

Direktionens forslag til "Budget-i-Balance" Følgeskrivelse

Esbjerg Kommune
Budget 2020-2023



Dateret 3. oktober 2019

Direktionens forslag til Budget-i-Balance

Økonomiudvalget har anmodet Direktionen om at udarbejde et forslag til et Budget-i-Balance, der kan undergives en politisk forhandling i efteråret. Denne beslutning er en del af Budgetstrategien for 2020-2023, der blev godkendt i Økonomiudvalget den 11. marts (med senere justeringer af tidsplanen på udvalgsrådet den 12. august).

Følgeskrivelsen skal læses i sammenhæng med det såkaldte x-ark, der indeholder en opstilling af alle ændringsforslag, der skal undergives en politisk prioritering. (Nummereringerne i følgeskrivelsen henviser til ændringsforslagene på x-arket). Sammen med x-arket offentliggøres 2 bilag. Det ene bilag indeholder eksterne ansøgninger til budgetforhandlinger. Det andet bilag indeholder politiske ændringsforslag, der er fremsat af byrådets partier. Alle ændringsforslag er uddybet i bagvedliggende beskrivelser, som også er offentligt tilgængelige på kommunens hjemmeside.

Samlet set udgør x-arket og de to bilag rammen omkring de politiske budgetforhandlinger, der finder sted i uge 41 (7.-11. oktober). Budgettet for 2020 er først endelig vedtaget, når Byrådet 2. behandler budgettet den 4. november. Følgeskrivelsen er bygget op omkring to delafsnit. Første delafsnit beskriver de overvejelser og forudsætninger, der ligger til grund for Direktionens forslag til et Budget-i-Balance. Andet delafsnit viser, hvordan måltallene i kommunens økonomisk politik ser ud med de ændringsforslag, der er indeholdt i Budget-i-Balance.

Delafsnit 1 – Direktionens overvejelser og forudsætninger

Hovedudfordringen til dette års budgetlægning har været at finde finansiering til stigende udgifter på en række af kommunens store velfærdsområder. Samlet set har Direktionen anvist finansiering til håndtering af en økonomisk ubalance på ca. 145 mio. kr. om året, som primært er fundet gennem besparelser og omprioriteringer. Esbjerg Kommune har aktuelt en fornuftig økonomi med en likviditet over landsgennemsnittet og en skattefinansieret gæld under landsgennemsnittet. Direktionens arbejde med et Budget-i-Balance har derfor ikke handlet så meget om at genoprette en stor økonomisk ubalance i kommunens samlede økonomi, men snarere om at finde råderum/finansiering til håndtering af en række presserende driftsudgifter, der ikke indeholdt i budgetgrundlaget til 1. behandling. På grund af kommunens lave driftsoverskud er det ikke muligt at løfte driftsudgifterne samlet set, uden at det sætter sig som et uholdbart forbrug i kassebeholdningen.

Hovedparten af den økonomiske ubalance knytter sig til 4 udfordringer. Budget-i-Balance indeholder konkrete forslag til kompenserende besparelser for at imødegå disse udfordringer, men skaber ikke et råderum til nye driftsudvidelser. Direktionen har med Budget-i-Balance fundet finansiering til de

mest presserende udfordringer på driften, men har ikke skabt et råderum til nye driftsinitiativer. Derfor har Direktionen heller ikke kunne prioritere forslag fra de to bilag til x-arket (eksterne ansøgninger og forslag fra de politiske partier). I vurderingen af, hvilke merudgifter, der er mest presserende, har Direktionen skelet til regnskab 2018 og budgetrevisionerne i 2019. Ud af den samlede økonomiske ubalance på ca. 145 mio. kr./år kan ca. 125 mio. kr. henføres til 4 navngivne udfordringer:

- Stigende merudgifter på familieområdet (ændringsforslag BF 30-50)
- Stigende merudgifter på handicapområdet (SA 40-30)
- Demografiske merudgifter som følge af flere børn og ældre (G-1)
- Politisk beslutning om, at Direktionen skal anvise alternative veje til udmøntning af de tidligere budgetlagte effektiviseringer (G-2) (Økonomiudvalget den 17. juni 2019).

