvikling har umiddelbare konsekvenser for udgiftspresset. På den måde får områderne reguleret deres aktivitetsafhængige budgetter i takt med den demografiske udvikling. Det gøres for at sikre, at serviceniveauet kan fastholdes, når målgruppen (børn, ældre m.fl.) vokser og modsat, at der ikke sker en udgiftsglidning i form af stigende enhedspriser, når befolkningstallet eller efterspørgslen i de relevante målgrupper 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.

Budgetreduktioner er løbende blevet omsat som reducerede enhedsbeløb i modellerne. Ved Budget 2021 er det desuden vedtaget, at tilsvarende budgetforøgelser omsættes til forøgede enhedsbeløb.

Dette medfører, at større budgetændringer (fx lovgivning eller budgetforlig) indarbejdes i enhedsbeløb for modellerne – dog med en bagatelgrænse på 1 mio. kr. som udgangspunkt. Den økonomiske konsekvens skal være oplyst ved ændringerne, og reguleringer skal ske symmetrisk for op- og nedjusteringer.

Der er efterregulering på alle modeller således, at det er faktiske ændringer i befolkningen frem for prognosetal, der udløser de endelige beløb. Begge ændringer gennemføres for at sikre ensartede vilkår på tværs af de budgetmodeldækkede områder.

Det bemærkes, at byrådet tilbage i 2011 afskaffede den visitationsbaserede model, idet modellen havde nogle u hensigtsmæssige incitamentsmæssige konsekvenser.

Faktaboks: Demografiske 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 af borgere 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.

6 Økonomisk decentralisering – rammestyring

Hovedprincippet i økonomistyringen er økonomisk decentralisering og rammestyring, så penge og opgaveløsningen har tættest mulig kobling.

Dette 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 politiske retning fra budgettet, der udarbejdes i samspil med udvalgene, opfyldes.

De decentrale enheder/sektorer har ret til inden for egen rammebevilling at foretage overførsler mellem både løn og øvrige driftsudgifter og mellem de enkelte budgetår inden for aftalte udsvingsgrænser (disse præsenteres i afsnit 6.1).

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.

Selvom decentralisering er det bærende princip i Aarhus Kommune, er det dog vigtigt at pointere, at decentraliseringen ikke må være på bekostning af den helhedstænkning der ligger i Aarhusmålene. Med Aarhusmålenes styrkede fokus på værdi skal fokus rykkes fra kassetænkning til helhedstænkning. Det kræver samarbejde og vidensdeling hos alle grene af Aarhus Kommune, herunder ved at skabe større transparens og handlerum for byrådet.

6.1 Forbrug af decentral opsparing

Det er vigtigt, at byrådet har mulighed for at prioriterer 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 regnskabsaflæggelserne har der været et politisk fokus på den decentrale opsparing, samt hvordan den disponeres. Dette fokus skal også fremover prioriteres i regnskabsaflæggelserne. Fremadrettet vil der dog være øget fokus på gældsafvikling, for de magistratsafdelinger, der ved regnskabet har gæld.

Faktaboks: 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 positiv betydning for udviklingen af økonomisk ansvarlighed i afdelingerne og de enkelte sektorer, og også på institutionsniveau.

Der er ni decentraliserede sektorer i Aarhus Kommune, svarende til ca. 63 % af det samlede driftsbudget.

6.2 Deponering af opsparing

Gæld og opsparing administreres i såkaldte sektorer. Nogle magistratsafdelinger har kun en decentraliseret sektor, andre har flere. Det er sektorniveauet der afgør, hvordan bevillingsreglerne er i Aarhus Kommune. Dette er nærmere beskrevet i bilaget Styringsprincipper og bevillingsregler.

Der fastlægges en grænse for opsparingen indenfor en sektor til 5% af rammen, således der sker en ensretning af udsvingsgrænserne for alle sektorer på tværs af kommunen. Skulle opsparingen overstige maksimumsgrænsen nævnt ovenfor, vil dette overskud blive hensat på reservekontoen til disponering inden for området i det kommende års budget.

6.3 Gæld

Der fastlægges en grænse for gæld på 2,5 % af rammen. Som det er gældende for opsparing, måles der alene på den samlede balance, ikke de årlige udsving som tidligere. Grænsen er ens for alle sektorer. Dog gælder der for kollektiv trafik særskilte byrådsvedtagne udsvingsgrænser, som i lyset af opstramninger på øvrige områder også vil blive genbesøgt.

