

REFERAT Odense Byråd 2018-2021 d. 19-09-2018

Mødedato Onsdag d. 19. september 2018 kl. 15:00

Mødested Byrådssalen

Indholdsfortegnelse

1. behandling af Økonomiudvalgets forslag til Odense Kommunes Budget 2019 og overslagsårene	3
Lukket punkt: Pulpeanlæg - fynsk samarbejde. Standsningsretssag, jf. styrelseslovens § 23.....	16

Punkt 1: 1. behandling af Økonomiudvalgets forslag til Odense Kommunes Budget 2019 og overslagsårene 2020-2022

00.30.00-S00-11-18

Resume

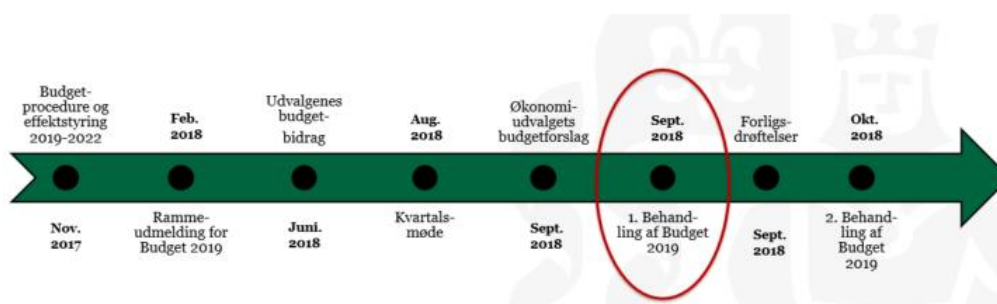
Økonomiudvalget godkendte på mødet den 12/9 2018 Økonomiudvalgets budgetforslag for 2019, som herefter oversendes til byrådets 1. behandling. Budget 2019 godkendes endeligt ved 2. behandlingen i byrådet den 10/10 2018.

Hvad er Økonomiudvalgets budgetforslag?

Økonomiudvalgets budgetforslag er en opdatering af indtægtssiden og udgiftssiden af indeværende års budget. Udgiftssiden er opdateret med godkendte byrådssager og forventede godkendte byrådssager frem til budgetvedtagelsen, konsekvenser af økonomiaftalen samt tekniske tilretninger i form af pris- og lønregulering mv. Indtægtssiden er opdateret med nye vækstsøn og genberegnet tilskud og udligning. Der er derudover indlagt nye tiltag i Økonomiudvalgets budgetforslag.

Budgetforslaget danner efterfølgende grundlag for byrådets videre politiske drøftelser. Budgetforliget er i udgangspunktet blot ændringsforslag til Økonomiudvalgets budgetforslag.

Hvor er vi i budgetprocessen?



Tilbage til en bæredygtig økonomi

Den samlede økonomi i budgetforslaget for 2019 ser fornuftig ud. Der er 4-årig balance i de økonomiske måltal, som den økonomiske strategi tilsiger. Det betyder, at det er en sund og stabil budgetsituation, som understøtter en bæredygtig økonomi i Odense. Med 4-årig balance er økonomien mere robust, hvilket gør, at der er mulighed for at tænke mere langsigtet, og at der kan foretages prioriteringer. Samtidig er økonomien mindre sårbar over for konjunkturudsving.

I de seneste tre budgetter har der kun været balance på kort sigt i et 2-årigt perspektiv, hvilket primært har skyldtes usikre rammevilkår i forhold til konsekvenser af varslet udligningsreform, usikkerhed om fortsættelse af finansieringstilskud og større omprioriteringer i den offentlige sektor. At der nu igen er 4-årig balance i økonomien, skyldes ikke mindst en god økonomiaftale for 2019, som bl.a. indeholder finansieringstilskud i 2019, et øget anlægsniveau og øget serviceramme. Dertil kommer opdatering af statistikken for indvandreres uddannelsesbaggrund, som øger indtægterne fra tilskud og udligning. Det skyldes også, at Odense med rettidig omhu i de seneste år har budgetteret forsigtigt og reserveret midler til kommende udfordringer i økonomien, eksempelvis budgetværn på området for forsørgelses- og sikringsydelse og anlægsreservationspuljer.