Esbjerg Kommune har et driftsoverskud, der ikke er tilstrækkelig stort til at kunne finansiere de fastlagte måltal for anlæg og afdrag. En del af den økonomiske ubalance (svarende til ca. 20 mio. kr.) kan derfor henføres til, at kommunens driftsoverskud skal øges over de kommende år for at undgå et vedvarende træk på kommunekassen. Sideløbende med håndteringen af de økonomiske driftsudfordringer, har Direktionen haft et selvstændigt fokus på at overholde måltallene i den økonomiske politik. I de senere år har kommunen budgetteret med et anlægsniveau, der ligger langt over måltallene i den økonomiske politik. Som følge heraf er der budgetlagt med et relativt stor træk på kommunens kassebeholdning over perioden 2019-2023. Dette kassetræk er muligt indenfor rammerne af den økonomiske politik, men på sigt er det afgørende, at kommunens driftsoverskud øges for at undgå et vedvarende og uholdbart træk på kassebeholdningen.

Stigende udgifter på nogle områder kræver omprioriteringer/besparelser på andre områder, hvis der skal opretholdes en fornuftig driftsbalance. For at håndtere de økonomiske udfordringer har Direktionen udarbejdet en række forslag til kompenserende besparelser for ca. 145 mio. kr./år. Kommunens serviceramme udgør ca. 5,1 mia. kr. i 2020. Det betyder, at der samlet set er arbejdet med reduktionsforslag svarende til ca. 3 procent af servicerammen. Enkelte budgetposter er imidlertid underlagt kontraktlige bindinger, som gør det svært at ændre budgetterne på kort sigt (længerevarende IT-kontrakter og tjenestemandspensioner m.v.). Derfor har det heller ikke været muligt/hensigtsmæssigt for Direktionen at arbejde med en ensartet fordelingsnøgle. Som en del af den økonomiske genopretning på familieområdet og handicapområdet har Direktionen foreslået, at begge områder skal bidrage til en genopretning af udfordringerne indenfor eget område. Til gengæld er begge områder friholdt fra den generelle omprioritering, der påvirker de øvrige områder. Når

udvalgte dele af kommunens budget på denne måde friholdes fra omprioriteringskravet, så stiger den procentvise andel nødvendigvis på de områder, der fortsat er omfattet.

Hovedparten af kommunens driftsområder bidrager til den tværgående omprioritering, men da enkelte områder friholdes, har Direktionen været nødsaget til at lægge op til en større procentvis besparelse på det administrative område. Reduktionsforslagene i Budget-i-Balance er helt overordnet fordelt på to forskellige måder. For det første foreslår Direktionen, at der gennemføres en større reduktion på det administrative område for at imødegå de økonomiske udfordringer. Samlet set lægges der op til, at budgetterne på det administrative område skal reduceres med ca. 8 procent svarende til ca. 40-45 mio. kr. om året. For det andet lægges der op til, at øvrige kommunale fagområder (med undtagelse af familie, handicap og områder med kontraktlige bindinger) skal reduceres på ca. 2,95 procent svarende til ca. 100 mio. kr./år. Hovedparten af reduktionsforslagene har halv effekt i 2020 på grund af opsigelsesvarsler m.v. Direktionens forslag om at gennemføre en større besparelse på det administrative område, skal også ses i sammenhæng med årets økonomiaftale, der indeholder en fælles forpligtelse om, at kommunerne skal arbejde med administrative effektiviseringer i de kommende år for at frigøre ressourcer til borgernær velfærd. Reduktionsforslagene vil generelt få betydning for det nuværende serviceniveau.