7 Ikke-decentraliserede sektorer

Hovedreglen er økonomisk decentralisering, men der er også områder i driftsbudgettet, som ikke kan styres på denne måde – fx forsørgelsesydelse.

Næsten alle udgifter har et element af "styrbarhed", men der ses også 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, at 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 markant 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 en gang årligt en budgetkontrol, hvor der skønnes over forventet årsforbrug. Hvis der er udsigt til, at forbruget overstiger budgettet, udarbejdes en redegørelse om baggrunden herfor, og de muligheder, der er for at reducere forbruget. Hvis nødvendigt indarbejdes bevillingsændringer ved forventet regnskab.

Redegørelsen udarbejdes sammen med forventet regnskab og behandles i byrådet. Herved sikres, at budgetoverskridelser inden for det ikke-decentraliserede område, samt handlemulighederne for at undgå eller begrænse dem, bliver politisk vurderet. Byrådet får på denne måde mulighed for, inden en eventuel budgetoverskridelse, at forholde sig til eventuelle utilsigtede konsekvenser for de borgerrettede velfærdsydelser.

8 Klimastyring

8.1 Klimamål

Aarhus Kommunes fortsatte ambition er både som bysamfund og koncern at blive klimaneutral i scope 1 og 2 i år 2030. Byrådet ændrede med budget 2024 tilgangen til klimaarbejdet, der fremover skal have fokus på de mest omkostningseffektive og træfsikre virkemidler via en ny klimaøkonomisk tilgang, der sikrer klimaneutralitet. Dette betyder, at der skal være et grundlæggende fokus på indsatser, der skaber størst mulig CO₂-reduktion for pengene.

8.2 Skyggepriser

Det centrale element, der medvirker til at sikre os omkostningseffektivitet i klimaarbejdet, er et konsekvent fokus på skyggeprisen ved et klimatiltag. Skyggeprisen defineres som prisen pr. reduceret ton CO₂ for et klimatiltag. På baggrund af skyggepriser sammensættes og revideres klimahandlingsplaner med fokus på CO₂-effektivitet samtidigt med at der udvikles incitamentsstrukturer, sammenlignes klimainitiativer og analyseres det optimale igangsættelsestidspunkt for et bestemt klimatiltag. Kommunens skyggepristilgang er nærmere udspecificeret i et teknisk notat (vedhæftet), som revideres og godkendes i forbindelse med den årlige afrapportering på de bindende klimamål.

8.3 Klima i beslutningsoplæg

Klima og økonomi skal sammentænkes i alle væsentlige politiske beslutningsgrundlag. De reelle klimamæssige og økonomiske omkostninger – eller gevinster - ved at foretage en bestemt handling skal så vidt mulig frem i lyset sammen med skyggepriserne.

Aarhus Kommune skal også arbejde med klimabudgetter, hvilket er et styringsværktøj, der forankrer klimamål og klimabetragtninger i kommunens budgetprocesser og generelle langsigtede planlægning (fx klimahandlingsplaner og kommuneplaner). Klimabudgetterne præsenterer en kommunes midler til at reducere emissionerne, deres effekter og omkostninger. Klimabudgetterne kan bidrage til at skabe en agil klimahandlingsplan, der løbende tager hånd om ændringer i priser, teknologi, lovgivning etc. Målet er at få mere klima for pengene, og at byrådet skal kende klimaomkostningerne tidligt i beslutningsprocessen.

Formkrav og ansvarsfordeling vedr. både klimaeffekter i beslutningsoplæg og klimabudgetter er udspecificerede i vedhæftede tekniske notat, som revideres og godkendes i forbindelse med den årlige afrapportering på de bindende klimamål.

9 Investeringstankegang

Aarhus Kommune vil være førende inden for investeringstænkning, hvor indsatser til gavn for byens borgere igangsættes med udgangspunkt i faglige forandringsteorier og økonomiske business cases. Som en del af dette arbejde er der fokus på opfølgning på mål og økonomi med henblik på at opnå viden og læring i organisationen. Den stringente opfølgning sikrer derudover effektive indsatser og forbedret økonomi.

