



Bilag 1

Økonomiske vilkår for Københavns Kommune 2022

Indledning

Dette bilag præsenterer de overordnede rammer, forudsætninger og fokusområder i arbejdet med Københavns Kommunes budget for 2022. Bilaget afsluttes med en læsevejledning til indstillingens øvrige bilag (side 17). Det bemærkes, at arbejdet med effektiviseringsstrategien er præsenteret særskilt i bilag 3.

Overordnede elementer i Københavns Kommunes budget 2022:

- 1) Overordnet ramme for kommunens økonomi (side 3)
 - Den makroøkonomiske situation
 - Økonomiske vilkår for kommunerne i 2022
 - Sanktionslovgivning
 - Ramme til skatteforhøjelse
- 2) Økonomiske målsætninger samt overordnet økonomistyring (side 5)
 - Rammestyring på udvalgenes budget til serviceudgifter
 - Råderum
 - Mål for reel kasse
 - Gældsafdrag
 - Overholdelse af Økonomiaftale
 - Demografibetingede merudgifter
 - Bevillingsudløb
- 3) Øvrige fokusområder i budget 2022 (side 9), herunder bl.a.:
 - Afsættelse af pulje til grundkøb
 - Afsættelse af pulje til undgåelse af nedslidning af veje og broer
 - Hensigtserklæringer og øvrige sager til kommende politiske forhandlinger
 - Initiativer i finanslovsaftalen med særlig relevans for Københavns Kommune
- 4) Den overordnede budgetproces (side 11)
 - Tidsplan for budget 2022
- 5) Need to mv. og afsættelse af nye driftsbevillinger (side 15)
 - Definitionen af need to mv. i budget 2022
 - Afsættelse af afledt drift
- 6) Læsevejledning til indstillingens øvrige bilag (side 17)

1. Overordnet ramme for kommunens økonomi

1.1 Makroøkonomisk situation

Coronapandemien har sat betydeligt aftryk på den danske økonomi. Anden bølge af coronapandemien har ført til fornyet usikkerhed og nødvendiggjort smittedæmpende tiltag for hele landet såvel som for Københavns Kommune. Finansministeriet skønner, at BNP falder med 3,8 pct. i 2020, mens 2021 og 2022 vokser med henholdsvis 2,8 pct. og 3,1 pct.

Coronapandemien har ligeledes sat sit præg på arbejdsmarkedet. Beskæftigelsen i Danmark er siden coronapandemien faldet, mens ledigheden er steget fra ca. 104.000 i 4. kvartal 2019 til ca. 146.500 i 2. kvartal 2020. I Københavns Kommune er ledigheden steget fra ca. 15.500 i 4. kvartal 2019 til ca. 23.000 i 2. kvartal 2020.

Beskæftigelsesudviklingen er fortsat forbundet med stor usikkerhed, da de fulde konsekvenser af coronapandemien løbende udvikler sig. Finansministeriet forventer en gradvis fremgang i beskæftigelsen med en stigning på ca. 15.000 personer i 2021 og 26.000 personer i 2022 for hele landet.

1.2 Økonomiske vilkår for kommunerne i 2022

Service- og anlægsrammerne samt en række øvrige vilkår for 2022 fastlægges i forbindelse med. "Aftale om kommunernes økonomi for 2022" mellem regeringen og KL. Aftalen forventes indgået primo juni 2021.

I økonomiaftalen for 2021 blev kommunernes serviceramme løftet med 1,5 mia. kr. til at dække den demografiske udvikling og videreudvikle kernevefærden, herunder det specialiserede socialområde og den kommunale sundhedsindsats. Regeringen har med lovprogrammet for folketingsåret 2020/2021 tilkendegivet ønske om også fremadrettet at sikre, at det demografiske udgiftspres på velfærden dækkes. Økonomiforvaltningen forventer derfor en tilsvarende særskilt håndtering af demografisk udgiftspres med økonomiaftalen for 2022.

Såfremt der gives et tilsvarende løft i økonomiaftalen for 2022, og Københavns Kommune får en andel der svarer til kommunens andel af befolkningen, vil det svare til et løft af servicerammen på ca. 100 mio. kr. til at dække de demografibetingede udgifter i 2022. Det bemærkes, at der dog er en risiko for, at statslige midler til demografi helt eller delvist kan fortrænge øvrige service-midler til kommunerne i økonomiaftale 2022 og finansloven for 2022.

På anlægssiden blev kommunernes udgiftsramme løftet fra 19,1 mia. kr. i 2020 til 21,6 mia. kr. i 2021. Det er et markant løft og skal ses i forlængelse af regeringen og KL's aftale af 26. marts 2020 om at annullere anlægsløftet i 2020 med henblik på at stimulere dansk økonomi som konsekvens af covid-19. Et lignende rammeløft kan ikke nødvendigvis forventes i økonomiaftalen 2022, hvilket kan udfordre Københavns Kommunes i forhold til etablering af nødvendig kapacitet til byens voksende befolkning.

De endelige udgiftsrammer i 2022 på anlæg og service fastlægges i økonomiaftalen for 2022, og KKs andel heraf vil blive afklaret i forbindelse med den efterfølgende faseopdelte budgetlægning i regi af KL.

1.3 Sanktionslovgivning

Til at understøtte de aftalte økonomiske rammer for kommunerne i økonomiaftalen kan regeringen iværksætte tre forskellige sanktionsmekanismer.

Budgetsanktion

Regeringen har mulighed for at gøre en del af udbetalingen af bloktilskuddet til kommunerne betinget af, om kommunernes budgetlægning afspejler Økonomaftalens forudsatte niveauer. Op til 3 mia. kr. af kommunernes årlige bloktilskud er betinget af, at de samlede budgetterede serviceudgifter ikke overskrider det aftalte niveau og for kommunernes bruttoanlægsudgifter vedkommende er op til 1 mia. kr. af bloktilskuddet betinget af aftaleoverholdelse. Sanktionerne er som udgangspunkt kollektive. Det betyder, at overskridelser i andre kommuner kan påvirke Københavns Kommune.