Måltallene i den økonomiske strategi er generelt forbedret sammenlignet med budget 2018 og forventningerne i rammeudmeldingen. Der er grønne måltal og dermed 4-årig balance ved måltallene: Resultat af ordinær drift,

Skattefinansieret gæld og Kassebeholdningen ultimo året, mens Skattefinansieret resultat er rødt/gult, hvilket signalerer, at der bruges af opsparede midler. Det gælder specielt i 2019, hvor der er et højt anlægsniveau, som skal finansieres. Det er god økonomistyring først at spare pengene op og derefter anvende dem.

Der har i budgetforslaget været råderum til at indlægge dels en driftspulje på 25 mio. kr. årligt til at prioritere udvalgte områder med et varigt løft, dels en anlægspulje til éngangsinvesteringer på 200 mio. kr. i budgetperioden med tilhørende afledt drift i 2020 og frem. Driftspuljen og anlægspuljen udmøntes i forbindelse med budgetforhandlingerne.

Fortsat udfordringer og uvished på nogle områder

Med den gode økonomi har det ikke været nødvendigt at indlægge yderligere effektiviseringer i økonomien. Der skal dog stadig, som i Budget 2018, arbejdes med Moderniserings- og Effektiviseringsprogrammet 2019 på 17,6 mio. kr. I budgetforslaget foreslås det, at effektiviseringen blandt andet findes ved bedre indkøb og øget digitalisering. Derudover udmøntes den sidste rest af effektiviseringen fra Moderniserings- og Effektiviseringsprogrammet 2018. Der blev i Budget 2018 igangsat en analyse af løn- og personaleadministrative opgaver, hvor udmøntningen afventede analysens resultat. Analysen har vist et større økonomisk potentiale end forudsat i Budget 2018. Det kan derfor bidrage til at reducere effektiviseringskravet i Moderniserings- og Effektiviseringsprogrammet 2020. De seneste års Moderniserings- og Effektiviseringsprogrammer med ikke særligt konkrete tiltag til effektiviseringer har vist, at Odense fremadrettet bør arbejde mere proaktivt med effektiviseringer i forhold til at honorere de fortsatte krav om offentlige effektiviseringer i de kommende år og for at skabe råderum til politiske prioriteringer og investeringer i Odense både i udvalgene og i byrådet.

Odense Kommune har i en årrække været udfordret af en høj ledighed, som har resulteret i store merudgifter til området for forsørgelses- og sikringsydelse. En del af Finansieringsudvalgets opgave med udligningsreformen var at undersøge muligheden for at inkorporere beskæftigelsestilskuddet i tilskuds- og udligningsordningen. Udligningsreformen er blevet udskudt til efter næste folketingsvalg, og det er uvist, om den strukturelle udfordring på området i Odense vil blive tilgodeset, når udligningsreformen endelig kommer. Der er derfor i budgetforslaget indlagt et værn på 50 mio. kr. i 2018, 100 mio. kr. årligt i 2019 til 2022 til bl.a. at håndtere de strukturelle udfordringer på området for forsørgelses- og sikringsydelse og kommende udligningsreform. Dette værn erstatter budgetværnet på 100 mio. kr., som blev indlagt med Budget 2018.

Flere gode takter

Der er gode takter i økonomien på landsplan og i Odense. Regeringen og vismændene er enige om, at dansk økonomi er inde i en positiv spiral med vækst og stigende beskæftigelse. Det vil påvirke kommunernes økonomi i positiv retning i de kommende år. Der er to parametre i Odense, som udvikler sig positivt. Befolkningstilvæksten har været større i Odense end på landsplan i de seneste år, og med den seneste kvartalsvise opgørelse fra Danmarks Statistik forventes der at være en befolkningstilvækst i 2018 på knap 2.000 personer i Odense, hvis tilvæksten i de sidste to kvartaler følger sidste års udvikling. Samtidig har antallet af private arbejdspladser været stigende. Fra november 2015 til november 2016 er antallet steget med 2.073 private arbejdspladser. Begge dele har en positiv effekt på Odenses økonomi.

