

Varde Kommune

# UDKAST TIL BUDGETPROCEDURE 2017-2020

*MASC/JOPE*

*Dok.nr: 22648-16*

*Sagsnr.: 16-392*

## INDLEDNING

Budgettet er politikernes stærkeste kort til at styre den økonomiske udvikling i kommunen og det er ved budgetlægningen, at de store beslutninger omkring fastlæggelse af serviceniveau, fokusområder og den overordnede prioritering af ressourcerne sker. Budgetlægningen involverer derfor mange aktører på tværs af den kommunale organisation. Det er derfor afgørende, at der er klare procedurer og en klar ansvarsfordeling i forbindelse med arbejdet.

Formelt er det Udvalget for Økonomi- og Erhverv, der skal udarbejde forslag til kommunens årsbudget for det kommende år. Budgetforslaget skal være ledsaget af budgetoverslag for en flerårig periode jf. Styrelseslovens § 37. Udvalget for Økonomi og erhverv har altså ansvaret for at tilrettelægge budgetprocessen herunder godkende aktiviteter, forudsætninger og krav til fagudvalgenes bidrag frem til budgetvedtagelsen.

Det fremgår også af Styrelseslovens § 40, at ingen foranstaltninger må iværksættes før kommunalbestyrelsen har meddelt den fornødne bevilling.

Budgetproceduren er en overordnet beskrivelse af, hvordan budgetprocessen forløber. Formålet med proceduren er, at beskrive roller og opgaver for henholdsvis politikere og forvaltning, der er gennem budgetprocessen samt udarbejde en overordnet tids- og handleplan for den kommende budgetlægning.

## STØRRE ØKONOMISK USIKKERHED FÅR BETYDNING FOR KOMMUNENS ØKONOMISKE POLITIK

Kommunernes økonomi påvirkes af udviklingen i konjunkturerne. Herudover påvirkes rammerne af den årlige Kommuneaftale mellem stat og kommunerne samt lov- og cirkulærepragrammet.

Varde Kommune har gennem en årrække opretholdt en sund økonomi i kommunen, haft gode driftsresultater og et budget i balance. Trods generel vækst i samfundsøkonomien og udsigt til bedre konjunkturer oplever kommunerne et stigende økonomisk pres, særligt som følge af en centralt vedtaget stabiliseringspolitik og en opstramning af finanspolitikken, der tilsammen skaber strammere og mere uforudsigelige økonomiske vilkår for kommunerne. Det er særligt forhold omkring kommuneaftalerne, som har betydning for usikkerheden omkring budgetforudsætningerne:

- Staten har indført et omprioreringsbidrag på 1 %, som skal realiseres ved effektiviseringer i den offentlige sektor. Det er endnu usikkert hvor mange af disse midler kommunerne får tilbage ved forhandlingerne om kommuneaftalen for 2017
- Ændringer i kommunernes grundtilskud som følge af eventuelt ophør af finansieringstilskuddet
- Tilpasninger af det offentlige investeringsniveau og dermed nedskrivning af kommunernes anlægsramme
- Den ekstraordinære situation omkring modtagelse og integration af flygtninge

Folketinget vedtog i 2012 en **budgetlov**, som skal sikre balance eller overskud på de samlede offentlige finanser og en hensigtsmæssig økonomisk styring. For kommunerne betyder det, at der er afsat årlige udgiftslofter for de kommunale serviceudgifter, og rammer for anlæg og skatteudskrivning. Overskrider

kommunerne budgetterne og regnskaberne under et, får det konsekvenser for det kommunale bloktilskud, ligesom der er risiko for den enkelte kommune at blive sat under økonomisk administration, hvis likviditeten er for lav (den gennemsnitlige likviditet skal være positiv).

Indførelse af det såkaldte **omprioriteringsbidrag** i det kommunale udgiftsloft på 1 procent eller 2,4 mia. kr. om året for kommunerne fra 2016-2019 betyder, at Varde Kommune i værste fald skæres med 21 mio. kr. årligt i budgettet, som skal realiseres ved effektiviseringer af driften. I forbindelse med forhandlingerne om kommuneaftalen fik kommunerne imidlertid tilbageført 1,9 mia. kr. i budget 2016 svarende til en reduktion på 4,4 mio. kr. i budget 2016 og overslagsårene.

Der er ikke lavet aftale om størrelsen af "tilbageløb" for det nye omprioriteringsbidrag for budget 2017 og overslagsår. I Varde Kommune har politikerne haft en positiv vurdering af kommende budgetforhandlinger med regeringen. Dette betyder, at omprioriteringsbidraget i 2017 og overslagsårene er indregnet med samme netto forhandlingsresultat dvs. de 4,4 mio. kr. Efter finansministerens udmelding til Kommunal Økonomisk Forum i januar 2016 er det forvaltningens vurdering, at der er stor risiko for at tilbageførslen af midler for 2017 er lavere end ved forhandlingen sidste år.