Regnskabssanktion

Hvis de kommunale regnskaber på service viser, at kommunerne under ét har overskredet deres budgetter, nedsættes bloktilskuddet tilsvarende. Sammensætningen af nedsættelsen er 40 pct. kollektivt til alle kommuner og 60 pct. individuel for de kommuner, der har overskredet budgettet.

Skattesanktion

Regeringen kan også tilbageholde en del af bloktilskuddet svarende til en eventuel samlet skatteforhøjelse for kommunerne set under ét. Såfremt skattestoppet overskrides, vil den enkelte kommune, der hæver skatten, som udgangspunkt blive modregnet 75 pct. af overskridelsen i budgetåret, 50 pct. i år et og to efter budgetåret samt 25 pct. i år tre efter budgetåret. Den resterende del bliver modregnet i det samlede bloktilskud og finansieres således af alle 98 kommuner.

Det bemærkes, at kommunerne set under ét har hævet skatterne i 2021 med 126 mio. kr. uden for de rammer til skattestigninger og skattereduktion, der er blev tildelt på baggrund af udligningsreformen. Københavns Kommune har ikke ændret skattesatserne. Regeringen har tilkendegivet, at kommunerne som følge heraf sanktioneres med et beløb svarende til overskridelsen i henhold til gældende lov. Sanktionen fordeles på en kollektiv og en individuel sanktion. Det er alene den kollektive sanktion, der fordeles efter folketal, der er relevant for Københavns Kommune, og det er endnu ikke udmeldt hvor stor en andel heraf Københavns Kommune kan forvente.

Med udligningsreformen blev kommunernes såkaldte frit-lejde til skattestigninger uden individuel sanktion på baggrund af tidligere skattenedsættelser nulstillet. Den kollektive del af sanktionen forventes på den baggrund at udgøre ¼ af den samlede sanktion i 2021 og dermed omkring 32 mio. kr. stigende til 126 mio. kr. i 2025, hvor hele sanktionen er kollektiv.

Tabel: Københavns Kommunes forventede andel af sanktion

mio. kr., løbende priser	2021	2022	2023	2024	2025 og frem
Forventet sanktion for Københavns Kommune	3	7	7	10	14

Den forventede skattesanktion i årene 2022 og frem indarbejdes i indkaldelsescirkulæret for budget 2022, mens effekten i af skattesanktionen i 2021 håndteres i overførselssagen 2020/2021.

1.4 Ramme til skatteforhøjelse

Skattesatserne i indkaldelsescirkulæret for 2022 er uændrede i forhold til 2021. I forbindelse med udligningsreformen gives der mulighed for en tilpasning af indkomstkatten. Kommuner med tab i udligningsreformen får mulighed for sætte skatten op svarende til tabet uden at blive sanktioneret. Den individuelle årlige ramme for skattestigningen svarer til den årlige indfasning af tabet og udgør derfor for Københavns Kommune 127 mio. kr. årligt i 2022-2023 og 86 mio. kr. i 2024. Det bemærkes, at rammen på 127 mio. kr. til skatteforhøjelse i budget 2021 ikke blev benyttet. Kommuner, der gør brug af muligheden for at hæve skatten inden for den individuelle ramme, vil kunne beholde hele beløbet, da skatteforhøjelser inden for rammen ikke medregnes i opgørelsen af skattesanktionen. Kommuner, der ønsker at forhøje indkomstkatten for det kommende budgetår, skal indsende en ansøgning herom til Social- og indenrigsministeriet. For budget 2021 var fristen herfor d. 20. august 2020.

2. Økonomiske målsætninger og overordnet økonomistyring

Københavns Kommune har gennem en årrække budgetlagt efter en række principper og økonomiske målsætninger, jf. nedenfor.

2.1 Rammestyring på udvalgenes budget til serviceudgifter

Hvert udvalg tildeles en serviceudgiftsramme med indkaldescirkulæret til budgettet, jf. bilag 3. Rammen fastsættes på baggrund af sidste års budget, fremskrives til årets pris- og lønniveau og tilpasses med allerede vedtagne politiske beslutninger. Inden for rammen kan udvalgene budgetlægge inden for de lovkrav og politiske beslutninger i Borgerrepræsentationen, der gør sig gældende på deres område. Serviceudgiftsrammen kan kun ændres ved politiske beslutninger i Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen i løbet af året. Rammestyring betyder, at et merforbrug på et område skal dækkes af kompenserende handlinger indenfor udvalgets ramme.

2.2 Råderum

Det finansielle råderum til budgetforhandlingerne beregnes som balancen (forskellen mellem udgifter og indtægter) i budgetåret samt en andel af balancen i de tre følgende år (overslagsårene).

2.3 Mål for reel kasse

Det er en forudsætning at have en robust kassebeholdning for, at kommunen kan reagere, hvis der indtræffer uforudsete hændelser med økonomiske konsekvenser. Derfor har Københavns Kommune en målsætning om, at kommunens reelle kasse skal udgøre 700 mio. kr. Den reelle kasse er den del af likviditeten, som ikke er disponeret. Såfremt den reelle kasse overstiger 700 mio. kr., er der mulighed for, at midlerne kan indgå som finansiering ifm. henholdsvis forhandlingerne om budgettet og overførselssagen.

2.4 Gældsafdrag

Københavns Kommune har over en længere årrække aktivt nedbragt kommunens langfristede gæld ved at prioritere afdrag på kommunens lån i budgetterne. Det sænker udgifterne til rentebetalinger og gør kommunens økonomi mere robust.

Kommunen har en målsætning om at afdrage på den skattefinansierede langfristede gæld med 202 mio. kr. om året. Med en forventet indfrielse af gæld på ca. 2 mia. kr. vedr. skyldige feriepenge ifm. ny ferielov i 2021, vil en del af afdraget fremover blive brugt på at genopbygge kassen år for år, jf. Borgerrepræsentationens beslutning 24. juni 2020. Denne genopbygning forventes i 2022 at udgøre ca. 132 mio. kr., og afdrag på den skattefinansierede langfristede gæld forventes at udgøre ca. 70 mio. kr. I alt 202 mio. kr.