Arbejde med effektfokus fortsætter

I maj og juni 2018 vedtog udvalgene nye politiske effektmål med tilhørende indikatorer og ambitionsniveauer som en del af budgetbidragene til Budget 2019. Udvalgenes effektmål understøtter alle på forskellig vis realiseringen af byrådets otte Odensemål, som dækker vækst, byudvikling og velfærdsområderne. Med de nye effektmål har udvalgene sat den overordnede politiske retning for udvalgenes arbejde med at skabe effekt for byens borgere og virksomheder i resten af byrådsperioden. Udvalgene vil systematisk følge op på dette arbejde med udgangspunkt i de besluttede indikatorer og ambitionsniveauer.

Sidste del af velfærdsprocenten

Forligspartierne bag Budget 2017 er den 28/8 2018 blevet enige om at gå efter den sidste del af velfærdsprocenten på 0,2 procentpoint i Budget 2019 samt udmøntningen af den til børn, unge, ældre og mennesker med handicap. Det sker dog kun, hvis andre kommuner sænker skatten. På den måde understøttes aftaleoverholdelse på landsplan, og Odense påføres ikke en individuel skattesanktion. Det betyder, at den faseopdelte budgetlægning, hvor kommunerne indmelder forventninger til skattestigninger/nedsættelser bliver centralt i forhold til det videre forløb. I Budgetforslaget er udskrivningsprocenten fra 2018 på 25,3 pct. anvendt.

Bemærkninger fra medarbejdersiden

Bemærkninger til Økonomiudvalgets budgetforslag 2019 fra forvaltningsudvalgene er vedlagt som bilag. Bemærkninger fra Hovedudvalget vil blive fremsendt elektronisk til byrådet den 18/9 2018.

Effekt

Sagen indgår i de videre politiske drøftelser frem mod budgetvedtagelse. Sagen har derfor ingen selvstændig påvirkning på et eller flere af Odensemålene.

INDSTILLING

Borgmesterforvaltningen indstiller, at byrådet godkender Økonomiudvalgets budgetforslag for 2019 og overslagsårene 2020-2022 som vedtaget på økonomiudvalgsmødet den 12/9 2018, herunder:

1. Øvrige budgettilretninger, der er vedlagt som bilag.
2. Den foreløbige takstoversigt, som fremgår af budgetforslagspublikationen.
3. Nye udvalgsmaal med tilhørende indikatorer og ambitionsniveauer, som fremgår af budgetforslagspublikationen.
4. Afleveringsfristen for ændringsforslag til Økonomiudvalgets budgetforslag 2019 ændres fra onsdag den 26/9 2018 kl. 12.00 til torsdag den 4/10 2018 kl. 08.00.

Beslutning

Sagen oversendt til 2. behandling.

Afleveringsfrist for ændringsforslag fastsættes til torsdag den 4. oktober 2018 kl. 8.00.

Sagsfremstilling

Budgetarbejdet for Budget 2019 blev igangsat med det forrige Økonomiudvalgs godkendelse af sagen "Budgetprocedure og effektstyring 2019-2022" i november 2017. Det nye Økonomiudvalg blev orienteret om sagen den 17/1 2018. I rammeudmeldingen i februar 2018 blev budgetbidragene konkretiseret, og udvalgenes rammer blev fastlagt. Økonomiudvalget drøftede på mødet den 5/9 2018 forslag til udkast til budgetforslag.

Ændringsforslag

Afleveringsfristen for ændringsforslag blev i sagen "Budgetprocedure og Effektstyring 2019-2022" fastlagt til onsdag den 26/9 kl. 12.00. Den ændres til torsdag den 4/10 2018 kl. 08.00. Det skyldes, at der i år ikke er en ramme til skattestigninger. Afklaringen vedrørende rammerne for eventuel skattestigning samt eventuelle ændringsforslag herom kan derfor først fremsættes meget sent.

Borgmesterforvaltningen opfordrer dog alle partier til at indsende ændringsforslag hurtigst muligt - også i forhold til at få kvalitetssikret forslaget. Ændringsforslag, som overholder afleveringsfristen, vil blive vedlagt i 2. behandlingssagen. Senere fremsendte ændringsforslag vil blive eftersendt til byrådet. På byrådsmødet vil der blive stemt om, hvorvidt de for

sent indkomne ændringsforslag medtages ved behandling af sagen. Ændringsforslagene sendes til stabschef for Økonomi & Effekt Sarah Gaarde i Borgmesterforvaltningen.

