



Esbjerg
Kommune

Direktionens forslag til "budget i balance"

Følgeskrivelse

Esbjerg Kommune

Budget 2019-2022

Dateret 3. september 2018

Direktionens forslag til 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. Denne beslutning er en del af Budgetstrategien for 2019-2022, der blev godkendt i Økonomiudvalget den 12. marts 2018.

Denne følgeskrivelse beskriver de overvejelser og forudsætninger, der ligger til grund for Direktionens forslag til et budget i balance. Følgeskrivelsen 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 budgetforhandlinger finder sted i dagene 10. – 21. september. Budgettet for 2019-2022 godkendes først endeligt i forbindelse med byrådets 2. behandling af budgettet mandag den 8. oktober.

Forudsætninger og særlige opmærksomhedspunkter:

- **Strukturel ubalance i kommunens husholdningsbudget (budgetforslag til 1. behandlingen):** Direktionen har taget afsæt i de økonomiske måltal, der kommer til udtryk i det tekniske budgetforslag, som Byrådet skal 1. behandle mandag den 3. september. Måltallene i budgetforslaget vidner om, at der er en grundlæggende ubalance i kommunens samlede økonomi. Kommunens driftsoverskud er ikke tilstrækkeligt stort til at kunne finansiere planlagte anlægsinvesteringer og afdrag på gælden. Derfor budgetteres der med et samlet kassetræk på ca. 443 mio. kr. over budgetperioden fra 2019-2022. Dette kassetræk kan håndteres indenfor rammerne af den økonomiske politik frem mod 2022, men på sigt bør der skabes en bedre balance mellem kommunens udgifter og indtægter. Det er et af de emner, som Direktionen har adresseret i budget i balance ved at styrke driftsoverskuddet i overslagsårene. Bagerst i følgeskrivelsen gives en kort beskrivelse af, hvordan de økonomiske nøgletal ser ud med de ændringer, der er indeholdt i budget i balance.
- **Budget i balance overholder måltallene i den økonomiske politik:** Direktionen har arbejdet ud fra det mandat, der er givet i Budgetstrategien. Som følge heraf har Direktionen tilstræbt at overholde måltallene i kommunens økonomiske politik, herunder især krav 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 retter dermed op på den strukturelle ubalance, som er tilstede i budgetforslaget til Byrådets 1. behandling. Det bemærkes, at driftsoverskuddet ikke overfylder målkravet fuldt ud i 2019. Dette skal ses i

sammenhæng med, at en række af de fremlagte effektiviseringsforslag har en stigende profil hen over budgetperioden, hvilket betyder, at forslagene ikke har fuldt effekt i det første år (2019).

- **Usikkerheder vedrørende videreførelsen af finansieringstilskuddet:** Med Direktionens forslag til budget i balance ligger kassebeholdningen i sidste budgetår (ultimo 2022) over målkravet i den økonomiske politik. Direktionen vurderer, at der er behov for at operere med en styrket kassebeholdning (altså en vis forsigtighed) i forbindelse med dette års budgetlægning, dels fordi der fortsat er en stor usikkerhed om videreførelsen af finansieringstilskuddet fra 2020, dels fordi der endnu ikke er taget politisk stilling til udmøntningen af de allerede budgetlagte effektiviseringer (MEP). Økonomiudvalget har desuden besluttet, at måltallene i kommunens økonomiske politik skal revurderes i foråret 2019 under indtryk af den nye Vision 2025. I den forbindelse vil det være naturligt at drøfte kommunens fremadrettede anlægsniveau og gældsafvikling, hvilket kan afføde et selvstændigt behov for et større driftsoverskud i de kommende år.
- **Driftsoverskud og likviditet hviler på en række centrale forudsætninger:** Kassebeholdningen (ultimo 2022) ligger ca. 210 mio. kr. over målkravet i den økonomiske politik. Til sammenligning er der budgetteret med en forventet indtægt fra finansieringstilskuddet på i alt ca. 192 mio. kr. i årene 2020-2022, og de ikke udmøntede effektiviseringsrammer (MEP) forventes over samme periode at kunne reducere udgifterne med i alt ca. 260 mio. kr. Kassebeholdningens størrelse og robusthed skal derfor vurderes i forhold til disse 2 forudsætninger, som udgør en væsentlig del af kommunens driftsoverskud i de kommende år.
- **Mulighederne for at fjerne eller reducere finansieringstilskud som en central budgetforudsætning:** Direktionen har drøftet mulighederne for at fjerne eller reducere det budgetlagte finansieringstilskud som en central budgetforudsætning, men det har ikke været muligt at anvise finansiering til et sådant forslag indenfor rammerne af den økonomiske politik. I stedet har Direktionen valgt at fremlægge et forslag til budget i balance med en "styrket likviditet" i tilfælde af, at finansieringstilskuddet bortfalder i forbindelse med næste års økonomiforhandlinger mellem KL og Regeringen. Direktionen foreslår desuden, at forhandlingsudvalget eksplicit drøfter forudsætningerne om finansieringstilskuddets videreførelse som en del af dette års budgetforhandlinger. Derfor er der også indarbejdet tre alternative scenarier vedrørende finansieringstilskuddet i Direktionens forslag til budget i balance (se forslaget G-4).