Med udgangen af 2020 udgør kommunens langfristede gæld 2.619 mio. kr., hvoraf 1.123 mio. kr. er skattefinansieret. Hertil kommer gæld på ca. 2 mia. kr. vedr. skyldige feriepenge, der forventes indfriet i 2021.

2.5 Midler til politisk prioritering

Det har i en årrække været en målsætning at sikre Borgerrepræsentationen mulighed for at foretage nye politiske prioriteringer i kernevelfærd indenfor den fastlagte serviceramme. Med indkaldescirkulæret for budget 2022 målrettes der 200 mio. kr. i 2022 til ny kernevelfærd. Derudover kan der i budgetaftalerne f.eks. være behov for at anvise finansiering til at forlænge bevillinger med udløb i budgetåret samt afsætte midler til tilfælde, hvor lovændringer medfører merudgifter for Københavns Kommune, som ikke fuldt ud kompenseres af staten (skæve DUT sager).

2.6 Overholdelse af Økonomaftale

Københavns Kommune er medlem af KL, og aftalen om kommunernes økonomi mellem KL og regeringen for 2022 er grundlaget for kommunens budgetlægning i 2022. Københavns Kommune arbejder for, at kommunerne under ét kan overholde økonomaftalen. Kommunens vedtagne udgifter til service og

bruttoanlæg samt skattesatser indgår i KL's koordinering af kommunernes samlede aftaleoverholdelse. Det sker i regi af den såkaldte faseopdelte budgetproces, som KL koordinerer fra august til endelig vedtagelse af kommunernes budgetter senest den 15. oktober. Den faseopdelte budgetlægning kan derfor betyde, at Københavns Kommunes budget skal tilpasses efter budgetvedtagelsen d.7. oktober 2021.

2.7 Demografibetingede merudgifter

Københavns Kommunes befolkningsvækst vil ifølge befolkningsprognosen fortsætte de kommende år. Dog forventes det at befolkningsprognosen for 2021 vil vise en lidt lavere befolkningsvækst de kommende år end forudsat i befolkningsprognosen fra februar 2020. I befolkningsprognosen fra februar 2020 var der en forventning om, at der i de næste fire år ville være en årlig befolkningsvækst på gennemsnitligt ca. 8.500 nye borgere pr. år jf. tabel. Ny befolkningsprognose vil foreligge den 26. februar 2021.

Tabel. Forventet udvikling i folketal i Københavns Kommune

Antal	2021	2022	2023	2024	2025
0-5 år	47.471	48.381	49.200	50.082	51.212
6-16 år	60.199	60.933	61.819	62.399	62.704
17-64 år	467.341	473.684	479.623	485.217	490.414
65-79 år	53.408	54.513	55.149	55.708	56.185
80+ år	13.370	13.640	14.287	15.126	16.041
I alt	641.789	651.151	660.078	668.532	676.556

Kilde: Befolkningsprognose 2020.

De nye indbyggere indebærer et øget udgiftspres til bl.a. børnepasning, handicap-, folkeskole- og ældreområdet. På baggrund af befolkningsprognosen fra februar 2020 er forvaltningernes budgetrammer for 2022 forhøjet med i alt 234 mio. kr. i 2022, jf. tabel.

Tabel. Demografibetingede merudgifter (årlige varige merudgifter)

Udvalg, mio. kr., 2022 p/l	2022	2023	2024	2025
Børne- og Ungdomsudvalget	129	109	108	115
Sundheds- og Omsorgsudvalget	59	70	80	88
Socialudvalget	46	43	41	40
I alt	234	222	229	243

Siden demografitilpasningen i 2020 er det besluttet med augustindstillingen for budget 2021, at udgifter til flygtninge og familiesammenførte skal indgå i demografitilpasningen efter de 5,5 år, som flygtningemodellen strækker sig over. Udgifterne indgår i de demografibetingede merudgifter.

Med budgetaftalen for 2021 blev der indført minimumsnormeringer på dagtilbudsområdet fuldt indfaset fra 2022. I de afsatte midler til minimumsnormeringerne var der taget højde for den forventede befolkningsudvikling i målgrupperne. Disse udgifter er ligeledes medregnet i merudgifterne til demografi.

Demografitilpasningen af udvalgenes budgetter vil blive opdateret med befolkningsprognosen for 2021 i indstillingen 'Demografiregulering 2021 og budgetårene 2022-2025', som forelægges Økonomiudvalget den 11. maj 2021. I demografireguleringen vil beslutningen om indførelsen af minimumsnormeringer på dagtilbudsområdet i Københavns Kommune i 2022 blive indarbejdet i demografimodellen. Hertil revurderes den socioøkonomiske udvikling på børne- og ungeområdet, herunder udviklingens økonomiske konsekvenser, i henhold til Økonomiudvalgets beslutning herom med indstillingen 'Demografiregulering 2017 og budgetårene 2018-2021'.

2.8 Bevillingsudløb

Ved de årlige budgetforhandlinger ydes en række bevillinger til nye aktiviteter for en afgrænset periode. Det betyder, at Borgerrepræsentationen får mulighed for at tage fornyet stilling til tidligere politiske prioriteringer. Bevillingsudløb defineres som midlertidige driftsbevillinger, der er afsat i forbindelse med en politiske aftale (budgetaftale eller aftale i forbindelse med overførselssagen). Driftsbevillinger, der entydigt har karakter af engangsudgift optages ikke på listen. Det kan f.eks. være driftsudgifter til afholdelse af en specifik event, som ikke gentages, en analyse/rapport eller fysiske anlæg. Bevillingsudløb på styringsområderne service, overførsler mv, og anlæg indgår i opgørelsen af bevillingsudløb.