Mange unge og voksne er fortsat på permanent offentlig forsørgelse. I den forbindelse har Reformkommissionen peget på behovet for investeringer for at støtte udsatte borgere til stærkere arbejdsmarkedskontakt og større livsmestring. I Aarhus Kommune ses et stigende antal borgere på langvarig offentlig forsørgelse, der ofte har flere udfordringer end ledighed. Disse borgere har brug for intensiv og håndholdt hjælp til at få fodfæste på arbejdsmarkedet. Samtidigt ændrer demografien sig, hvor der bliver flere og flere ældre, derfor er der behov for at investere i nye måder og veje til at levere service af høj kvalitet inden for sundhed og ældre. Byrådet ønsker at videreføre investeringstankegangen i Aarhus Kommune på følgende måder:

9.1 Investeringsmodeller

Investeringsmodeller kan igangsættes i budgettet på baggrund af en faglig forandringsteori og en økonomisk business case. De indebærer, at en indsats finansieres via en forlods besparelse på offentlig forsørgelse eller et andet ikke-decentraliseret udgiftsområde i kommunen. Udgangspunktet er, at investeringsmodellerne som minimum skal være budgetneutrale inden for den 4-årige budgetperiode, men som led i en større 'investeringspakke' kan dette princip fraviges for enkelte investeringsmodeller, hvis blot den samlede investeringspakke hænger sammen. De enkelte investeringer skal minimum være på 2 mio. kr., og investeringsmodellerne budgetteres konservativt, så der kun budgetteres med forventede besparelser, der svarer til investeringen - også selvom den bagvedliggende økonomiske business case viser en større besparelse.

Der kan igangsættes investeringsmodeller inden for en samlet ramme på 50 mio. kr., hvilket indfases over en to-årig periode, idet det nuværende niveau er højere. Byrådet ønsker, at fokus i investeringsmodellerne, som hidtil, løbende skal forholde sig til konjunkturerne og arbejdsmarkedet, så de også fremover bidrager med arbejdskraft til virksomhedernes behov. Der laves en årlig opfølgning på indsats og økonomi til byrådet på alle investeringsmodeller i forbindelse med regnskabsafslutningen. Efter to år vurderes det, om investeringsmodellerne enten kan permanentgøres eller om der er behov for en omlægning eller lukning. Hvis der ikke er balance som forudsat, dækkes halvdelen af et eventuelt tab af den respektive magistratsafdeling.

9.2 Sociale investeringer

Sociale investeringer igangsættes via Rådet for Sociale Investeringer, som byrådet etablerede i foråret 2020 og afsatte 40 mio. kr. til. En social effektinvestering består typisk af tre parter - en investor (fx Rådet for Sociale Investeringer og fonde), en myndighed (fx en konkret magistratsafdeling) og en leverandør (fx en NGO). Sociale effektinvesteringer kan anvendes til at løse tværgående og langsigtede problemområder ved at der afprøves nye, men dog velafprøvede indsatser, i Aarhus Kommune.

En social effektinvestering kræver en aftale mellem de tre parter om indsatsen og den økonomiske business case, så Rådet for Sociale Investeringer vil investere i leverandørens indsats og bære risikoen for, at indsatsen ikke er så effektiv som forventet. Aarhus Kommune betaler kun, hvis indsatsens effekter er succesfulde. Indsatsen vil typisk vare i 3-5 år, mens tilbagebetalingsperioden fra Aarhus Kommune til Rådet for Sociale Investeringer typisk vil være endnu længere. Betalingen fra Aarhus Kommune vil typisk komme via effekter på både de decentraliserede og de ikke-decentraliserede områder.

10 Anlæg

Hvert år kommer der et nyt overslagsår ind i budgetlægningen. I det nye overslagsår indarbejdes der anlægsbeløb – enten konkrete bevillinger/rådighedsbeløb eller som reserver – svarende til det niveau, som følger af tidligere byrådsbeslutninger. Til og med 2034 følger det konkrete niveau i det enkelte år blandt andet af den 10-årige investeringsplan, der er udvidet med 1 år i Budget 2023.

Der indføres et princip om, at ændringer i det finansieringsgrundlag, der ligger bag Investeringsplanen udmøntes på anlægsområdet. Det drejer sig om følgende forhold:

- Ændringer i statens bloktilskud vedrørende anlæg. Når staten ændrer brutto- og nettoanlægsrammen, ændres bloktilskuddet også. Hidtil har ændringer været finansieret via

råderummet til driften i budgetforhandlingerne. Fremover hentes finansieringen altså indenfor anlægsområdet.

