



22. februar 2018

Budgetprocedure 2019-2022 [Udkast]

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

Økonomiudvalget har ansvaret for budgetlægningen

Det er formelt Udvalget for Økonomi og Erhverv, som skal udarbejde forslag til kommunens budget for det kommende år. Budgetforslaget skal ifølge styrelsesloven være ledsaget af budgetoverslag for en flerårig periode. Udvalget har altså ansvaret for at tilrettelægge budgetprocessen herunder godkende aktiviteter, forudsætninger og krav til fagudvalgenes bidrag frem til budgetvedtagelsen.

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

Budgetproceduren er en overordnet beskrivelse af, hvordan budgetprocessen forløber. Formålet er at beskrive, hvilke roller og opgaver politikere og forvaltningen har i budgetprocessen samt udarbejde en overordnet tids- og handleplan for budgetlægningen.

Forslag til budgetprocedure 2019-2022

Forvaltningens anbefaling til budgetprocessen tager blandt andet udgangspunkt i anbefalingerne fra KL:

Anbefalinger fra KL til budgetprocessen:

- 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
- Sæt konkrete mål for effektiviseringerne

Målet med budgetproceduren er fortsat at skabe et budget i balance og på sigt frigøre midler, der kan anvendes til at understøtte den politisk ønskede udvikling af kommunen.

Budgetproceduren indeholder en række delprocedurer, som det er væsentligt, at der tages stilling til, hvordan de skal håndteres, herunder forslag til finansiering, nye drifts- og anlægsønsker, samt udarbejdelse af basisdriftsbudget og økonomiopfølgning. I vedlagte notat "*Overblik over budgetprocessen i 2018*" er et udkast til en tidsplan.



Forvaltningen foreslår, at der arbejdes med en målsætning om stram rammebudgettering, således 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.

Økonomiske målsætninger

Forligspartierne i budgetaftalen for 2018 var enige om tre økonomiske målsætninger for budget 2018:

- Uændret skat og grundskyld
- Et årligt anlægsniveau på mindst 80 mio. kr. ekskl. energirenoveringer og ældreboligbyggerier
- En kassebeholdning på 125 mio. kr., men den kan dog udgøre mellem 100 og 125 mio. kr. i den periode, hvor skolebyggeriet pågår.

Byrådet afholder et seminar vedr. budgettet den 6. marts 2018, hvor Byrådet blandt andet skal drøfte og fastlægge de overordnede økonomiske målsætninger for kommunen. Disse overordnede økonomiske målsætninger får afgørende betydning for rammerne for budgetlægningen.

Varde Kommunes kassebeholdning

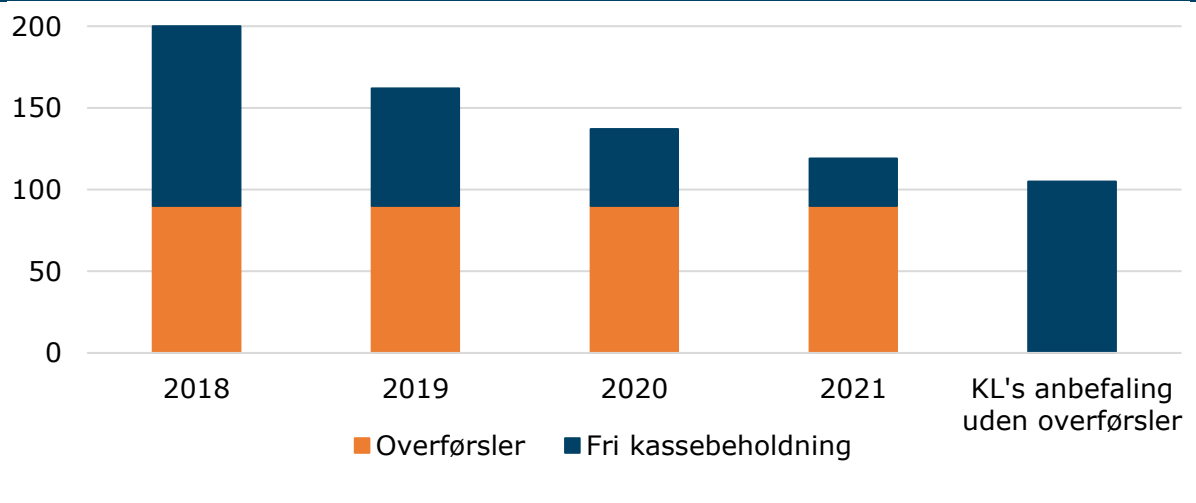
Det budgetterede driftsresultat i det vedtagne budget 2018 viser et overskud på ca. 120-135 mio. kr. årligt i årene 2018-2021. Det er afgørende, at driftsresultatet er af en vis størrelse, da det skal dække anlægsudgifter og afdrag på lån.