Økonomiforvaltningen har i samarbejde med forvaltningerne identificeret bevillinger, der udløber i 2022 for 212,2 mio. kr. på service i 2022, jf. tabel. Herudover er der bevillinger der udløber i 2022 for 5,8 mio. kr. på overførsler mv. og 6,5 mio. kr. på anlæg i 2022. En oversigt over de enkelte bevillingsudløb i 2022 fremgår af bilag 4. I 2022 bortfalder bevillinger for i alt 224,6 mio. kr.

Der er midlertidige bevillinger, som af fagforvaltningerne ikke vurderes at have et fortsat finansieringsbehov og bevillinger, der ikke ønskes videreført for 4,8 mio. kr. Bevillingsudløb i budget 2022 udgør herfter 219,8 mio.kr. Oversigten har været i høring i forvaltningerne.

Tabel. Bevillinger der udløber på service fordelt på udvalg, mio. kr. 2022 p/l

Service 1.000 kr., 2022 p/l	Bevillinger der udløber	Bevillinger forvaltningerne ikke vurderer relevant at videreføre	Bevillingsudløb ekskl. ikke relevante, i alt
Borgerrådgiveren	-179	-	
Økonomiudvalget	-10.463	-	
Kultur- og fritidsudvalget	-24.373	-	
Børne- og Ungdomsudvalget	-67.391	-	
Sundheds- og Omsorgsudvalget	-15.838	1.950	
Socialudvalget	-47.611	-	
Teknik- og Miljøudvalget	-13.055	2.573	
Beskæftigelses- og Integrationsudvalget	-33.332	264	
Service i alt	-212.242	4.787	-207.455

Tabel. Bevillinger der udløber på overførsler fordelt på udvalg, mio. kr. 2022 p/l

Overførsler 1.000 kr., 2022 p/l	Bevillinger der udløber	Bevillinger forvaltningerne ikke vurderer relevant at videreføre	Bevillingsudløb ekskl. ikke relevante, i alt
Beskæftigelses- og Integrationsudvalget	-5.829	-	-5.829
Overførsler i alt	-5.829	-	-5.829

Tabel. Bevillinger der udløber på anlæg fordelt på udvalg, mio. kr. 2022 p/l

Anlæg 1.000 kr., 2022 p/l	Bevillinger der udløber	Bevillinger forvaltningerne ikke vurderer relevant at videreføre	Bevillingsudløb ekskl. ikke relevante, i alt
Teknik og Miljøudvalget	-6.490	-	-6.490
Anlæg i alt	-6.490	-	-6.490

Tabel. Bevillinger der udløber i alt fordelt på udvalg, mio. kr. 2022 p/l

I alt 1.000 kr., 2022 p/l	Bevillinger der udløber	Bevillinger forvaltningerne ikke vurderer relevante at videreføre	Bevillingsudløb ekskl. ikke relevante, i alt
Bevillinger der udløber i 2022 - service	-212.242	4.787	-207.455
Bevillinger der udløber i 2022 - overførsler	-5.829	-	-5.829
Bevillinger der udløber i 2022 - anlæg	-6.490	-	-6.490
Hovedtotal	-224.561	4.787	-219.774

Af budgetaftalen for 2021 fremgår det, "at hvert udvalg i forbindelse med 2. behandling af budgetbidragene for 2022 tager stilling til, hvorvidt midlertidige driftsbevillinger, der udløber i 2022, skal indarbejdes i udvalgets faste ramme." I forbindelse med juni-indstillingen for budget 2022 vil der blive fulgt op på hensigtserklæringen.

3. Øvrige fokusområder i budget 2022

Dette afsnit orienterer om øvrige overordnede fokusområder med konsekvens for budget 2022.

3.1. Offensiv grundkøbsstrategi

Med budget 2018 blev det besluttet, at Økonomiforvaltningen hvert år i indkaldelsescirkulæret skal komme med oplæg til det årlige budget til grundkøb. Grundkøbspuljen gør det bl.a. muligt for kommunen at sikre grunde og ejendomme til den nødvendige udbygning af de kommunale servicebehov til den voksende befolkning.

Økonomiforvaltningen vurderer, at der i budgettet for 2022 fortsat vil være behov for at opretholde puljens niveau på 350 mio. kr. til demografibetingede og strategiske grundkøb. Niveaulet skal ses i sammenhæng med et behov for at erhverve grunde i byudviklingsområderne.

Grundkøbsbehovet vil blive konsolideret på baggrund af opdaterede skøn ifm. augustindstillingen for budget 2022. Den centrale pulje placeres på anlægsrammen i 2025. Økonomiforvaltningen har løbende fokus på, hvordan grundkøbene kan eksekveres set i lyset af den nuværende styring af de kommunale anlægsudgifter.

3.2 Pulje til imødegåelse af yderligere nedslidning af veje, broer mv.

I lighed med tidligere år indstilles det, at der afsættes en central pulje under Økonomiudvalget til at imødegå yderligere nedslidning af veje og broer mv. på 169,6 mio. kr. Den centrale pulje placeres på anlægsrammen i 2025. Niveaulet for puljen i 2022 svarer til niveaulet i budget 2021 fremskrevet til 2022 p/l. Puljen finansieres af råderummet i budget 2022. Puljen kan udmøntes til Teknik- og Miljøudvalget i forbindelse med forhandlingerne om budget 2022 på baggrund af oplæg fra Teknik- og Miljøforvaltningen. Såfremt midlerne skal fremrykkes, skal der anvises anlægsmåltal hertil.

3.3 Sager henvist fra tidligere budgetaftaler, overførselssager samt beslutninger i Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen

I tidligere budgetaftaler og overførselssager samt i indstillinger behandlet af Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen er det besluttet, at en række sager skal indgå i Overførselssagen 2020/2021, budgetforhandlingerne for 2022 eller senere politiske forhandlinger. I bilag 5 er der vedlagt en oversigt over relevante sager. Oversigten er opdelt i planlægningsbevillinger mv. og hensigtserklæringer. Sager håndteret med budget 2021 fremgår sidst i bilag 5. Oversigten har været i høring i forvaltningerne.