Økonomiske muligheder

Med udgangspunkt i måltallene i den økonomiske strategi er der i budgetforslaget indarbejdet følgende:

- Et budgetværn på 50 mio. kr. i 2018 stigende til 100 mio. kr. årligt fra 2019 til 2022.
- En driftspulje på 25 mio. kr. årligt.
- En pulje til anlægsmuligheder på 200 mio. kr. i budgetperioden.

Budgetværn

Der er afsat et budgetværn på 50 mio. kr. i 2018, 100 mio. kr. årligt i 2019 til 2022 til bl.a. at håndtere de strukturelle udfordringer på området for forsørgelses- og sikringsydelser. Budgetværnet er reserveret på dels drift og anlæg ud fra en helhedsbetragtning af det samlede økonomiske råderum. For at tage hensyn til kommunens finansielle måltal er hovedparten af midlerne i 2020 til 2022 afsat som éngangsmidler, mens den resterende del er afsat som bufferpulje på drift. På den måde reserveres der midler i kassebeholdningen, og der købes tid i forhold til, om det er en strukturel udfordring, der skal håndteres. Dette værn erstatter budgetværnet på 100 mio. kr., som blev indlagt ved Budget 2018.

Driftspulje

Der er afsat en pulje til varige driftsmidler på 25 mio. kr. årligt. Det giver mulighed for at prioritere udvalgte områder med et varigt løft. Puljen udmøntes som en del af budgetforhandlingerne.

Pulje til anlægsmuligheder

Der er indlagt en pulje til éngangsinvesteringer på 200 mio. kr. fordelt med 50 mio. kr. i hvert af budgetårene 2019-2022. I forlængelse heraf er der samtidig afsat afledt drift på 2,5 mio. kr. i 2020, 5,0 mio. kr. i 2021 og 10 mio. kr. i 2022 og frem. Puljen udmøntes som en del af budgetforhandlingerne og kan alene anvendes til anlæg. De fire gange 50 mio. kr. er primært finansieret af opsparede midler fra kassebeholdningen.

Hvilke tiltag er der medtaget i budgetforslaget?

I budgetforslaget er der, ud over de nævnte puljer og budgetværn indlagt ændringer på udgiftssiden, som hovedsageligt udspringer af konsekvenser af økonomiaftalen mellem regeringen og KL for 2019. En del af reguleringerne har sammenhæng til den samtidig opdaterede indtægtsside.

Der er blandt andet indarbejdet følgende:

- Udmøntning af Moderniserings- og Effektiviseringsprogrammet 2019 på 17,6 mio. kr. til udvalgene.
- Udmøntning lønanalyse fra Moderniserings- og Effektiviseringsprogrammet 2018 til udvalgene.
- Revurdering af kommunal medfinansiering af sundhedsområdet som følge af nye skøn fra KL.
- Revurdering af området for forsørgelses- og sikringsydelser på baggrund af nye skøn fra KL samt fra Beskæftigelses- og Socialforvaltningen.
- Lavere skøn for pris- og lønfremskrivning.
- Revurdering af de konjunkturfølsomme anlægsområder.
- Årets lov- og cirkulæreprogram.
- Overførselspulje fra 2018 til 2019 på 65 mio. kr.
- Modregning i bloktilskud som følge af P-indtægter.

- Omstilling til næste generation af Digital Post.
- Budgettilpasning vedrørende Eventyrhuset, Vores Bygninger og Energy Lean.

For en mere udtømmende liste henvises til budgetforslagspublikationen.

Hvordan finansieres tiltagene i budgettet?

I budgetforslaget er der indlagt ændringer på indtægtssiden, hvor beregningsgrundlaget for indtægtssiden er opdateret på baggrund af KL's seneste skøn på området, herunder konsekvenser af Økonomiaftalen for 2019. En del af opdateringen har sammenhæng til reguleringerne på udgiftssiden.

Der er blandt andet indarbejdet følgende:

- Genberegning af indtægterne fra indkomstskatter med nye vækstsøn. Der tages udgangspunkt i den udmeldte statsgaranti for udskrivningsgrundlaget i 2019.
- Genberegning af tilskud og udligning i skatte- og tilskudsmodel, som blandt andet er opdateret med statistikken vedrørende indvandreres medbragte uddannelsesniveauer og konsekvenser af økonomiaftalen, herunder øget anlægsramme og serviceramme samt finansieringstilskud i 2019.
- Genberegning af øvrige skatter med opdateret datagrundlag og nye vækstsøn.