Budget-i-Balance indeholder enkelte nye investeringer i Vision 2025, men på den korte bane har Direktionen primært haft fokus på at genoprette de aktuelle budgetudfordringer. På grund af den aktuelle budgetudfordring på bl.a. familie og handicap, har Direktionen kun i meget begrænset omgang prioriteret nye driftsudvidelser. Direktionen har især prioriteret forslag, der understøtter arbejdet med Vision 2025. På driftssiden er der samlet set medtaget driftsudvidelser for ca. 4 mio. kr. om året – ud over de beløb, der knytter sig til de 4 store driftsudfordringer. Halvdelen af disse penge er foreslået øremærket til en pulje, der skal understøtte arbejdet med vision 2025 (ØU 50-31). Den anden halvdel er prioriteret til en række mindre forslag, herunder bl.a. øgede udgifter til dimensioneringsaftalen på SOSU-området (SO 10-30), og merudgifter til en række påbud på det tekniske område (ØU 40-30 – ØU 40-32). På anlægssiden er der derimod medtaget 3 større investeringer, der bl.a. skal understøtte Byrådets visioner om flere indbyggere og et rigt kulturliv:

- Aktiv jordpolitik, så kommunen har ledige byggegrunde på hylderne (ØU 10-50)
- Grundkapital til etablering af flere almene familie- og ungdomsboliger (ØU 60-50)
- Reservation af beløb til kommunal medfinansiering af en fremtidig ombygning/udvidelse af Fiskeri- og Søfartsmuseet (Projekt Havets Giganter KF 30-51).

Usikkerhederne omkring finansieringstilskuddet og ændringer af udligningssystemet fordrer en vis forsigtighed i overslagsårene. Med Direktionens forslag til Budget-i-Balance ligger kassebeholdningen i sidste budgetår (ultimo 2023) 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 budgetlægningen, fordi der fortsat er en stor usikkerhed forbundet med finansieringstilskuddet og omlægningerne af udligningssystemet fra 2021. Esbjerg Kommune har på nuværende tidspunkt budgetteret med et finansieringstilskud i alle overslagsårene svarende til en forventet indtægt på ca. 192 mio. kr. i årene 2021-2023.

På tilsvarende måde forventes der at være en betydelig usikkerhed forbundet med ændringerne af udligningssystemet. I foråret 2018 præsenterede finansieringsudvalget 5 mulige modeller for ændring af udligningen. I de mest sandsynlige modeller stod Esbjerg Kommune til et tab på ca. 25-55 mio. kr. om året. Det forventes, at der vil blive indgået en politisk aftale om udligningssystemet i foråret 2020. Det betyder, at ændringerne med stor sandsynlighed vil få indflydelse på kommunens budgetlægning for 2021.

Direktionen har forudsat et uændret beskatningsniveau: I Budget-i-Balance opereres med et uændret beskatningsniveau fra 2019 til 2020. Økonomiudvalget har besluttet, at Esbjerg Kommune skal søge Social- og Indenrigsministeriet om tilladelse til at øge skatten med 60 mio. kr. i 2020. Konsekvenserne af en mulig skatteforhøjelse er ikke medtaget i Budget-i-Balance. Det forventes, at ministeriet giver kommunerne svar på ansøgningerne senest den 7. oktober.

Budget-i-Balance overholder KL's vejledende rammer for servicevækst, men der kan blive behov for at udskyde eksisterende anlægsprojekter fra 2020 til overslagsårene – afhængig af KL's faseopdelte budgetlægning (borgmestermøderne i oktober). Esbjerg Kommunes vejledende serviceramme for 2020 er på 5.276 mio. kr. Budget-i-Balance holder sig inden for denne ramme med et niveau på ca. 5.196 mio. kr. KL beregner ikke vejledende anlægsrammer på kommuneniveau. Fordelingen af anlægsrammen indgår derimod som en del af den faseopdelte budgetlægning. Med Budget-i-Balance har Direktionen forudsat, at Esbjerg Kommune får en tilladt bruttoanlægsramme i 2020 på ca. 460 mio. kr. Det svarer til, hvad Esbjerg Kommune på administrativt niveau har indberettet til KL. For at overholde dette sigtepunkt har Direktionen været nødsaget til at arbejde med en teknisk forskydning fra 2020 til 2021/22 på ca. 32 mio. kr. (ØU 30-51). Hvis kommunen får en lavere anlægsramme end 460 mio. kr., kan der blive behov for at udskyde anlægsprojekter fra 2020 inden budgetvedtagelsen.