Der gives en fornyet status på sager henvist til kommende forhandlinger i juniindstillingen for budget 2022.

3.4 Servicebufferpulje

Borgerrepræsentationen har besluttet, at de decentrale institutioner skal have mulighed for at overføre eventuel opsparing mellem årene, samt at der er overførselsadgang for kontraktligt forpligtede projekter og eksternt finansierede projekter på service. Der er derfor i lighed med tidligere år behov for at afsætte en servicemåltalspulje til at dække forventede overførsler fra budget 2021 til 2022. Puljen anbefales på nuværende tidspunkt at udgøre 120 mio. kr. Puljens størrelse vil blive genvurderet i augustindstillingen for budget 2022 og endeligt fastlagt med budgetvedtagelsen.

3.5 Initiativer i finanslovsaftalen med særlig relevans for Københavns Kommune

Regeringen, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten og Alternativet indgik den 6. december 2020 Aftale om Finansloven for 2021. Økonomiudvalget er den 22. december 2020 blevet orienteret om de væsentligste initiativer for Københavns Kommune. Blandt initiativerne forventes følgende at have særlig betydning for kommunerne og Københavns Kommune:

Hurtigere indfasning af minimumsnormeringer

Med Finansloven for 2021 fremskyndes indførelsen af lovbundne minimumsnormeringer på 1 pædagogisk personale pr. 3 børn i vuggestuer og pr. 6 børn i børnehaver med ét år, så lovkravet er gældende fra 2024. Det nye i aftalen er bl.a., at der inden for den afsatte ramme øremærkes midler til en opkvalificeringspulje. Desuden prioriteres der inden for den afsatte ramme 45 mio. kr. i 2022 og 55 mio. kr. i 2023 til at sikre, at den tredjedel af kommunerne, som er svagest stillet socioøkonomisk, og som i 2018 herudover ikke levede op til minimumsnormeringer, får bedre muligheder for at løfte normeringerne frem mod de lovbundne minimumsnormeringer i 2024.

Finanslovsaftalen ændrer beregningsforudsætningerne for aftalen om budget 2021 i KK vedr. minimumsnormeringer fra 2022. I overensstemmelse med budgetaftalen for 2021 vil Børne- og Ungdomsforvaltningen og Økonomiforvaltningen frem mod overførselssagen 2020-2021 genberegne budgetbehovet i 2021 ved at indføre minimumsnormeringer fra 2022 og frem. Budgetbehovet for 2022 og frem genberegnes og håndteres med budgetforslaget for 2022.

Flere hænder og højere faglighed i ældreplejen

Med finansloven er det blevet besluttet at prioritere ca. 1,9 mia. kr. i perioden 2021-2024 til at styrke omsorg og nærvær i ældreplejen. Der afsættes 425 mio. kr. i 2021, 450 mio. kr. årligt i 2022-2023 og 500 mio. kr. årligt fra 2024 og frem. Et centralt element er, at kommunerne får mulighed for at ansætte flere ufaglærte medarbejdere i ældreplejen. Herved kan allerede ansatte ufaglærte medarbejdere i ældreplejen frigøres, så de har mulighed for at løfte deres kompetenceniveau ved at tage en social- og sundhedsuddannelse. Målet er, at kommunerne skal ansætte 1.000 ekstra personer i ældreplejen, og samtidig arbejde for, at flere ufaglærte får mulighed for at tage en social- og sundhedsuddannelse.

Initiativet vurderes relevant for Sundheds- og Omsorgsudvalget, som har ca. 470 fastansatte ufaglærte SoSu-medarbejdere. Mange af de ufaglærte medarbejdere er imidlertid SoSu-elever eller sygeplejerskestuderende, og tilbuddet vil ikke være relevant for disse medarbejdere. Det er derfor nødvendigt at undersøge, hvor mange af forvaltningens ufaglærte medarbejdere, der ønsker at starte på en SoSu-uddannelse, før ansøgningspuljen søges.

Pulje til grøn transport

I finansloven for 2021 er der afsat 150 mio. kr. i 2021, 50 mio. kr. i 2022 og 10 mio. kr. årligt i 2023-2025 til en pulje, der skal understøtte initiativer, der kan bidrage til den grønne omstilling af transportsektoren.

Det vurderes, at puljen kan spille ind i en lang række indsatser, som Københavns Kommune har iværksat, f.eks. Roadmap 2021-2025 til klimaplanen, Masterplan for ladeinfrastruktur og Green Mile projekt med Dansk Erhverv og Region Hovedstaden. Økonomiforvaltningen vil gå i dialog med Transportministeriet om denne pulje med henblik på evt. at komme med forslag til anvendelsen af puljen.

4. Den overordnede budgetproces

I dette afsnit præsenteres processen for kommunens budgetlægning for 2022.

4.1 Indkaldelsescirkulæret

Med indkaldelsescirkulæret fastsættes rammer og tidsplan for arbejdet med Københavns Kommunes budgetproces.

Ved behandlingen af indkaldelsescirkulæret skal Økonomiudvalget bl.a. beslutte årets effektiviseringsniveau til videre behandling i fagudvalgene, træffe beslutning om model for styring af bruttoanlæg i det kommende budgetår samt tage stilling til definitioner for need to kategorierne.

Det kommende års budget tager udgangspunkt i vedtaget budget, som justeres for pris- og lønudviklingen, vedtagne politiske beslutninger, indarbejdelse af en række puljer til senere udmøntning og eventuelt opdaterede skøn for tidligere vedtagne beslutninger af økonomisk karakter, jf. boks.

Boks. Fra budget 2021 til Indkaldelsescirkulære for budget 2022

Vedtaget budget 2021

- + Pris- og lønfremskrivning/satsregulering
- + Tidligere beslutninger i Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen med betydning for budget 2022
- + Opdaterede skøn med indkaldelsescirkulæret
- + Beslutninger i indkaldelsescirkulæret

= Budget 2022 ved indkaldelsescirkulæret for 2022

Budgettet ved indkaldelsescirkulæret for 2022 vil blive ændret af en række frem mod budgetforslaget, jf. boks.