- **Kun finansiering til de mest presserende merudgifter:** Direktionen har med budget i balance fundet finansiering til de mest presserende udfordringer på driften, men der er ikke skabt et stort råderum til nye driftsinitiativer. I vurderingen af, hvilke merudgifter, der er mest presserende, har direktionen skelet til regnskabsresultatet for 2017 og budgetopfølgningerne i 2018. Som følge heraf er der bl.a. lagt vægt på at finde finansiering (og/eller fremlægge forslag om økonomisk genopretning) for familieområdet, voksenhandicap, Esbjerg Lufthavn og den kollektive trafik. Direktionen har desuden valgt at prioritere demografiske merudgifter (G-1) og de ændringsforslag, der handler om grundforudsætningsmodellen på familieområdet (ØU 40-3) og opnormeringen i planafdelingen (ØU 40-2). Der henvises til det vedlagte x-ark for en fuldstændig opstilling af de forslag, som Direktionen har medtaget i budget i balance.
- **Balance forudsætter ny effektivisering/omprioritering:** Det har ikke været muligt at overholde måltallene i kommunens økonomiske politik – og samtidig indarbejde de mest presserende merudgifter – uden samtidig at fremlægge et forslag til en ny effektivisering/omprioritering af den kommunale drift. I budget i balance er der derfor indarbejdet et forslag om et nyt effektiviseringskrav på ca. 1 procent af kommunens serviceramme i 2019 stigende til ca. 2 procent fra 2020. Forslaget handler om ”effektivisering og tilpasning af decentrale processer og arbejdsgange”, og er nærmere beskrevet i forslag G-3. Direktionen har i dette forslag taget højde for, at enkelte områder er underlagt kontraktlige bindinger, som ikke gør det muligt at gennemføre en effektivisering på kort sigt. Direktionen har ligeledes stillet forslag om, at familieområdet friholdes fra effektiviseringskravet, da der allerede er budgetlagt med et faldende udgiftsniveau på dette område.
- **Forslag til udmøntning af allerede budgetlagte effektiviseringer:** I overensstemmelse med Økonomiudvalgets vedtagne budgetstrategi har Direktionen desuden udarbejdet et forslag til en fuldstændig udmøntning af de allerede budgetlagte effektiviseringer, der er en afledt konsekvens af det statslige moderniserings- og effektiviseringsprogram (MEP) og de indgåede budgetaftaler i 2017 og 2018. Samlet set er der fremlagt forslag til effektiviseringer, tilpasninger og besparelser for ca. 50 mio. kr. i 2019 stigende til ca. 70 mio. kr. fra 2020 og frem. Disse effektiviseringer svarer til ca. 1-1½ procent af kommunens serviceramme. Effektiviseringerne er medtaget i et selvstændigt x-ark (benævnt ”MEP x-arket”), da forslagene ikke skaber nyt råderum til dette års forhandlinger, men er en nødvendigt forudsætning for overholdelse af de økonomiske måltal (driftsoverskud og likviditet).