Der sker også ændringer i Varde Kommunes grundtilskud for 2017 og overslagsår som følge af en eventuel afskaffelse af **finansieringstilskuddet**, som i budget 2016 for Varde Kommunens vedkommende udgjorde 27,72 mio. kr. i budget 2016. Finansieringstilskuddet debuterede i kommunernes økonomi i budget 2013 og blev fastholdt i årene 2014 og 2015. For budget 2016 blev det samlede tilskud på tre milliarder kroner brudt op, så de to milliarder er et grundtilskud til alle kommuner, mens den sidste milliard blev fordelt på baggrund af de enkelte kommuners økonomiske vilkår. Afskaffelse af finansieringstilskuddet er indregnet fuldt i overslagsårene i Varde Kommune.

Som følge af bedring i konjunkturerne sker der en central opstramning af det offentlige investeringsniveau, som har været højt for at dæmme op for følgerne af den økonomiske krise. Stabiliseringspolitikken betyder, at den **kommunale anlægsramme** reduceres og at konsekvensen for Varde Kommune er, at de planlagte og disponerede anlægsinvesteringer i Varde Kommune skal reduceres – alt andet lige. Kommunen kan alternativt vælge at reducere i serviceudgifterne.

Der er også stor budgetmæssig usikkerhed – både på korte og særligt det lange sigte - i forhold til konsekvenserne af det stigende **antal flygtninge** herunder aftalerne omkring økonomien og de helt praktiske forhold omkring, hvor mange flygtninge Varde Kommune modtager og de heraf afledte omkostninger i forhold til indkvartering, opkvalificering, behov for tolkning, modtagerklasser, kørsel osv. KL har på vegne af kommunerne fremsendt 25 forslag til afbureaukratisering, som forventes forhandlet i februar måned.

Andre forhold, der har betydning for budget 2017 og overslagsårene, er fortsat konsekvenserne af **det ændrede refusionssystem** på beskæftigelsesområdet, som betyder at kommunerne betaler en større del af overførselsudgifterne og dermed bærer en større del af den økonomiske risiko. I tilknytning til refusionsreformen vil udligningssystemet blive reformeret fra 2018. Indholdet i udligningsreformen og dermed de økonomiske konsekvenser for Varde Kommune vil tidligst være kendt ultimo 2016.

Der er også **lokale strømninger**, der påvirker budgettet, fx falder børnetallet (når der ses bort fra konsekvensen af familiesammenføringer af flygtninge). Dette kan betyde færre udgifter til skole og

dagtilbudsområderne (dog også et mindre bloktilskud). Derudover er kommunen tilført centrale midler til ældreområdet svarende til godt 10 mio. kr. (3 mio. blev indregnet i forbindelse med budgetforliget) i budget 2016 og overslagsårene, som forventes at kunne imødegå den økonomiske udvikling på dette område.

Der vil indenfor de nuværende budgetter skulle findes midler til eventuelle nye tiltag og politiske ønsker til budgetværn. Det er forvaltningens vurdering, at den større økonomiske usikkerhed omkring kommunens rammevilkår betyder, at der med fordel kan arbejdes med et større budgetværn fx i form af en budgetusikkerhedspulje og med udvikling af kommunens økonomiske politik.

---

*BUDGETUDFORDRING 2017 WORST CASE:*

*Varde kommune beskæres 21 mio. i omprioriteringsbidrag fremfor 4,4 mio. kr.*

*Der kommer ingen "tilbageløbsmidler" fra finansieringstilskuddet*

*Dertil kommer, at der er risiko for at anlægsrammen reduceres svarende til at Varde Kommune mister 14 mio. i bloktilskud.*

Nedenfor foreslås derfor en budgetproces, hvor der som følge af større økonomisk usikkerhed arbejdes med et beredskabskatalog på 26 mio. kr. Forvaltningen bemærker, at besparelser som følge af fysiske strukturændringer på skole- og dagtilbudsområdet ikke indgår i beredskabskataloget, da dette forhold jf. politiske aftaler behandles næste år.