Boks. Fra Indkaldelsescirkulære til budgetforslag 2022

Budget ved indkaldelsescirkulæret for 2022

- + Beslutninger i Borgerrepræsentationen og Økonomiudvalget
- + Regulerede budgetrammer som følge af ny befolkningsprognose (indstillingen Demografiregulering 2021 og budgetårene 2022-25)
- + Opdaterede skøn på overførsler samt omplaceringer ifm. fagudvalgenes budgetlægning - juni-indstillingen 2022
- + 2. anlægsoversigt
- + Aftale om kommunernes økonomi for 2022 mellem KL og regeringen
- + Opdaterede pris- og lønskøn
- + DUT-reguleringer
- + Opdaterede indtægter fra skatter og tilskud og udligning på baggrund af Social- og Indenrigsministeriets udmelding til kommunerne.
- + Øvrige opdaterede skøn på overførsler mv. med augustindstillingen for budget 2022

= Budgetforslag 2022

4.2 Demografiindstilling - maj måned

Demografiindstillingen baseres på en opdateret befolkningsprognose, som foreligger ultimo februar, og som fastholder serviceniveauet på en række ydelser i Børne- og Ungdomsudvalget, Sundheds- og Om-sorgsudvalget og Socialudvalget. På baggrund af den nye befolkningsprognose og den eksisterende demografimodel foretages en efterregulering af de økonomiske konsekvenser i indeværende år samt regu-lering af de økonomiske konsekvenser i budgetåret og overslagsårene. De økonomiske konsekvenser af den eksisterende demografimodel for budgetåret indarbejdes i fagudvalgenes budgetrammer og kan derved indgå i fagudvalgenes behandling af budgetforslaget forud for oversendelse til Økonomiudval-get ifm. juniindstillingen for det kommende års budget.

4.3 Udvalgenes budgetbidrag og juniindstillingen

Med juniindstillingen (Redegørelse for udvalgenes budgetbidrag til budgetforslaget) forelægges Øko-nomiudvalget opdaterede skøn for det kommende års budget samt udvalgenes indberettede budgetbi-drag. Centralt for udvalgenes budgetbidrag er, at alle fagudvalg forud for juniindstillingen (frist 3. maj 2021) har udvalgsbehandlet:

- Udvalgsafsnittet til budgetbidraget indeholdende beskrivelse af udvalgets opgaver, samlede ramme, udfordringer i de kommende år og interne omprioriteringer
- Udvalgets bevillingsoversigt og bevillingstabeller
- Udvalgets takster
- Håndtering af udvalgets bevillingsudløb
- Udvalgets effektiviseringsforslag
- Opfølgning på alle igangværende investerings- og innovationsforslag fra 2018 og frem

Juniindstillingen er dermed en samlet redegørelse for ovenstående bidrag samt en samlet status på in-vesteringspuljerne og opfølgning på tværgående investeringsforslag.

4.4 Budgetforslaget (augustindstillingen)

Med den forventede aftale om kommunernes økonomi mellem regeringen og KL i juni fastsættes de overordnede rammer på service, anlæg og skat. Som følge af aftalen opdateres Københavns Kommunes budget med bl.a. pris- og lønskøn, DUT-reguleringer samt øvrige elementer i aftalen. Efterfølgende of-fentliggør Social- og Indenrigsministeriet kommunernes statsgaranterede beskatningsgrundlag samt tilskuds- og udligningsbeløb for budgetåret, som erfaringsmæssigt kan medføre væsentlige ændringer af kommunens indtægtsside. De overordnede rammers betydning for Københavns Kommune og æn-dringerne på indtægtssiden vil indgå i budgetforslaget (augustindstillingen), som forelægges Økono-miudvalget til 1. behandling ifm. budgetseminaret i august og Borgerrepræsentationen primo septem-ber.

4.5 Vedtaget budget

Borgerrepræsentations 1. behandling af budgetforslaget markerer starten på forhandlingerne om bud-gettet. Som en del af forhandlingerne indgår de af fagudvalgene forelagte effektiviseringsforslag. Bud-getforslaget og resultatet af forhandlingerne om budgettet bliver forelagt Borgerrepræsentationen til godkendelse ifm. 2. behandlingen af budgettet primo oktober og udgør herefter Københavns Kommu-nes vedtagne budget 2022, jf. boks.

Boks. Fra Budgetforslag til Vedtaget budget 2022

Budgetforslag 2022
+ Beslutninger i Borgerrepræsentationen og Økonomiudvalget (tekniske ændringsforslag, 3. anlægsoversigt mv.) mellem budgetforslag 2022 og vedtaget budget 2022
+ Resultat af forhandlinger om budget 2022 (afstemningsprogrammet)
+ Eventuelle ændringer for at understøtte kommunernes samlede overholdelse af økonomiaftalen for 2022
= Vedtaget budget 2022

4.6 Den faseopdelte budgetproces

Aftalen om kommunernes økonomi mellem KL og regeringen er grundlaget for Københavns Kommunes budgetlægning. De indeholdte udgifter til service og bruttoanlæg samt skattesatser i det vedtagne budget indgår i KL's koordinering af kommunernes samlede aftaleoverholdelse. Det sker i regi af den såkaldte faseopdelte budgetproces, som KL koordinerer fra august til endelig vedtagelse af kommunernes budgetter senest den 15. oktober. Den faseopdelte budgetlægning kan derfor betyde, at Københavns Kommunes budget skal tilpasses efter budgetvedtagelsen primo oktober. I så fald vil Økonomiforvaltningen i lighed med tidligere år efter behov reperiodisere anlægsmidler og foretage justeringer af teknisk karakter mellem styringsområder, såfremt kommunernes samlede budgetter overskrider rammerne i Aftale om kommunernes økonomi.

