

# Direktionens forslag til "budget i balance"

## Følgeskrivelse

Esbjerg Kommune

Budget 2018-2021

*Dateret 4. september 2017*

## Direktionens forslag til et budget-i-balance

Økonomiudvalget har anmodet Direktionen om at udarbejde et forslag til budget-i-balance, der kan undergives en politisk forhandling i løbet af september måned. Denne beslutning er en del af Budgetstrategien for 2018-2021, der blev godkendt i Økonomiudvalget den 6. marts 2017.

Dette notat beskriver de overvejelser og forudsætninger, der ligger til grund for Direktionens forslag til et budget i balance. Notatet skal læses i sammenhæng med det såkaldte x-ark, der indeholder en fuldstændig opstilling af de ændringsforslag, der skal undergives en politisk prioritering. De politiske forhandlinger finder sted i dagene 11. – 20. september. Budgettet for 2018-2021 godkendes først endeligt i forbindelse med byrådets 2. behandling af budgettet den 9. oktober 2017.

Esbjerg Kommunes basisbudget er grundlæggende sundt, hvilket kommer til udtryk i det budgetforslag, som Økonomiudvalget har oversendt til Byrådets 1. behandling af budget 2018-2021. Direktionens arbejde med et budget i balance for 2018 har derfor ikke handlet om at genoprette en økonomisk ubalance i kommunens grundlæggende økonomi, men snarere om at finde råderum/finansiering til håndtering af den række presserende driftsudgifter, der ikke indeholdt i budgetforslaget.

Direktionen har arbejdet ud fra det mandat, der er givet i Budgetstrategien. Direktionen har derfor tilstræbt at overholde måltallene i kommunens økonomiske politik, herunder især kravet om et årligt driftsoverskud på ca. 200 mio. kr. og en positiv kassebeholdning (ultimo året). Begge krav er opfyldt med det foreliggende forslag til budget i balance.

Budget i balance bygger videre på de centrale forudsætninger i budgetforslaget. Det betyder bl.a., at der opereres med et uændret beskatningsniveau fra 2017 til 2018. Det forudsættes ligeledes, at Byrådet vælger et statsgaranteret udskrivningsgrundlag i forbindelse med byrådets 2. behandling.

Direktionen har haft megen fokus på de servicevækstrammer og anlægsrammer, der følger af årets Økonomiaftale mellem KL og Regeringen. Budget i balance er så vidt muligt afstemt med de senest kendte rammer fra KL. Direktionen bemærker, at det er en central forudsætning for dette års økonomiaftale, at den aftalte kommunale anlægsramme i 2018 overholdes i både budgetterne og regnskaberne.

Af hensyn til de offentlige finanser og efterlevelse af budgetloven er 1 mia. kr. af kommunernes bloktilskud gjort betinget af, at kommunernes budgetterede anlægsudgifter holder sig inden for den aftalte anlægsramme. Samtidig er 3 mia. kr. af kommunernes bloktilskud gjort betinget af, at kommunerne overholder det aftalte niveau for serviceudgifterne i budgetterne for 2018. Dette understreger behov for en tæt koordinering af rammerne for service og anlæg undervejs i de kommende budgetforhandlinger i Esbjerg. Koordineringen foregår også på tværs af de 98 kommuner som led i KL's faseopdelte budgetlægning (borgmestermøderne i september).

### **Ændringsforslag på driften (hovedtal og overblik)**

Samlet set indeholder budget i balance øgede driftsudgifter for i alt ca. 69 mio. kr. over budgetperioden. Der er således tale om en nettoudvidelse af kommunes drift i forhold til det grundlag, der er indarbejdet i budgetforslaget. Denne udvidelse dækker over en række modsatrettede bevægelser. Budget i balance indeholder umiddelbart merudgifter for ca. 231 mio. kr. over budgetperioden, men da der samtidig er indregnet en række reduktionsforslag for ca. 162 mio. kr., reduceres udgiftsbehovet på driften til ca. 69 mio. kr.