#### FORSLAG TIL BUDGETPROCEDURE 2017-2020

Forvaltningens anbefaling til budgetprocessen tager udgangspunkt i anbefalingerne fra KL (KØF, 2016):

- Kom tidligt i gang med budgetprocessen
- Skab råderum allerede ved budgetlægningens start
- Fastlæg en solid flerårig økonomisk politik
- Tænk budgetlægning og de mange velfærdsreformer og visioner sammen
- Bring hele budgettet i spil
- Skab mekanismer til nytænkning
- Overvej metoder, der indebærer større automatisk rammereduktion
- Vurder råderummet i eksisterende budget
- Overvej håndtering af tilbageløb fra omprioriteringsbidraget
- Sæt konkrete mål for effektiviseringerne

Det er forvaltningens vurdering, at der bør udarbejdes et beredskabskatalog, som kan imødegå de økonomiske usikkerheder på området og som kan sikre Varde kommune et økonomisk værn eller budgetusikkerhedspulje, hvis de økonomiske rammevilkår og forudsætninger ændrer sig.

Målet med budgetproceduren er fortsat at skabe et budget i balance og på sigt et synligt råderum, der kan anvendes til at understøtte den ønskede udvikling i kommunen for eksempel i relation til visionen: *Vi i naturen*, i forhold til visionspolitikkerne og i forhold til særlige prioriterede investeringer.

Budgetproceduren indeholder en række delprocedurer for:

1. Økonomiske målsætninger
2. Udarbejdelse af basis driftsbudget
3. Udarbejdelse af anlægsbudget
4. Udarbejdelse af et beredskabskatalog
5. Høringer og inddragelse af HMU
6. Temamøder / budgetseminarer
7. Tidsplan

Det er væsentligt, at der tages stilling til hvordan de enkelte delprocedurer håndteres.

#### 1. VARDE KOMMUNES ØKONOMISKE MÅLSÆTNINGER OG AFTALER VEDR. BUDGETTET.

Byrådet er enig om tre grundlæggende målsætninger for budget 2016:

- Uændret skat og grundskyld
- Et årligt anlægsniveau på mindst 80 mio. kr. ekskl. energirenoveringer og ældreboligbyggerier
- En kassebeholdning på 125 mio. kr. eller en likviditetsgrad per indbygger på 2500 kr.

Der har i 2015 været arbejdet politisk offensivt med at skabe et økonomisk råderum og blandt andet indfri målsætningen om en kassebeholdning på 125 mio. kr. og delvist tager højde for omprioriteringsbidraget og ændringerne i de centrale tilskud. Budgettet for 2016-2019 kan gøres op i følgende hovedoverskrifter:

| Beløb i mio.                  | 2016   | 2017   | 2018   | 2019   |
|-------------------------------|--------|--------|--------|--------|
| Skatter, tilskud og udligning | -3.032 | -3.058 | -3.101 | -3.155 |
| Driftsudgifter                | 2.912  | 2.943  | 2.984  | 3.036  |
| Renteudgifter - netto         | 6      | 8      | 9      | 10     |
| Driftsresultat                | -114   | -107   | -108   | -109   |
| Nye lån og afdrag mv.         | -17    | 8      | 38     | 40     |
| Anlægsudgifter (inkl. EBF)    | 117    | 122    | 95     | 95     |
| Kasseforbrug (+)              | -14    | 23     | 25     | 26     |
| Gen. Likviditet               | 200    | 177    | 152    | 126    |

Forvaltningen gør opmærksom på, at der er i det nuværende budget er faldende likviditet over overslagsårene. Det bør være et fokus for fremtidig budgetlægning og for en genvurdering af behovet for økonomisk råderum.

Det er forvaltningens vurdering, at jo større usikkerhed omkring økonomien jo større behov er der for en et budgetværn over for statslige indgreb, konjunkturudsving og andre uforudsigelige begivenheder.

Det er vurderingen, at kassebeholdningen i den sammenhæng kan være i den lave ende.

Det kan betyde, at aftalen omkring likviditeten -over tid- kan komme under pres, og at der reelt ikke er råderum til at finansiere tillægsbevillinger i løbet af budgetåret.

Forvaltningen foreslår, at der fortsat arbejdes med en målsætning om stram rammebudgettering med den konsekvens, at der i løbet af budgetåret ikke bevilges tillægsbevillinger finansieret af kassebeholdningen til servicedriftsudgifter indenfor de enkelte udvalgs budgetrammer. Overskridelser på enkelte områder vil skulle finansieres ved omprioriteringer inden for det enkelte udvalgs budgetramme. Undtagelsen kan være forskydninger i driftsoverførsler mellem årene, som bevilges ved regnskabsafslutningen og tekniske korrektioner som følge af for eksempel ny lovgivning.