- Ændringer i grundsalgsindtægter finansieres indenfor anlægsområdet, idet grundsalgsindtægterne har bidraget til at forhøje anlægsrammen.

For at sikre kontinuitet på anlægsområdet indarbejdes ovenstående justering én gang i hver byrådsperiode – nemlig ved første udmøntning fra anlægsbufferen efter tiltrædelsen af det nye byråd.

Ovenstående principper udmøntes via en implementeringsindstilling i 2. halvår 2024 – denne implementeringsindstilling kan først udarbejdes efter byrådets behandling af det såkaldte anlægseftersyn ved Budget 2025.

Anlægsindtægter, herunder fastsatte indtægtskrav, ligestilles med udgifter ved, at der indføres endelig et princip om, at politiske beslutninger med konsekvenser for anlægsindtægterne skal finansieres. Dette betyder, at forslag med væsentlige konsekvenser for det forventede provenu for kommunens anlægsindtægter skal henvises til de efterfølgende budgetforhandlinger på linje med andre beslutningsforslag med økonomiske konsekvenser. Ved budgetforhandlingerne kan forslaget drøftes. Såfremt forslaget nyder fremme, vil der skulle ske en tilpasning af anlægsindtægtsforudsætningerne i budgettet finansieret via anlægsudgifterne eller fra råderummet ved budgetforhandlingerne.

10.1 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 fortilfælde, 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 driftsfinansierede anlægsinvesteringer kun finder sted, når det kan sandsynliggøres, at investeringen vil medføre driftsbesparelser, samt at der er en gennemsnitlig likviditetsbeholdning på minimum 5.000 kr. pr. indbygger i Aarhus Kommune.

Udgangspunktet er derfor, at driftsfinansierede anlægsinvesteringer ikke kan forventes imødekommet, når likviditeten er i "det gule område" mellem 2.500 og 5.000 kr. pr. indbygger i den fireårige likviditetsprognose. 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.

For at sikre mod, at driftsfinansierede anlæg udløser sparerunde eller medfører en stigende gæld, er der indført regler for, hvordan måltallet for den finansielle egenkapital reguleres som følge af driftsfinansierede anlægsbevillinger. Disse er nærmere beskrevet i bilaget Styringsprincipper.

En række ældre driftsfinansierede anlægsinvesteringer er optaget før det nuværende økonomisystem. Hvis der ikke afdrages på disse ældre driftsfinansierede anlægsinvesteringer, vil den finansielle egenkapital ikke blive forbedret og den optagne gæld vil dermed ikke blive betalt tilbage. Hidtil har der årligt været optaget en forbedring vedrørende disse afdrag på 30 mio. kr. Ved flere budgetforlig er disse dog blevet anvendt til driftsudgifter. Det bekræftes i den økonomiske politik, at der afdrages 30 mio. kr. vedrørende disse lån årligt frem til 2042 (en 30-årig periode fra den oprindelige analyse af området i 2012).

Faktaboks: 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.

Realrenten 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 bør sættes højere end finansieringsrenten, da der altid er en risiko forbundet med en investering. En højere rente vil også kunne bruges til at regulere omfanget af driftsfinansierede anlægsinvesteringer.

Løbetiden af driftsfinansierede anlægsinvesteringer skal svare til godets forventede levetid. Som udgangspunkt bruges på bygningsområdet 30 år.

Når en driftsfinansieret anlægsinvestering er betalt ud (typisk efter 30 år) tilbageføres ydelsen til afdelingerne i de tilfælde, hvor finansieringen er hentet fra vedligeholdelses- og genopretningsbudgetter mv, og hvor der er behov for genanskaffelse. I tilfælde hvor ydelsen er finansieret via evigtvarende effektiviseringer går mindreudgiften vedrørende forrentning og drift til råderummet til politiske drøftelser i det efterfølgende år. Dette er en ændring i forhold til hidtidig praksis, hvor hele ydelsen blev ført tilbage til den relevante magistratsafdeling. Den ændrede ordning træder i kraft fra Budget 2026.

For at en afdeling kan få tilbageført ydelserne, skal afdelingen kunne påvise, at ydelsen er finansieret fra vedligeholdelsesmidler, renoveringsmidler og lignende. Dette sker ved en ansøgning til Borgmesterens Afdeling forud for ydelsens ophør ifm. regnskabet det pågældende år. Såfremt dette ikke er godtgjort, tilføres midlerne råderummet ved udløbet af afdragsperioden.