- **Direktionen har forudsat et uændret beskatningsniveau:** Budget i balance bygger videre på de centrale forudsætninger i budgetforslaget. Det betyder, at der opereres med et uændret beskatningsniveau fra 2018 til 2019. Det forudsættes ligeledes, at Byrådet vælger et statsgaranteret udskrivningsgrundlag i forbindelse med byrådets 2. behandling.
- **Tilladte rammer for anlæg og servicevækst:** Direktionen har haft megen fokus på de tilladte servicevækstrammer og anlægsrammer, der følger af årets Økonomaftale mellem KL og Regeringen. Budget i balance er så vidt muligt afstemt med de vejledende rammer fra KL. Som følge af de begrænsede anlægsrammer for 2019 har direktionen forsøgt at begrænse antallet af nye anlægsprojekter i 2019. Nye anlægsprojekter er så vidt muligt udskudt til overslagsårene, og det er samtidig forudsat, at der sker en teknisk forskydning af anlægsprojekter fra 2019 til 2020/2021 svarende til en værdi på ca. 60 mio. kr. Dette sker for at mindske presset på anlægsrammen i 2019. Servicerammen i budget i balance kan opgøres til ca. 5.068 mio. kr. mod en forventet tilladt ramme på 5.129 mio. kr. Bruttoanlægsniveauet i budget i balance ligger på ca. 384 mio. kr. i 2019. Den endelige fordeling af kommunernes anlægsrammer for 2019 er ikke kendt endnu, men vil blive fastlagt i forbindelse med KL's faseopdelte budgetlægning i august og september. Til sammenligning udgør kommunens anlægsramme ca. 358 mio. kr. i 2019 ud fra kommunes befolkningsmæssige andel af de foreløbige udmeldinger fra KL.
- **Anlægspuljen er prioriteret i 2021, men der resterer fortsat en uprioriteret pulje i 2022:** I budgetforslaget er der reserveret en anlægspulje på i alt ca. 179 mio. kr. fordelt med ca. 47 mio. kr. i 2021 og ca. 132 mio. kr. i 2022. Med budget i balance har Direktionen stort set prioriteret anlægspuljen i 2021, mens der fortsat resterer en pulje på ca. 132 mio. kr. i 2022. Denne restpulje kan fortsat prioriteres indenfor rammerne af den økonomiske politik. (Se forslag ØU 30-50).
- **Låneadgang fra Esbjerg Havn:** I lighed med budgetlægningen for 2018 er der også mulighed for at udnytte en ledig låneramme fra Esbjerg Havn i forbindelse med dette års budgetproces, fordi Esbjerg Havn egenfinansierer en række låneberettigede anlægsinvesteringer i 2018. Samlet set forventes der at være en ledig låneramme på ca. 35 mio. kr., som Esbjerg Kommune kan disponere over i forbindelse med de kommende forhandlinger. Direktionen foreslår, at låneadgangen prioriteres til følgende anlægsprojekter: 1) SA 40-51: Flytning af Social & Tilbuds myndighedsafdeling og stab fra Ribe til Esbjerg, 2) BF 10-52: Samling af overbygningsklasserne i Ribe på Seminariehuset, og 3) BF 20-52: Sammenlægning af daginstitutionerne Åmosehuset og Ådalsparken. Ændringsforslagene indenfor Børn & Kultur har et afledt effektiviseringspotentiale, der er indarbejdet på MEP x-arket.

- **Låneansøgning til ministeriet:** Det bemærkes, at der også er fremsendt en låneansøgning til Økonomi- og Indenrigsministeriet vedrørende anlægsprojektet ”sammenlægning af daginstitutionerne Åmosehuset og Ådalsparken”, da dette projekt opfylder kriterierne for én af de afsatte lånepuljer i økonomiaftalen. Det forventes, at ministeriet giver svar på kommunens låneansøgning i starten af september, således at låneadgangen kan indgå i forhandlingsudvalgets drøftelser. Hvis ministeriet imødekommer ansøgningen vil en andel af lånerammen fra Esbjerg Havn kunne anvendes til andre formål (værdi ca. 21 mio. kr.).

- **Ændret lovgivning – 2 ekstraordinære sager:** Direktionen bemærker, at budget i balance indeholder to ekstraordinære forslag, der er affødt af en ændret eller kommende lovgivning. Forslagene adskiller sig fra de ordinære forslag i lov- og cirkulærepragrammet, fordi forslagene kræver selvstændig politisk stillingtagen:
 - Aftale om nyt erhvervsfremmesystem: Som en del af en større lovpakke har Erhvervsstyrelsen sendt udkast til lov om erhvervsfremme i offentlig høring med frist den 13. august 2018. Lovpakken forventes at indgå i regeringens lovprogram for 2018/2019 med henblik på ikrafttrædelse den 1. januar 2019. KL har derfor anbefalet, at kommunerne tager højde for lovændringen i forbindelse med budgetlægningen for 2019. Med lovændringen etableres der fem nye erhvervshuse og syv filialer, baseret på de eksisterende regionale væksthuse. Som følge af lovændringen er der behov for at drøfte det fremadrettede driftstilskud til Esbjerg Erhvervsudvikling, da kommunens bloktilskud forlods er reduceret med ca. 1,6 mio. kr. om året. Direktionen har derfor beskrevet og prioriteret forskellige scenarier (se forslag ØU 50-5 plus bilag til forslaget).