Nye ønsker til budget 2017 foreslås ligeledes finansieret indenfor fagudvalgenes rammer fx ved omlægninger eller omprioriteringer af serviceniveauer. Det er en præmis, at fagudvalget indstiller til finansiering indenfor udvalgets ramme, men at beslutningskompetencen er i Byrådet, hvorved der er mulighed for omprioritering på tværs af fagområderne.

Det foreslås, at der etableres et beredskabskatalog på 26 mio. kr., som foreslås realiseret blandt andet ved en rammereduktion, og som blandt andet tænkes finansieret ved omstillinger og effektiviseringer på serviceområderne fx strukturændringer, digitalisering, velfærdsteknologi, fokus på "best practise", tilpasning i forhold til nøgletal, markedsprøvning osv.. Forvaltningen bemærker, at beredskabskataloget kan få konsekvenser for kommunens serviceniveauer.

Forvaltningen vurderer, at Varde kommune i dag har en implicit økonomisk politik jf. de tre økonomiske målsætninger. Det foreslås, at der formuleres en samlet økonomisk politik på området blandt andet som følge af større økonomisk usikkerhed omkring rammevilkår og som følge af ubalance i budgettet.

## 2. BASISDRIFTSBUDGET

Basisdriftsbudgettet består af det vedtagne budget 2016 og overslagsårene korrigeret med pris og lønfremskrivning samt helårsvirkninger fra tidligere beslutninger herunder fra Råderumskataloget, Forslag fra politiske partier og Direktion og nye driftsudgifter jf. de generelle budgetbemærkninger for 2016.

Basisbudgettet reguleres med byrådsbeslutninger og tekniske korrektioner som listes særskilt herunder ændringer i forudsætninger fx flere/færre dagpengemodtagere svarende til beskæftigelsestilskuddet.

Hvor det er muligt på budgetlægningstidspunktet – og senest i august – indarbejdes merudgifterne/indtægterne ved lov og cirkulæreprogrammet og merudgifter/indtægter indarbejdes på fagudvalgets/politikområdets budget. Merudgifter/indtægter indregnes efter en økonomisk konsekvensvurdering af den ny lovgivning.

Herudover reguleres basisbudgettet med befolkningsudviklingen på følgende områder; Skoler og dagtilbud.

## 3. ANLÆGSBUDGET

Det er politisk aftalt, at anlægsrammen fastsættes til min. 80 mio. kr. årligt ekskl. ældreboligbyggerier og energibesparende foranstaltninger.

Anlægsrammen er i det vedtagne budget 2016 udmøntet fuldt på projekter i perioden 2016, 2017 og 2018. I 2019 er der en restramme på 40 mio. kr.

Finansministeren har varslet en reduktion af anlægsrammen. Hvis det centrale niveau nedsættes til 15 mia. kr. som nogen forventer, mister Varde kommune ca. 14 mio. kr. i bloktilskud.

Det foreslås, at der i budget 2019 afsættes en pulje på 30 mio. kr. til strukturelt betingede projekter med en positiv *business case* i forhold til driften.

Det foreslås, at udvalgene kan fremkomme med nye anlægsønsker primært i forhold budget 2020, hvor der er en fuld anlægsramme til rådighed.

## 4. BEREDSKABSKATALOG

Fagudvalgene får til opgave at udarbejde et beredskabskatalog på 26 mio. kr. som omfatter alle områder og som skal sikre mulighed for råderum og budgetværn. Direktionen medvirker aktivt til processen blandt andet med gennemgang af effektiviseringsforslagene fra KORA og KL.

Det bemærkes, at da forslag til ny fysisk struktur på skole og dagtilbudsområdet skal politisk behandles i år 2017 er disse tiltag ikke en del af beredskabskataloget for 2016.

Det foreslås, at driftsområderne bidrager med 23 mio. kr. imens overførselsområdet bidrager med 3 mio. kr. Det foreslås, at medfinansieringsområdet undtages da det er vurderingen, at kommunen ikke har direkte indflydelse på den økonomiske udvikling på dette kontoområde, da myndighedsudøvelsen ligger ved anden instans.

| Områder*)                                 | Mio kr.        | 26 mio. fordelt efter serviceudgifter |
|---|----------------|---------------------------------------|
| Udvalget for Økonomi & Erhverv            | 364,8          | 4,05                                  |
| Udvalget for Plan & Teknik                | 122,7          | 1,36                                  |
| Udvalget for Børn & Undervisning          | 864,5          | 9,59                                  |
| Udvalget for Kultur & Fritid              | 78,3           | 0,87                                  |
| Udvalget for Social & Sundhed             | 634,4          | 7,04                                  |
| Udvalget for Arbejdsmarked og Integration | 8,1            | 0,09                                  |
| <b>Serviceudgifter i alt</b>              | <b>2.072,8</b> | <b>23</b>                             |
| <b>Overførselsudgifter</b>                | <b>680</b>     | <b>3</b>                              |
| <b>I alt</b>                              |                | <b>26</b>                             |

\*Excl. Medfinansiering sundhedsvæsenet

## 5. HØRINGER OG INDDRAGELSE

HMU indbydes i februar til at drøfte budgetprocessen.