Direktionen har kun i meget begrænset omfang indarbejdet nye driftsudvidelser i budget i balance. Dette skal ses i sammenhæng med de store usikkerheder, der fortsat knytter sig til en videreførelse af finansieringstilskuddet fra 2019, og den kommende omlægning af den kommunale udligningsordning, der skal drøftes på Christiansborg i foråret 2018. Budget i balance tager imidlertid højde for de mest presserende udgiftsbehov på driften, således at der kan skabes et realistisk og retvisende budget på det foreliggende grundlag.

Driftsudvidelserne i budget i balance er koncentreret omkring få udvalgte forslag. Derfor er ca. 90 % af de samlede merudgifter på i alt ca. 231 mio. kr. koncentreret omkring 9 større ændringsforslag:

- Merudgifter til demografi
- Nulstilling af MEP-besparelsen i 2018
- Ændrede udgifter til flygtninge med forudsætning om en lavere tilstrømning
- Behov for personaleopnormering i Teknik & Miljø pga. et ekstraordinært højt anlægsniveau
- Fastholdelse af medarbejdere og grundforudsætningsmodel i familierådgivningen
- Fastholdelse af kommunens digitaliseringspulje
- Merudgifter på voksenhandicap (genopretningsplanen)
- Merudgifter til mellemkommunale betalinger (større udgifter til anbragte børn)
- Forslag om videreførelse af familiens hus.

For at skabe balance i de økonomiske måltal har direktionen endvidere indarbejdet tre større reduktionsforslag i dette års budget i balance.

For det første indeholder budget i balance en større reduktion / tilpasning af de merudgifter til flygtninge, der blev indarbejdet i forbindelse med sidste års budgetaftale. Dette er en naturlig konsekvens af, at tilstrømningen af flygtninge til kommunen er væsentligt lavere end forventet. Formelt set reduceres kommunens udgifter til flygtningeområdet med ca. 68 mio. kr., men da der samtidig indarbejdes nye reviderede udgifter for ca. 17 mio. kr., er nettoreduktionen kun på ca. 51 mio. kr. De nye udgiftsbehov tager afsæt i den senest kendte flygtningeprognose fra Udlændingestyrelsen (forslag G-3).

For det andet indeholder forslaget om "genopretningsplan på Voksenhandicapområdet" en større omprioritering på ca. 40 mio. kr. over budgetperiodens 4 år. Denne omprioritering skal ses i sammenhæng med, at voksenhandicapområdet oplever et tilsvarende udgiftspres, og at forvaltningen tidligere på året har udarbejdet en genopretningsplan, der skal sikre balance på handicapområdet. Isoleret set er der således tale om en intern omprioritering indenfor Social- og Arbejdsmarkedsudvalgets eget udvalgsområde med det formål at imødegå et forventet merudgiftspres (forslag SA 40-6).

Direktionen bemærker, at genopretningsplanen for voksenhandicapområdet indeholder en række omplaceringerne indenfor udvalgets eget område. Disse omplaceringer er indarbejdet i budgetforslaget til byrådets 1. behandling i overensstemmelse med flertalsbeslutningen i Social- og Arbejdsmarkedsudvalget. I forbindelse med Økonomiudvalgets møde den 28. august blev det aftalt, at omplaceringerne vedrørende 2018-2021 drøftes i forhandlingsudvalget sammen med genopretningsplanens øvrige elementer på x-arket.

For det tredje har Direktionen valgt at indarbejde et forslag om en "forøgelse af MEP-rammen" gældende for årene 2019-2021. Det betyder, at de effektiviseringskrav, der på nuværende tidspunkt er indarbejdet i budgetforslaget som følge af statens Moderniserings- og Effektiviseringsprogram, forøges med ca. 23,5 mio. kr. om året fra 2019 og frem. De nye forøgede MEP-rammer udgør herefter ca. 63,5 mio. kr. i 2019 stigende til ca. 83,5 mio. kr. fra 2020 og frem.

Direktionen har fundet det nødvendigt at øge MEP-rammen fra 2019 for at sikre balance i de økonomiske måltal. Direktionen anerkender, at dette forslag pålægger hele organisationen en

yderligere effektiviseringsopgave. Med den foreslåede forøgelse af MEP-rammerne lander effektiviseringskravet på ca. 1,4 procent af kommunens serviceramme i 2019 stigende til ca. 1,8 procent fra 2020 og frem.