 - Finansieringsomlægning af aktiveringsindsatsen: Regeringen har sammen med Dansk Folkeparti og Radikale Venstre (den 12. november 2017) indgået en politisk aftale om en Erhvervs- og Iværksætterpakke. En væsentlig del af finansieringen af pakken stammer fra en finansieringsomlægning af aktiveringsindsatsen. Besparelsen forventes at følge af en adfærdsændring i kommunernes aktiveringsindsats. Fra statens side er der forudsat en reduktion på 30 pct. af det nuværende aktiveringsomfang med tilbud om vejledning og opkvalificering. Halvdelen heraf vil desuden skulle anvendes til virksomhedsrettede tilbud. Som en konsekvens af lovændringen reduceres kommunens bloktilskud automatisk med ca. 17 mio. kr. om året. Direktionen har derfor beskrevet og prioriteret

forskellige scenarier (se forslag SA 50-1). I tilknytning til dette forslag har Direktionen desuden prioriteret en række udvalgte investeringsprojekter på beskæftigelsesområdet.

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. er opfyldt fra 2020 og frem. I 2019 ligger nøgletallene dog under målkravet, hvilket skal ses i sammenhæng med, at en række effektiviseringsforslag ikke kan gennemføres med fuld effekt i år 1 (2019).
- Det skattefinansierede nettoanlæg ligger langt over målsætningen på 170 mio. kr. om året i både 2019 og 2020, hvilket skal ses i sammenhæng med budgetaftalen for 2018 og anlægsskydningerne fra regnskab 2017 og budgetrevisionerne i 2018. 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 2019 og 2020 i direktionens forslag til budget i balance, i lighed med forudsætningerne i budgetforslaget. Kassetrækket forventes at udgøre ca. 73 mio. kr. i 2019 og ca. 168 mio. kr. i 2020 (meget højt anlægsniveau på grund af tidsforskydninger fra 2019 ind i 2020).
- Måltallet for kommunens likviditet (ultimo året) indfries i alle årene frem mod 2022, idet der opereres med en positiv kassebeholdning til trods for kassetrækket i 2019 og 2020. Med budget i balance lander kommunens likviditet ultimo 2022 på ca. 210 mio. kr. (positiv kassebeholdning).
- Det bemærkes, at der også opereres med et mindre kassetræk på ca. 50-58 mio. kr. om året i både 2021 og 2022 til trods for, at målkrav om driftsoverskud og nettoanlæg er opfyldt. Årsagen er bl.a., at kommunens nettoafdrag på gælden fremadrettet vil være marginalt højere end forudsat i den økonomiske politik (ca. 40 mio. kr. mod forudsat ca. 30 mio. kr.). I 2022 er der endvidere budgetlagt med en ekstraordinær indfrielse af 2 lån fra Arbejdsmarkedets Feriefond på i alt ca. 18 mio. kr. Og sidst men mindst er der på hvile-i-sigselv områderne budgetteret med en udgift på ca. 15 mio. kr. i 2021 som følge af en ændrede

gebyrmodel på affaldsområdet (forbedringer af genbrugspladser). Denne merudgift udjævnes dog gradvist hen over årene via en ændret brugerbetaling (og opsparing fra tidligere år).

Strukturel balance - Ordinær drift <i>i 1.000 kr. (- = overskud) (måltal = -200.000)</i>	2019	2020	2021	2022
Måltal	-200.000,0	-200.000,0	-200.000,0	-200.000,0
Strukturel balance - Ordinær drift	-175.961,6	-207.754,1	-200.000,0	-200.000,0
Afvigelse	24.038,4	-7.754,1	0,0	0,0
Skattefinansieret anlæg <i>i 1.000 kr. (- = mindreforbrug) (måltal = 170.000)</i>	2019	2020	2021	2022
Måltal	170.000,0	170.000,0	170.000,0	170.000,0
Indarbejdet skattefinansieret anlæg	219.370,4	346.206,1	170.000,0	170.000,0
Afvigelse	49.370,4	176.206,1	0,0	0,0
Kassebeholdning <i>i 1.000 kr. (- = underskud) (måltal = 0)</i>	2019	2020	2021	2022
Måltal	0,0	0,0	0,0	0,0
Ultimo kassebeholdning	487.173,2	316.460,4	267.937,9	210.336,2
Afvigelse	487.173,2	316.460,4	267.937,9	210.336,2

Direktionens forslag til budget-i-balance offentliggøres på kommunens hjemmeside efter Byrådets 1. behandling af budget 2019 mandag den 3. 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 den 6.- 7. september. Medarbejdersiden i kommunens Hovedsamarbejdsudvalg får en gennemgang af budget i balance tirsdag den 4. september.

På Direktionens vegne

Kommunaldirektør

Rikke Vestergaard