Det bemærkes generelt for budgetindstillingerne (indkaldelsescirkulæret, demografindstillingen, juniindstillingen og augustindstillingen), at de endelige økonomiske dispositioner om budgettet beslutes med Borgerrepræsentationens endelige vedtagelse af budgettet i oktober.

4.7 Tidsplan for budgetprocessen

Nedenfor fremgår den samlede tidsplan for den politiske behandling af budget 2022.

Tabel. Tidsplan for politisk behandling af budget 2022

	Politisk behandling af budgetindstillinger	Dato
Indkaldelses-cirkulære	Budgetseminar for Økonomiudvalget Økonomiudvalget behandler indkaldelsescirkulæret for budget 2022 herunder processen for Effektiviseringsstrategi 2022	26. jan.
Demografi	Økonomiudvalget behandler indstilling om regulering af budgetrammerne for 2022 på baggrund af ny befolkningsprognose samt efterregulering af 2021 (demografireguleringen)	11. maj
Juniindstilling	Økonomiudvalget Redegørelse for udvalgenes budgetbidrag til budgetforslag 2022 (juniindstillingen)	8. jun.
August-indstilling	Budgetseminar for Økonomiudvalget	24-25. aug.
	Økonomiudvalget 1. behandler budgetforslag 2022 (augustindstillingen)	25. aug.
	Borgerrepræsentationen 1. behandler budgetforslag 2022	2. sep.
VB	Frist for indgåelse af budgetaftale og frist for eventuelle partier uden for aftalen til at indsende ændringsforslag til budgetforslag 2022 (kl. 12.00)	20. sep.
	Ændringsforslagene til budgetforslag 2022 udsendes til Borgerrepræsentationen	24. sep.
	Økonomiudvalget behandler indstillingerne "Tekniske ændringsforslag til Budgetforslag 2022" (TÆF), "Kirkeligning 2022" og "Valg mellem statsgaranti og selvbudgettering 2022"	28. sep.

	Frist for partiernes indsendelse af underændringsforslag til ændringsforslagene til budgetforslag 2022 (kl. 12.00)	29. sep.
	Afstemningsprogram med indarbejdede underændringsforslag udsendes til Borgerrepræsentationen	1. okt.
	Borgerrepræsentationen behandler indstillingerne "Tekniske ændringsforslag til Budgetforslag 2022" (TÆF), "Kirkeligning 2022" og "Valg mellem statsgaranti og selvbudgettering 2022"	7. okt.
	Borgerrepræsentationen 2. behandler budgetforslag 2022	7. okt.

Den samlede tidsplan, herunder en række administrative frister mv. er vedlagt som bilag 6.

5. Need to mv., afsættelse af nye driftsbevillinger og disponering af grunde

Her beskrives definitionen af need to kategorierne, som anvendes til forhandlingerne om budget 2022. Afsnittet afsluttes med en beskrivelse af principper for, hvorvidt nye driftsbevillingen afsættes varig eller midlertidig og principper for disponering af grunde, hvor flere forvaltninger er involverede.

5.1 Need to mv. frem mod forhandlingerne om budget 2022

Det indstilles med indkaldescirkulæret for budget 2022, at forvaltningerne anmodes om at udarbejde budgetnotater vedrørende følgende:

- Need to - Risikosager
- Need to - Kapacitet
- Need to - Renovering
- Rettidig omhu
- 1-3 enkeltstående budgetnotater på specifikke udfordringer inden for fagforvaltningens område
- Sager henvist til de politiske forhandlinger om budget 2022 eller senere jf. bilag 5

Der kan ligeledes udarbejdes tværgående budgetnotater, såfremt det ønskes administrativt eller politisk. Budgetnotaterne udarbejdes efter følgende retningslinjer for kategorisering:

1) Need to - Risikosager

Uforudsete sager, der medfører større merudgifter i budgetåret og frem, og som er forårsaget af lovgivning, udefrakommende begivenheder (arbejdstilsyn, konkurser, kontraktafklaringer mv.) og lignende. For udfordringer i indeværende år henvises til bl.a. proceduren for kommunens risikoliste.

Forvaltningerne har ansvar for at undersøge, hvorvidt risikosagen kan skaleres, og det skal klart fremgå, at det er minimumssceneriet, der betegnes som need to. Det betyder bl.a. ved ny lovgivning, at need to - risikosager kun omfatter udgifter til omkostningseffektivt at levere det serviceniveau, der forudsættes som minimum i lovgivningen. Et højere serviceniveau end fastsat i lovgivningen vil således være op til særskilt politisk prioritering.

Forvaltningerne er forpligtede til at undersøge, hvorvidt udgifterne kan dækkes af kompenserende besparelser og interne omprioriteringer. Herudover skal der tages stilling til, om need to udfordringen er afgrænset i tid eller varig.

2) Need to - Kapacitet

Etablering af den nødvendige kapacitet til tiden f.eks. daginstitutioner, skolespor, plejeboliger mv. samt afsættelse af midler til strategiske grundkøb. Forvaltningerne er forpligtede til at undersøge, om de selv kan dække behovet indenfor forvaltningens eksisterende bygningsmasse.

3) Need to - Renovering

Værdien af kommunens bygninger og veje mv. skal fastholdes. Der er afsat puljemidler i budgetforslag 2022 til at undgå yderligere nedslidning på henholdsvis veje, broer mv., samt afsat midler til genopretning af kommunens bygninger frem til 2027. Er der bygninger eller infrastruktur, som vil blive fordyret, såfremt finansieringen udskydes og ikke kan finansieres inden for de afsatte puljer eller inden for Københavns Ejendomme & Indkøbs og Teknik- og Miljøudvalgets vedligeholdelses- og genopretningsbudgetter, kan disse indgå som need to.