Direktionen vurderer, at det er realistisk at gennemføre en effektivisering af denne størrelsesorden. Effektiviseringskravet svarer stort set til det 2%-krav, der påhviler universiteterne, ministerierne og andre statslige enheder, som kommunen samarbejder med. Direktionen bemærker, at effektiviseringskravet foreløbigt er beregnet på udvalgsniveau, men at der i forbindelse med udmøntningen kan blive behov for en ændret fordeling mellem udvalgene, og at der samtidig kan blive behov for at drøfte effektiviseringsforslag, der går på tværs af både udvalg og direktørområder.

For at sikre en hensigtsmæssig dialog- og udmøntningsproces har direktionen med budget i balance foreslået en nulstilling af MEP-besparelsen for 2018. Det betyder, at effektiviseringskravet først får virkning fra 1. januar 2019. Direktionen anbefaler desuden, at der påbegyndes en politisk dialogproces i starten af 2018, således at kommunens ledere, medarbejdere og andre interessenter kan orienteres og inddrages i processen.

KL har beregnet en vejledende servicevækstramme for Esbjerg Kommune i 2018 på ca. 5.000 mio. kr. Med de ændringsforslag, der er medtaget i budget i balance, vil kommunens serviceramme udgøre ca. 5.002 mio. kr. for 2018. Dette niveau er foreløbigt indberettet til KL til brug for den faseopdelte budgetlægning og de kommende borgmestermøder. Den endelige koordinering af servicerammen vil foregå i forhandlingsudvalget. Foreløbigt er kommunens vejledende serviceramme fuldt udnyttet med de forslag, der indgår i budget i balance.

Budget i balance indeholder et forslag om, at anvende en ikke-udnyttet låneadgang fra Esbjerg Havn til frigivelse af kommunens egne deponerede midler (forslag G-4). Låneadgangen er kommet i stand, fordi Esbjerg Havn afholder store anlægsinvesteringer i 2017. Hovedparten af disse udgifter giver automatisk låneadgang, men da havnen egenfinansierer anlægsudgifterne, er der mulighed for at Esbjerg Kommune kan medregne havnens låneadgang i kommunens egen låneramme. Økonomiudvalget og Byråd er tidligere orienteret om denne sag i forbindelse med byrådsorienteringen den 21. august.

Forslaget om at frigive deponerede midler påvirker ikke kommunens likviditet eller økonomiske måltal. Forslaget giver derimod Byrådet en øget handlefrihed – eksempelvis i forbindelse med indgåelse af nye eksterne lejemål eller indgåelse af andre forhold, der kræver deponering.

## Ændringsforslag på anlæg (hovedtal og overblik)

Budget i balance indeholder nye anlægspuljer (inkl. finansiering) for i alt ca. 298 mio. kr. over budgetperioden. I dette tal er indeholdt en uprioriteret anlægspulje på ca. 118 mio. kr. (forslag ØU 50-50). Det betyder, at budget i balance indeholder forslag til navngivne projekter for ca. 180 mio. kr. over budgetperioden, mens de resterende ca. 118 mio. kr. i anlægspuljen er at betragte som en finansiel reservation, der kan prioriteres i forbindelse med de kommende års budgetlægninger.

I lighed med driften er anlægsprojekterne i budget i balance også koncentreret omkring få større forslag. De 10 største forslag udgør således ca. 80 procent af de samlede anlægsudgifter på ca. 180 mio. kr.:

- Grundkapital til flere familieboliger og ungdomsboliger
- Brostensbelægning i Middelaldergader i forbindelse med separatkloakering
- Opførelse af mandskabsfaciliteter på Gormsgades Kirkegård
- Etablering af en ny Hangar ved Esbjerg Lufthavn
- Ud- og ombygning Sønderriisskolen Aura
- Opførelsen af en ny daginstitution (Norddalsparken)
- Behov for udskiftning af lysanlæg på kommunens boldbaner
- Etablering af et nyt Maritimt Center på Esbjerg Strand
- Etablering af servicearealer på Hedelund Plejecenter
- Opførelse af 8 plejeboliger på plejecenter Åhaven i Ribe.