For en mere detaljeret gennemgang af indtægtssiden henvises til budgetforslagspublikationen.

Det samlede resultat og måltallene i den økonomiske strategi

Med indlæggelse af de beskrevne ændringer på udgifts- og indtægtssiden viser måltallene i den økonomiske strategi følgende måltal:

	Målsætning		2018	2019	2020	2021	2022
	I 2018	Fra 2019					
Resultat af ordinær drift	Min. 278,8 mio. kr.	Min. 300 mio. kr.	369,3	434,0	304,6	303,7	305,1
Skattefinansieret resultat	Balance i perioden	Min. 200 mio. kr. under hensyn til opsparing	29,0	85,3	142,1	78,7	83,8
Skattefinansieret gæld	Faldende i perioden		958,0	883,7	809,6	735,4	661,2
Kassebeholdning ultimo	Min 150 mio. kr.		732,8	512,0	416,8	281,4	151,1

De økonomiske måltal viser et væsentligt pænere resultat end forventet ved Budget 2018 samt rammeudmeldingen til Budget 2019. Der er 4-årig balance ved måltallene: Resultat af ordinær drift, Skattefinansieret gæld og Kassebeholdningen ultimo året. Måltallet Skattefinansieret resultat er rødt/gult i budgetperioden, hvilket signalerer, at der bruges af opsparingen i kommunen. Det gælder specielt i 2019, hvor der er et højt anlægsniveau, som skal finansieres. Der bruges dog ikke flere midler, end at målsætningen om 150 mio. kr. i kassebeholdning ultimo året er opfyldt i alle år.

Som tidligere nævnt har det samtidig været muligt at få plads i økonomien til at indlægge en driftspulje til varigt løft, en anlægspulje til éngangsinvesteringer samt et nødvendigt budgetværn til at imødegå de strukturelle udfordringer på området for forsørgelses- og sikringsydelser. Endelig har det ikke været nødvendigt at indlægge yderligere effektiviseringer i budgetforslaget.

Udmøntning af Moderniserings- og Effektiviseringsprogram 2019

Moderniserings- og Effektiviseringsprogrammet indgik igen i Økonomaftalen for 2019. Det betyder, at kommunerne årligt skal frigøre 1 mia. kr. 0,5 mia. kr. afsættes til prioriteringer bredt i den offentlige sektor, hvilket er afspejlet i lavere udgiftslofter for 2019. Den anden halvdel kan kommunerne frigøre til eget råderum.

Odense Kommune kan årligt frigøre et beløb svarende til 35,2 mio. kr., hvoraf halvdelen reduceres i kommunens bloktilskud, hvilket vil sige, at det er et krav, at Odense Kommune skal effektivisere for 17,6 mio. kr. årligt. Den anden halvdel kan kommunen frigøre til eget råderum.

Moderniserings- og Effektiviseringsprogrammet er opdelt i tre hovedområder:

- Forenkling af kommunernes rammer og styrket styring.
- Effektiv drift gennem samarbejde og nye organiseringer.
- Bedre indkøb og øget digitalisering.

Det er en præmis, at Odense Kommunes bloktilskud reduceres årligt med 17,6 mio. kr., hvilket blev indlagt som en forudsætning fra Budget 2018. Moderniserings- og Effektiviseringsprogrammet 2019 er desværre ikke særlig konkret, og dele af programmet kan være vanskeligt at udmønte i Odense af flere årsager - bl.a. at der er områder, som der er arbejdet med tidligere, eksempelvis facility management, eller fordi beslutninger/lovgivning stadig udestår. Direktørgruppen anbefaler derfor, at Odense fra 2020 og fremadrettet arbejder mere proaktivt med effektiviseringer, eventuelt i form af en mere langsigtet effektiviseringsstrategi, mens Moderniserings- og Effektiviseringsprogrammet for 2019 håndteres inden for de brede overskrifter i programmet.

Moderniserings- og Effektiviseringsprogrammet 2019 udmøntes på følgende to hovedområder:

- Bedre indkøb og øget digitalisering.
- Øvrige tiltag (udvalgene kan hente inspiration fra de beskrevne tiltag under Moderniserings- og Effektiviseringsprogrammet 2019).