Budgetforliget for 2018-2021 indebærer dog, at driftsresultatet i budgetperioden ikke er stort nok til at dække anlægsudgifterne og afdrag på lån, hvorfor kassebeholdningen (likviditeten) reduceres med ca. 80 mio. kr. til ca. 120 mio. kr. ved udgangen af 2021, *jf. figur nedenfor*.

Reduktionen af kassebeholdningen øger Varde Kommunes sårbarhed overfor uforudsete økonomiske udsving. Det kan betyde, at likviditeten kan komme under pres, og at der reelt ikke er mulighed for finansiere tillægsbevillinger i løbet af budgetåret. Der bemærkes, at der i driftsbudgettet for 2018-2021 ikke er en budgetbuffer til uforudsete udsving, da alle midlerne overordnet set er udmøntede på områderne. Forvaltningen vurderer således, at ovenstående kassebeholdning er i den lave ende i forhold til at sikre en stabil drift af kommunen. Det er forvaltningens vurdering, at jo større usikkerhed der er omkring økonomien, jo større behov er der for et budgetværn over for indgreb fra regeringen, konjunkturudsving og andre uforudsigelige begivenheder.



Varde Kommunes forventede kassebeholdning ultimo året i det vedtagne budget 2018, mio. kr.



Forvaltningen bemærker, at en stor del af kassebeholdningen stammer fra opsparede midler (overførslerne) fra de enkelte fagområder, *jf. figur ovenfor og boks nedenfor*. Ud af den forventede kassebeholdning på 120 mio. kr. i 2021 vil ca. 90 mio. kr. være midler, som Byrådet direkte eller indirekte allerede har besluttet til andre formål, eksempelvis midler, som fagområderne via aftalestyringen har opsparet til senere forbrug, samt midler til tidligere besluttede anlægsprojekter, som endnu ikke er blevet gennemført.

En meget stor del af Varde Kommunes kassebeholdning er opsparede/overførte midler fra de decentrale fagområder

KL har i notat fra maj 2014 vedrørende kommunernes likviditet anført en tommelfingerregel vedrørende størrelsen af likviditeten:

"Før kommunalreformen havde Økonomi- og Indenrigsministeriet en tommelfingerregel om, at en kommunes likviditet burde udgøre mindst 2,9 pct. af de budgetterede bruttodrifts- og anlægsudgifter. Dette kan fortsat anvendes som tommelfingerregel, dog med den tilføjelse, at det bør være tale om 2,9 pct. udover de decentralt opsparede midler, der indgår i likviditeten."

Varde Kommunes bruttodrifts- og anlægsudgifter er budgetteret til godt 3.700 mio. kr. i 2017. Med ovenstående tommelfingerregel bør kassebeholdningen udgøre mindst 105 mio. kr. udover de decentralt opsparede midler. I budgettet for 2018-2021 er det forudsat, at budgetoverførslerne (dvs. de decentralt opsparede midler) udgør ca. 90 mio. årligt (heraf vedrører de 50 mio. kr. driftsvirksomhed og de 40 anlæg). Det bemærkes således, at ud af de knap 120 mio. kr., som kassebeholdningen forventes at udgøre i 2021, kommer de ca. 90 mio. kr. fra overførte midler (decentralt opsparede midler).

Ifølge ovenstående tommelfingerregel bør kassebeholdningen udgøre knap 200 mio. kr., hvis de decentralt opsparede midler udgør 90 mio. kr. Det er dermed væsentlig højere end den økonomiske målsætning om en kassebeholdning på 125 mio. kr. Det taler for at opjustere målsætningen.



En række forhold skaber usikkerhed omkring kommunens budget fremover

Kommunernes økonomi påvirkes af udviklingen i konjunkturerne. Herudover påvirkes rammerne af den årlige økonomiaftale mellem stat og kommunerne samt lov- og cirkulæreprogrammet. Varde Kommune har gennem en årrække opretholdt en sund økonomi, haft gode driftsresultater og et budget i balance. Trods generel vækst i samfundsøkonomien og udsigt til bedre konjunkturer vil der fortsat være behov for en stram økonomisk politik og fokus på effektivisering som følge af nedenstående forhold, *jf. boks nedenfor*.