Direktionen bemærker, at anlægsniveauet i 2018 og 2019 ligger markant over målsætningen i kommunens økonomiske politik. Dette skal ses i sammenhæng med tidligere års budgetaftaler, der indeholder et meget højt anlægsniveau. I disse tal indgår også anlægsudgifterne til Esbjerg Strand og Krebsstien. Hertil kommer en række overførte anlægsudgifter fra tidligere år (2016 og 2017), der på grund af tidsmæssige forskydninger i anlægsprojekterne først kan færdiggøres i 2018.

Med budget i balance indarbejdes der en større teknisk anlægsskydning vedrørende Krebsstien, idet er flyttes ca. 53 mio. kr. fra 2018 til 2020. Forskydningen påvirker ikke det forventede ibrugtagningstidspunkt for plejeboligerne i midten af 2020. Hovedparten af udgifterne til plejeboligerne i Gjesing kan lånefinansieres (88 %). Lånet hjemtages som tidligere forudsat i 2020.

Med økonomiaftalen mellem KL og Regeringen er der lagt et loft over de kommunale anlægsinvesteringer i 2018. Det betyder, at der er visse begrænsninger på, hvor mange

anlægsprojekter og vedligeholdelsesprojekter, der kan igangsættes. Samlet set giver Økonomaftalen for 2018 mulighed for, at kommunerne kan afholde bruttoanlægsudgifter (ekskl. ældreboliger) for 17 mia. kr. i 2018. Kommunerne skal selv aftale den nærmere fordeling af anlægsrammen. Dette sker på de omtalte borgmestermøder i september.

Esbjerg Kommunes bruttoanlægsramme for 2017 udgjorde ca. 362 mio. kr. Til brug for de kommende borgmestermøder har administrationen foreløbigt indberettet et bruttoanlægsniveau på ca. 403 mio. kr. for 2018. Dette niveau er afstemt ændringsforslagene i budget i balance. Direktionen bemærker, at der kan blive behov for at udskyde yderligere anlægsinvesteringer fra 2018 undervejs i de kommende forhandlinger.

Økonomaftalen for 2018 indeholder flere forskellige lånepuljer. Esbjerg Kommune vil sandsynlig kunne komme i betragtning til to af disse puljer. Ansøgningsfristen til lånepuljerne ligger i slutningen af august. For ikke at afskære forhandlingsudvalget for en eventuel lånemulighed, har Direktionen valgt at indsende en betinget låneansøgning til Økonomi- og Indenrigsministeriet. Der forventes svar på ansøgningerne i starten af september. Der er ansøgt om låneadgange til følgende 3 projekter:

- BF 20-53: Fyrparken – køb af bygning (lånepulje målrettet investeringer med effektiviseringspotentiale)
- BF 10-51: Ud- og ombygning af Sønderrisskolen Aura (lånepulje målrettet kommuner med behov for større strukturelle investeringer på de borgernære områder)
- BF 10-53: Nye lokaler til Klub Bøndergårdsvej og renovering af faglokale (lånepulje målrettet kommuner med behov for større strukturelle investeringer på de borgernære områder)

### **Større opmærksomhedspunkter, der ikke er medtaget i budget i balance**

Direktionen har drøftet en række potentielle udfordringer, der ikke er medtaget i dette års forslag budget i balance. Når disse forhold ikke er medtaget, så skyldes det, at der enten ikke er fuld klarhed over forslaget materielle indhold (afventer eksempelvis en kommende lovgivning), eller at forslaget kræver en større principiel drøftelse i Byrådet. Nedenfor gives en kort beskrivelse af emner, der har været drøftet.

Oprettelse af særlige pladser i psykiatrien: Sundhedsministeren har primo maj 2017 fremsat et lovforslag (L 207), der kan have utilsigtede økonomiske konsekvenser for kommunerne. Bekymringen er, at lovforslagets finansiering ikke er holdbar, og at oprettelsen af de nye særlige pladser kun i meget begrænset omfang vil medføre tomme pladser eller modgående besparelser i

kommunen. Esbjerg Kommunes udgifter til de særlige pladser forventes at ligge i størrelsesorden ca. 3,5 mio. kr. om året. Dette udgiftspres vil kunne reduceres, hvis der kan realiseres modgående besparelser i den kommunale socialpsykiatri. Dette er dog usikkert på nuværende tidspunkt. Emnet drøftes med KL.