Indenfor en kortere årrække vil der sandsynligvis være behov for at foretage en række investeringer i Esbjerg Lufthavn, men på grund af igangværende udviklingsprojekter har Direktionen ikke prioriteret disse investeringer i forbindelse med dette års budgetarbejde. Krisen i oliebranchen betød, at Esbjerg Lufthavn havde en ret stor tilbagegang i passagerantallet i årene 2016-2018. I forbindelse med sidste års budgetaftale blev der derfor vedtaget en økonomisk genopretning af lufthavnens drift. Da der fortsat er usikkerhed omkring antallet af flyvninger og passager, arbejder lufthavnen aktuelt med en række initiativer, der skal sikre lufthavnens fortsatte udvikling. Til brug for dette års budgetlægning har lufthavnen fremsendt en række forslag til nødvendige anlægsinvesteringer, herunder bl.a. forslag om udskiftning og belysning på landingsbanen – svarende til en investering på ca. 15 mio. kr. i 2021. Direktionen har ikke prioriteret forslagene på lufthavnsområdet til budget 2020, da man afventer udfaldet af det igangværende udviklingsarbejde.

Status på nye og tidligere låneansøgninger til ministeriet, samt en særlig opmærksomhed på dispensationsansøgningen på ghettoområdet. Årets økonomiaftale indeholder en række nye lånepuljer, men Direktionen har valgt ikke at fremsende nye ansøgninger til budget 2020. Årsagen er, at det eksisterende anlægsprogram for 2020 allerede ligger over kommunens forventede andel af anlægsrammen. Det betyder, at selv om kommunen får låneadgang til én eller flere nye projekter, så vil der ikke være ledig ramme til rådighed i 2020 for projekternes gennemførelse. I årets økonomiaftale er der også en hensigtserklæring om, at kommunerne generelt set skal forsøge at nedbringe deres likviditet over de kommende år – eventuelt via en gældsafvikling eller et lavere lånoptag. Esbjerg Kommune har tidligere modtaget låneadgang på 16 mio. kr. til sammenlægning af daginstitutionerne Åmosehuset og Ådalsparken. Anlægsprojektet er imidlertid blevet forsinket, og kommunen har derfor spurgt ministeriet, om låneadgangen for 2019/2020 kan forlænges ind i 2020/2021. Ministeriet har oplyst, at der tidligst kan gives svar på denne ansøgning i februar 2020. Det er derfor forudsat i Budget-i-Balance at dele af låneadgangen bortfalder (BF 20-51).

Det bemærkes også, at der er fremsendt en ansøgning til Social- og Indenrigsministeriet vedrørende ”dispensation for reglen om at maksimalt optag af 30 % børn fra udsatte boligområder”. Budget-i-Balance indeholder et anlægsforslag om ”nybyggeri på baggrund af udfordringer med ghettoplanen” (BF 20-50), som betyder, at der kan blive behov for at bygge en ny daginstitution i 2020, hvis der ikke dispenseres fra reglerne. I første omgang har Direktionen ikke prioriteret projektet, men der kan blive behov for at genbesøge denne forudsætning, når der foreligger svar fra ministeriet.

Delafsnit 2 – Status på de økonomiske måltal

Nedenstående tabel viser, hvordan de økonomiske nøgletal ser ud med de ændringer, der er indeholdt i Budget-i-Balance.

Tallene viser, at kravet om et driftsoverskud på min. 210 mio. kr. om året er opfyldt i alle overslagsårene fra 2021 og frem. I 2020 ligger nøgletallene under målkravet, men det skyldes at reduktionsforslagene ikke kan gennemføres med fuld effekt i år 1 (2020).