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 fastlagt 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. Der er også risiko for, at den enkelte kommune bliver sat under økonomisk administration, hvis likviditeten er for lav (den gennemsnitlige likviditet/kassebeholdningen skal være positiv).

Forhold, der skaber usikkerhed omkring kommunens budget fremover

- Der er i slutningen af 2017 indgået en ny rengøringskontrakt ifm. et udbud, som øger udgifterne med 5½ mio. kr. årligt ift. det budgetterede i 2018-2021.
- Der er desuden væsentlig usikkerhed om de fremtidige indtægter blandt andet som følge af en kommende ændring af udlignings- og tilskudssystemet og som følge af ændringen af den kommunale medfinansiering af sundhedsvæsenet fra 2018. Den 21. februar offentliggjorde Økonomi- og Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg en rapport med forslag til ændringer af udlignings- og tilskudssystemet. I rapporten præsenteres 5 modeller, som alle medfører et tab for Varde Kommune på mellem 4 og 19 mio. kr. årligt. Der skal nu gennemføres politiske forhandlinger om, hvordan udlignings- og tilskudssystemet eventuelt skal ændres.
- Varde Kommunes indbyggertal er ca. 200 personer lavere ift. det forudsatte i budget 2018-2021. Isoleret set medfører det, at indtægterne falder med 6½ mio. kr. årligt.
- Der foreligger ikke nogen aftale om et "ekstraordinært" finansieringstilskud i 2019. Varde Kommune fik 46,3 mio. kr. i 2018 og 27,5 mio. kr. i 2017. I budgettet for 2018-2021 er der indregnet, at Varde Kommune får 20 mio. kr. årligt i både 2019 og 2020.
- Der er desuden en række områder, hvor der er et pres på udgifterne.

Såfremt overstående forhold bliver gældende kan det medføre, at kassebeholdningen reduceres væsentligt.

Det er forvaltningens vurdering, at der bør udarbejdes finansieringsforslag, som kan imødegå de økonomiske usikkerheder omkring bl.a. udlignings- og tilskudssystemet samt finansieringstilskuddet. Med baggrund heri foreslås der derfor en budgetprocedure for 2019, hvor der arbejdes med mulige forslag til finansiering i størrelsesordenen mindst 30 mio. kr. årligt, som eventuelt kan komme i spil, såfremt det bliver nødvendigt.



Effektivisering

I forbindelse med økonomiaftalen for 2017 mellem Regeringen og KL blev der aftalt et moderniserings- og effektiviseringsprogram, som medfører, at kommunerne skal effektivisere årligt fremover.

Aftalen medfører, at Varde Kommune skal effektivisere for knap ½ pct. årligt. Forvaltningen anbefaler i forlængelse heraf, at der meldes klart ud i hele organisationen, at det er en tilbagevendende årlig opgave at effektivisere driften, således at effektiviseringsdagsordenen bliver en naturlig og fast del af ledernes opgave, som dermed kan planlægges herudfra.

Forvaltningen foreslår, at der træffes en overordnet beslutning om, at alle serviceområder fremover skal effektivisere for ½ pct. årligt, svarende til i alt minimum 10 mio. kr. i 2019, stigende til 20 mio. kr. i 2020 osv. Ledere af områder og institutioner skal selv beslutte, hvordan de vil gennemføre effektiviseringerne. Effektiviseringerne skal således ikke efterfølgende forelægges til politisk godkendelse, men fagudvalgene orienteres om, hvordan effektiviseringerne udmøntes. Effektiviseringerne kan fx ske ved digitalisering, velfærdsteknologi, fokus på "best practise", effektive indkøb og konkurrenceudsættelse, bedre ressourcudnyttelse og styring, effektiv drift gennem nye organiseringer og samarbejdsformer osv.

Omprioriteringskatalog med servicereduktioner

Forvaltningen foreslår desuden, at fagudvalgene udarbejder et omprioriteringskatalog med forslag til eventuelle servicereduktioner (ikke overførselsområdet) med henblik på omprioriteringer på minimum 1 pct. af budgettet på området, svarende til i alt 20 mio. kr. i 2019. Kataloget giver fagudvalgene mulighed for at drøfte kerneopgaver, serviceniveauer og politisk prioritering indenfor områderne.