Ny taxalov på vej: Lovforslaget vedrørende den nye taxalov har været i høring hen over sommeren. Der er endnu ikke fastsat en dato for den endelige behandling i Folketinget. Lovforslaget indeholder bl.a. en centralisering af tilladelsesudstedelsen af de nye universaltilladelser, ophæves af antalsbegrænsning, rådighedsforpligtelse og geografiske begrænsninger for taxier. Det er usikkert, hvilken betydning lovforslaget vil få for Esbjerg Kommune, men forslaget vil sandsynligvis påvirke mulighederne for at få en traditionel taxi i kommunens yderområder.

Behov for serviceeftersyn og principiel drøftelse af kommunens demografimodeller: I forbindelse med dette års budgetarbejde har direktionen drøftet den nuværende praksis med demografireguleringer på skole, dagtilbud og ældreområdet. Flere analyser (bl.a. fra KORA) peger på, at kommunerne i udbredt grad anvender sådanne modeller i deres budgetlægning. Analyserne viser dog også, at der er betydelige forskelle i de udgifter, som kommunerne medregner i deres modeller – ikke mindst på ældreområdet. KORAs analyser peger eksempelvis på, at de demografimodeller, der beregner de højeste udgifter ved en ændret demografi, beregner op mod 7 gange så høje beløb som de modeller, der beregner de laveste udgifter.

På den baggrund foreslår direktionen, at kommunens demografimodeller undergives et større serviceeftersyn frem mod budgetlægningen for 2019. Det foreslås endvidere, at Byrådet drøfter, om der fortsat skal reguleres for en ændret demografi i de kommende år, samt i givet fald på hvilke fagområder. Dette forslag skal ses i lyset af, at kommunerne ikke kompenseres for demografiske merudgifter i de årlige økonomiaftaler. Direktionen er vidende om, at andre kommuner, herunder Odense Kommune, er ophørt med at regulere for demografi i budgetterne for derved at undgå et vedvarende (ufinansieret) merudgiftspres.

Venteliste til botilbud på handicapområdet: Esbjerg Kommune har den 26. april 2017 modtaget en henvendelse fra Ankestyrelsen vedr. ventelisten til botilbud til borgere med fysiske og/eller psykiske funktionsnedsættelser. Byrådet gav Ankestyrelsen et svar på deres henvendelse efter Byrådsmødet den 19. juni. Direktionen oplyser, at der endnu ikke er kommet et retursvar fra Ankestyrelsen, således at der kan udarbejdes et dækkende ændringsforslag til budget i balance. Sagen vil blive genoptaget, når der foreligger et svar.



Esbjerg Strand – afledt drift af etape 1: Byrådet meddelte en anlægsbevilling på ca. 209 mio.kr. til gennemførelse af Esbjerg Strand (etape 1) på mødet den 29. maj 2017. Af sagen fremgår, at der skal afsættes budget til afledt drift i forbindelse med den kommende budgetlægning. Der er udarbejdet skønsmæssige beregninger af den afledte drift, men da mængderne for en del af elementerne endnu ikke er fastlagt, medtages de afledte merudgifter først i forbindelse med budgetlægningen for 2019.

I henhold til kommunens økonomistyringsregler indregnes afledte driftsudgifter altid som en teknisk ændring. På grund af projektets størrelse har direktionen dog ønsket at gøre opmærksom på, at der forventes at være en afledt merudgift til drift på ca. 1 mio. kr. i 2019 stigende til ca. 3 mio. kr. fra 2020 og frem. Disse tal kvalificeres yderligere frem mod budget 2019.

Signal om udgiftspres fra Sydtrafik. Sydtrafik har den 6. juni 2017 fremsendt budgetforslag 2018-2021 til høring i kommunerne og regionen. I forhold til de økonomiske forventninger, der er indarbejdet i kommunens budgetter og den valgte model ved gentænkningen, indebærer Sydtrafiks budgetforslag en økonomisk udfordring for Esbjerg Kommune. Den væsentligste årsag hertil er forskellige forventninger til udviklingen i passagertal og dermed indtægter. Samtidig har Sydtrafik meddelt, at ca. 9 mio.kr. tilbageføres fra regnskab 2016 og tilbyder, at beløbet henstår som buffer for evt. kommende udfordringer. Denne model er ikke valgt, og emnet har været drøftet i Økonomiudvalget den 28. august, hvor der var enighed om at følge udviklingen tæt i 2017.