Det skattefinansierede nettoanlæg ligger langt over målsætningen på 170 mio. kr. i 2020, men det skyldes især tidligere års budgetaftaler. I overslagsårene flugter Budget-i-Balance med Byrådets intentioner om et nettoanlæg på maksimalt 170 mio. kr. I 2021 ligger anlægsniveau umiddelbart 17,9 mio. kr. over måltallet, men dette skyldes, at den teknisk forskydning af anlæg fra 2020 formelt set påvirker 2021. Med Budget-i-Balance er kommunens anlægspulje prioriteret fuldt ud i 2020 og 2021, men der resterer fortsat en uprioriteret pulje i 2022/2023 på i alt 128 mio. kr. (ØU 30-50), som er fordelt med 15 mio. kr. i 2022 og 113 mio. kr. i 2023.

Måltallet for kommunens likviditet (ultimo året) indfries i alle årene frem mod 2023. Med Budget-i-Balance lander kommunens likviditet ultimo 2023 på ca. 174,6 mio. kr. (positiv kassebeholdning). Dette er højere end forudsætningen om, at ultimo likviditeten som minimum skal være positiv. Dette skal dog ses i sammenhæng med usikkerhederne omkring finansieringstilskuddet og ændringerne af udligningssystemet.

Budget-i-Balance opererer med et kassetræk på ca. 45-50 mio. kr. om året i alle overslagsårene til trods for, at målkrav om driftsoverskud og nettoanlæg er opfyldt. Årsagen er, at kommunens nettoafdrag på gælden er marginalt højere i overslagsårene end forudsat i den økonomiske politik (ca. 55-60 mio. kr. mod et måltal på ca. 40 mio. kr.). Afdragsprofilen vil dog nærme sig det fastlagte måltal i årene efter 2026/2027. I 2022 er der desuden budgetlagt med en ekstraordinær indfrielse af 2 lån fra Arbejdsmarkedets Feriefond på i alt ca. 18 mio. kr.

Og sidst men ikke mindst indeholder Budget-i-Balance et relativt stort forslag om grundkapital til almene boliger på i alt ca. 50 mio. kr. (ØU 60-50). Dette er en ekstraordinær finansiel post, som der ikke er taget højde for i de nuværende økonomiske måltal (og et driftsoverskud på 210 mio. kr.).

Strukturel balance - Ordinær drift <i>i 1.000 kr. (- = overskud) (måltal = -210.000)</i>	2020	2021	2022	2023
Måltal	-210.000	-210.000	-210.000	-210.000
Strukturel balance - Ordinær drift	-173.931	-210.002	-211.143	-210.000
Afvigelse	36.069	-2	-1.143	0

Skattefinansieret anlæg <i>i 1.000 kr. (- = mindreforbrug) (måltal = 170.000)</i>	2020	2021	2022	2023
Måltal	170.000	170.000	170.000	170.000
Indarbejdet skattefinansieret anlæg	348.623	187.983	170.000	170.000
Afvigelse	178.623	17.983	0	0

Kassebeholdning <i>i 1.000 kr. (- = underskud) (måltal = 0)</i>	2020	2021	2022	2023
Måltal	0	0	0	0
Ultimo kassebeholdning	318.364	268.405	218.696	174.662
Afvigelse	318.364	268.405	218.696	174.662

Budget-i-Balance offentliggøres på Esbjerg Kommunes hjemmeside umiddelbart efter Byrådets 1. behandling af budget 2020 den 3. oktober. I dagene 3.-4. oktober får Byrådet og kommunens MED-system et orientering om forslagene i Budget-i-Balance. Igen er det dog vigtigt at bemærke, at de økonomiske rammer for budget 2020-2023 først er endeligt vedtaget, når Byrådet 2. behandler budgettet på byrådsmødet den 4. november.

På Direktionens vegne

Kommunaldirektør

Rikke Vestergaard