Forslagene udgør et katalog, som Byrådet kan vælge imellem i budgetforhandlingerne. Fagudvalgene foretager en politisk prioritering af forslagene ud fra hvilke forslag det politisk vil være mest/mindst ønskeligt at gennemføre. Minimum 1/3 af forslagene skal beløbsmæssigt prioriteres grønne, og maksimum 1/3 må prioriteres røde.

Nye ønsker til driftsbudgettet

Fagudvalgene skal frem mod udvalgmøderne i juni behandle og prioritere nye politiske driftsønsker. Forvaltningen anbefaler, at Byrådet i fællesskab prioriterer anvendelsen af 15 mio. kr. årligt, mens fagudvalgene skal finansiere øvrige nye driftsønsker indenfor udvalgets område.

Nye ønsker til anlægsbudgettet

I budgetaftalen for 2018 blev det politisk aftalt, at fastsætte anlægsrammen til mindst 80 mio. kr. årligt eksklusivt ældreboligbyggerier og energibesparende foranstaltninger. Anlægsrammen er i det vedtagne budget 2018 udmøntet fuldt ud på projekter i perioden 2018 og 2019. I 2020 er der en uprioriteret pulje på 17,7 mio. kr., som ikke er fordelt på konkrete anlægsprojekter pt., mens der er en uprioriteret pulje på 40 mio. kr. i 2021.



Der foreslås, at udvalgene kun kan komme med nye anlægsønsker i 2020, 2021 eller 2022, hvor der er uprioriterede puljer. Såfremt udvalgene har nye anlægsønsker i 2019 skal udvalget pege på, hvilke allerede besluttede anlægsprojekter, som det ønsker skal udgå eller udskydes.

Basisdriftsbudgettet

Basisdriftsbudgettet for 2019 består af det vedtagne budget 2018 korrigeret med helårvirkninger fra tidligere beslutninger herunder fra sidste års finansieringsforslag og de nye forslag fra Byrådet. Basisbudgettet reguleres desuden med byrådsbeslutninger siden budgettet for 2018 blev vedtaget, samt tekniske korrektioner som listes særskilt, herunder ændringer i forudsætninger fx flere/færre dagpengemodtagere svarende til beskæftigelsestilskuddet.

Det indarbejdes så tidligt som muligt – og senest i august – merudgifterne/ indtægterne ved lov og cirkulæreprogrammet. Merudgifter/indtægter indregnes efter en økonomisk konsekvensvurdering af den ny lovgivning. Herudover reguleres basisbudgettet med befolkningsudviklingen/udviklingen i elevtal på følgende områder: Skoler og dagtilbud. Afslutningsvis pris og løn-fremskrives budgettet.

Forvaltningen bemærker, at de tekniske korrektioner har stor betydning for kommunens budget. Forvaltningen anbefaler, at nogle af de tekniske korrektioner i højere grad får en selvstændig politisk behandling, og at korrektionerne kan blive en del af den samlede politisk prioritering i forbindelse budgetseminaret, således at kommunes budget i højere grad ses samlet.

Økonomiopfølgning - Budgetopfølgning

I 2018 udarbejdes bevillingskontroller (budgetopfølgning) kvartalsvis, dvs. pr. 31/3, 30/6 og 30/9, hvor der følges op på det forventede drifts- og anlægsregnskab, samt en vurdering af status for de enkelte anlægsprojekter. Budgetopfølgningen pr. 31/3 behandles politisk i maj måned, mens budgetopfølgningen pr. 30/6 behandles politisk i august måned/primo september. Budgetopfølgningen pr. 30/9 behandles politisk i november/primo december, dog får Udvalget for Økonomi og Erhverv en foreløbig orientering i slutningen af oktober.

Det foreslås, at Udvalget for Økonomi og Erhverv i løbet af 2018 udvælger områder, hvor der skal udarbejdes en budgetopfølgning hver måned. Det kan være områder, hvor der er særlig usikkerhed om det forventede regnskab, eller områder, hvor der er særlig politisk bevågenhed. Forvaltningen anbefaler, at det specialiserede voksenområde skal udarbejde en budgetopfølgning hver måned, da udgifterne på området steg væsentligt i løbet af 2017 og området fik tilført ekstra midler i 2018.