Køb af ejendom og mulig sammenlægning af 2 daginstitutioner. Direktionen har drøftet et mulig køb af en ejendom i forbindelse med dette års budget i balance. Formålet skulle være at sammenlægge de to daginstitutioner Ådalsparken og Åmosehuset til en samlet større institution. Emnet er i første omgang ikke medtaget på budget i balance, da der fortsat er usikkerheder om anskaffelsen af den pågældende ejendom, som vil være velegnet til formålet. Sagen bringes i stedet frem som en selvstændig sag til Økonomiudvalget i løbet af september måned.

### **Status på udvalgte økonomiske måltal**

Nedenstående tabel viser, hvordan de økonomiske nøgletal ser ud med de ændringer, der er indeholdt i budget-i-balance. Nøgletallene viser følgende hovedkonklusioner:

- Krav om driftsoverskud på ca. 200 mio. kr. om året er opfyldt fra 2019 og frem. I 2018 ligger nøgletallene under målkravet, hvilket skal ses i sammenhæng med den foreslåede nulstilling af MEP-besparelsen i 2018 på ca. 20 mio. kr.
- Det skattefinansierede anlægsniveau ligger langt over målsætningen på 170 mio. kr. om året i både 2018 og 2019, hvilket skal ses i sammenhæng med budgetaftalen for 2017 og anlægsskyldningerne fra regnskab 2016 og budgetrevisionerne i 2017. På grund af det høje anlægsniveau vil måltallet for det skattefinansierede resultat også ligge under de fastlagte måltal. Det betyder, at der fortsat budgetteres med et kassetræk i 2018 og 2019 i direktionens forslag til budget i balance, i lighed med forudsætningerne i budgetforslaget.
- Måltallet for kommunens likviditet (ultimo året) indfries i alle årene frem mod 2021, idet der opereres med en positiv kassebeholdning til trods for det store kassetræk i 2018 og 2019. Med budget i balance lander kommunens likviditet ultimo 2021 på ca. 170 mio. kr. (dvs. en positiv kassebeholdning).

<b>Strukturel balance - Ordinær drift</b> <i>i 1.000 kr. (- = overskud) (måltal = -200.000)</i>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
Måltal	-200.000,0	-200.000,0	-200.000,0	-200.000,0
Strukturel balance - Ordinær drift	-181.430,3	-200.521,1	-222.909,9	-201.073,1
Afvigelse	18.569,7	-521,1	-22.909,9	-1.073,1
<b>Skattefinansieret anlæg</b> <i>i 1.000 kr. (- = mindreforbrug) (måltal = 170.000)</i>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
Måltal	170.000,0	170.000,0	170.000,0	170.000,0
Indarbejdet skattefinansieret anlæg	323.154,3	268.267,0	170.000,0	170.000,0
Afvigelse	153.154,3	98.267,0	0,0	0,0
<b>Kassebeholdning</b> <i>i 1.000 kr. (- = underskud) (måltal = 0)</i>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
Måltal	0,0	0,0	0,0	0,0
Ultimo kassebeholdning	301.989,6	95.003,7	185.465,8	164.992,9
Afvigelse	301.989,6	95.003,7	185.465,8	164.992,9

Direktionens forslag til budget-i-balance offentliggøres på kommunens hjemmeside efter Byrådets 1. behandling af budget 2018 mandag den 4. september. Byrådets medlemmer får en gennemgang af indholdet i budget i balance umiddelbart efter 1. behandlingen, og der afholdes desuden et budgetseminar for byrådets medlemmer tirsdag den 5. september. Medarbejdersiden i kommunens Hovedsamarbejdsudvalg får en gennemgang af budget i balance tirsdag den 5. september.

På Direktionens vegne

Kommunaldirektør

Otto Jespersen