4) Rettidig omhu

Rettidig omhu kan omfatte områder, hvor:

- udgifter stiger såfremt finansieringen udskydes,

- der er mulighed for at opnå væsentlig ekstern medfinansiering, såfremt kommunen afsætter finansiering,
- der kan opnås en bedre udnyttelse af kommunens grunde i forbindelse med anlægsbyggerier

5) 1-3 Specifikke udfordringer

Udfordringerne skal være enkeltstående specifikke udfordringer inden for fagforvaltningens område.

De kategoriserede notater samt sager henvist til de politiske forhandlinger om budget 2022 sendes til Økonomiforvaltningen senest torsdag den 12. august 2022 kl. 12.00. Arbejdet koordineres i kredsen af administrerende direktører med henblik på at fokusere udarbejdelsen af budgetnotater.

5.2 Afsættelse af nye driftsbevillinger i politiske aftaler

Når der i forbindelse med politiske aftaler (overførselssager og budgetforhandlinger) afsættes driftsbevillinger, træffes der beslutning om, hvorvidt driftsbevillingen afsættes varigt eller midlertidigt. Følgende er udgangspunkt for, hvornår driftsbevillinger afsættes hhv. varigt og midlertidigt.

Initiativer, hvor driftsbevillinger som udgangspunkt lægges ind i budgetterne som varige bevillinger:

- Udmøntning af varigt afsatte driftsmidler i finanslove
- Udmøntning af varigt afsatte driftsmidler i økonomiaftaler
- Afledte driftsudgifter til drift af nye kommunale ejendomme/faciliteter
- Afledte driftsudgifter til vedligeholdelse og drift af nye veje, broer og lignende

Initiativer, hvor driftsbevillinger som udgangspunkt lægges ind i budgetterne som midlertidige bevillinger:

- Driftsudgifter afsat til specifikke events
- Driftsudgifter afsat i puljer
- Driftsudgifter afsat til undersøgelser
- Driftsudgifter afsat til projekter
- Driftsudgifter og tilskud afsat til drift af tilbud, der drives af eksterne aktører samt driftsudgifter og tilskud til projekter, der udføres af eksterne aktører.

Midlertidige bevillinger vil altid kunne forlænges ved politisk prioritering af bevillingsudløb.

Forvaltningerne skal udarbejde fyldestgørende budgetnotater, således at det fremgår klart, hvis et tiltag, der falder ind under kategorien for varig bevilling, fagligt set kun har behov for en midlertidig bevilling eller f.eks. en faldende profil.

En række driftsbevillinger vil ikke falde ind under ovenstående kategoriseringer, herunder bl.a. nye driftsbevillinger der har karakter af serviceløft eller opprioriteringer af et driftsområde. Disse driftsbevillinger vil som udgangspunkt blive afsat midlertidigt, da det bl.a. giver mulighed for at revurdere og evaluere initiativet, når finansieringen udløber. Såfremt nye driftsbevillinger politisk ønskes afsat varigt, vil det bero på det konkrete indhold og politisk stillingtagen til det under budgetforhandlingerne.

5.3 Disponering af grunde, hvor flere forvaltninger er involverede

For at sikre at anlægsager med grunde, hvor flere forvaltninger er involverede, er oplyst bedst muligt, når der skal træffes politisk beslutning, udarbejder Økonomiforvaltningen et covernotat til budgetforhandlingerne på baggrund af fagforvaltningernes budgetnotater. Økonomiforvaltningen kan under budgetforhandlingerne orientere om den samlede plan for en pågældende grund/ejendom, herunder i forhold til disponering, særlige indbyrdes afhængigheder og tidsmæssige forhold relateret til den samlede plan. Det er forvaltningernes ansvar at løfte budgetønsker som er en forudsætning for et samlet projekt i de politiske forhandlinger, såfremt det ikke er need-to – f.eks. som rettidig omhu. Den samlede proces- og ansvarsdeling mellem forvaltningerne blev vedtaget med indkaldelsescirkulæret for budget 2020.

6. Læsevejledning

Nedenfor præsenteres en kort beskrivelse af de øvrige bilag til indkaldescirkulæret for budget 2022.

Bilag 2 - Kommunens budgetrammer i 2022 redegør for udvalgenes budgetrammer inden for hvert styringsområde og er af teknisk karakter. Desuden er de formelle retningslinjer for udvalgenes udarbejdelse af budgetbidragene beskrevet her.

Bilag 3 - Effektiviseringsstrategien 2022 og investeringspuljerne giver samlet status på effektiviseringsstrategien og investeringspuljerne og en detaljeret beregning af effektiviseringsmålet og fordelingsnøglen mellem udvalgene.

Bilag 4 - Bevillingsudløb i budget 2022 er en tabeloversigt over bevillingsudløb dvs. aktiviteter der bortfalder, såfremt de ikke prioriteres i enten udvalgenes budgetbidrag eller i budgetforhandlingerne for budget 2022. Oversigten har været i høring i forvaltningerne.

Bilag 5 - Sager henvist til kommende politiske forhandlinger er en oversigt over sager, der i tidligere overførselssager eller budgetforhandlinger er blevet henvist til Overførselssagen 2020/2021, budget 2022 eller senere politiske forhandlinger.

Bilag 6 - Tidsplan for budget 2022 er et samlet overblik over deadlines og aktiviteter vedr. budgetprocessen for budget 2022.

Bilag 7 - Driftsudgifter til ikke færdiggjorte anlægsprojekter. Tabeloversigt over afledte driftsudgifter til endnu ikke færdiggjorte anlægsprojekter, som er placeret under Økonomiudvalget og løbene udmøntes, når anlægsprojekterne færdigmeldes.

Bilag 8 - Korrektioner der beslattes med indkaldescirkulæret for budget 2022. Teknisk oversigt over korrektioner, der beslattes med indstillingen.

Bilag 9 - DUT-processen beskriver arbejdet med afklaringen og indarbejdelsen af evt. økonomiske konsekvenser af ny eller ændret lovgivning samt opgaveflytninger mellem staten, regionerne eller kommunerne som følge af lov- og cirkulæreprogrammet (DUT).