HMU orienteres i marts/april om den vedtagne budgetproces.

Der afholdes i august og september et fællesmøde mellem HMU og udvalget for Økonomi- og Erhverv.

Fagudvalgene har dialogmøde med Fælles Med i april/ maj måned

Høringer af høringsberettiget organisationer, råd, nævn og HMU sker med udgangspunkt i basisbudgettet, forslag til omprioriteringer og beredskabskataloget. Høringer starter i august og afsluttes inden budgetseminariet.

HMU orienteres om budgetforliget i november.

## 6. TEMAMØDER

3. marts: Budgetproceduren temasættes efter ordinært byrådsmøde.

Marts: Økonomiafdelingen drøfter dels konsekvenser af og dels praktiske forhold vedr. budgetprocessen samt tidsplan med fagudvalgene.

Der afvikles et temamøde i juni måned for Byrådet, hvor de overordnede nøgletal (samt relevante nøgletalsammenligninger) for Varde Kommune gennemgås samt opfølgning på de analyser, der blev igangsat i forbindelse med budgetforlig 2016. Derudover giver forvaltningen en status på Økonomiaftalen.



## 7. FORSLAG TIL PROCESPLAN FOR BUDGETUDARBEJDELSEN

### FASE 1 feb-juni Basisbudget + beredskabskatalog + forslag til omprioriteringer

#### **Udvalget for Økonomi- og Erhverv**

Fastlæggelse af principper og måltal for udarbejdelse af beredskabskatalog  
Godkendelse af budgetprocedure

**Forvaltningen** udarbejder basisbudget med baggrund i:

Pris og lønfremskrivning  
Tekniske korrektioner (demografi skole og dagtilbudsområdet/ ny lovgivning)  
+/-Konsekvenser af tidligere byrådsbeslutninger  
+/- engangsbeløb i budget 2016

Dialog med HOVEDMED om budgetprocessen.

#### **Fagudvalg**

Dialog med økonomiafdelingen og fagudvalg om budgetprocessen

Dialog fællesMED om budgetprocessen

#### **Ændringer i forhold til basisbudget**

Forvaltningen: Opgørelse af eventuelle udfordringer til basisbudget (ændringer i forudsætninger)

Fagudvalg/ Direktion: Udarbejdelse af beredskabskatalog

Fagudvalg: Forslag til nye ønsker og omprioriteringer indenfor budgettet

Juni: Økonomi og Erhvervsudvalget orienteres om beredskabskatalog og økonomiaftalen

### FASE 2 (AUGUST – OKTOBER) Budgetforhandlinger

Byrådet: August Resultat og konsekvens af Økonomiaftalen

Byrådet: September budgetseminar

Administrativ første beregning af takster 2017

1. behandling i byrådet
2. behandling af budgettet i Byrådet herunder godkendelse af takster

## 8. ØKONOMIOPFØLGNING - ØKONOMIRAPPORTERING

I 2016 udarbejdes bevillingskontroller pr. 30/4 og 31/8 og et halvårsregnskab pr. 30/6.

Bevillingskontrollen pr. 30/4 indeholder en opfølgning på drifts- og anlægsområdet og behandles politisk i juni måned.

Halvårsregnskabet behandles politisk i august måned. Sagen er ikke en bevillingssag. Halvårsregnskabet udarbejdes med udgangspunkt i budgetkontrollen pr. 30/4, dog kan der være særlige fokusområder, hvor der skal sikres en genvurdering af forudsætningerne pr. 30/6 fx beskæftigelsesområdet.

Bevillingskontrollen 31/8 behandles politisk i oktober måned, og indeholder en opfølgning på det forventede drifts- og anlægsregnskab. I denne sag medtages bevillingsansøgninger på overførsler af igangværende anlægsprojekter.

I forbindelse med opfølgning på anlæg udarbejdes der en vurdering af status for de enkelte anlægsprojekter.



|                        |          |                 |  |  |  |  |  |  |
|------------------------|----------|-----------------|--|--|--|--|--|--|
| Politiske beslutninger | Deadline | Politiske møder |  |  |  |  |  |  |
|------------------------|----------|-----------------|--|--|--|--|--|--|