Under Bedre indkøb iværksættes tiltag af besparelser på indkøbsområdet på bl.a. grafiske ydelser. Under øget digitalisering investeres i en digital omstilling, der bl.a. skal automatisere udvalgte manuelle processer i administrationen. Potentialet er stort, og der er mange rutineprægede opgaver inden for administration og sagsbehandling, som kan håndteres med en digital løsning og samtidig skabe bedre service. Udmøntning heraf fordeles på baggrund af servicerammenøgle og historisk indkøb på området.

Under Øvrige tiltag skal der effektiviseres under hovedoverskrifterne "Forenkling af kommunernes rammer og styrket styring" samt "Effektiv drift gennem samarbejde og nye organiseringer".

Udmøntning fordeles forholdsmæssigt mellem udvalgene via servicerammenøglen.

I budgetforslagspublikationen er udmøntningen på de to områder beskrevet mere detaljeret.

Udmøntning af resterende del af Moderniserings- og Effektiviseringsprogram 2018

I Odense Kommune blev det i forbindelse med Moderniserings- og Effektiviseringsprogrammet 2018 besluttet at igangsætte en analyse af løn- og personaleadministrative opgaver med henblik på en effektivisering af arbejdets organisering og opgavevaretagelse. Analysen skulle som minimum frigive 2,5 mio. kr. årligt. Det økonomiske potentiale i 2018 og frem blev placeret under Økonomiudvalget i en pulje til udmøntning i forbindelse med Moderniserings- og effektiviseringsprogrammet 2019.

Analysen af løn- og personaleadministrative opgaver er nu afsluttet, og der er konstateret et større økonomisk potentiale end forudsat i 2018. Potentialet er på yderligere 2,0 mio. kr. i 2020 og 6,9 mio. kr. fra 2021 og frem og vil blive modregnet i effektiviseringskravet fra 2020, hvilket vil sige, at en del af effektiviseringskravet ved Moderniserings- og Effektiviseringsprogrammet 2020 allerede vil være indfriet.

For den endelige udmøntning til udvalgene henvises til budgetpublikationen.

Fortsat fokus på området for forsørgelses- og sikringsydelse

Den største økonomiske udfordring for Odense Kommune er den høje ledighed. Odense Kommune har den 7. højeste ledighed i Danmark. Med en høj ledighed følger et stort udgiftspres på området for forsørgelses- og sikringsydelse.

Området for forsørgelses- og sikringsydelse består af to dele, og begge dele er økonomisk udfordret. Den ene del er budgetgaranti og øvrige overførsler, som omfatter blandt andet kontanthjælp, sygedagpenge og førtidspension. Den anden del er beskæftigelsestilskuddet, som er udgifter til forsikrede ledige (dagpenge). Odense Kommunes andel af udgifterne til budgetgaranti og øvrige overførsler udgør samlet 4,1 pct. af udgifterne på landsplan, mens Odenses indbyggere udgør 3,5 pct. Udviklingen i udgifterne kunne ikke følge udviklingen på landsplan i 2017 - Odenses andel steg fra 2016 til 2017. I samme periode nærmede ledigheden i Odense Kommune sig med små skridt ledigheden på landsplan. En del af overførselsudgifterne vedrører borgere uden for arbejdsstyrken, som ikke fremgår af ledighedsstatistikken.

Odenses udgifter til området for beskæftigelsestilskuddet (dagpengemodtagere) har de seneste år været væsentligt mindre end beskæftigelsestilskuddet, som modtages fra staten til at dække udgifterne. Odense Kommunes udgifter oversteg således indtægterne med 120 mio. kr. i 2017 og forventes at overstige indtægterne med henholdsvis 81 mio. kr. og 78 mio. kr. i 2018 og 2019.

Samlet forventes området for forsørgelses- og sikringsydelse at lande på minus 75 mio. kr. i 2019.

Nye udvalgsmaal

I maj og juni 2018 vedtog udvalgene nye politiske effektmål med tilhørende indikatorer som en del af deres bidrag til budget 2019. Udvalgenes effektmål understøtter alle på forskellig vis realiseringen af byrådets otte Odensemål, som dækker vækst, byudvikling og velfærdsområderne. Med de nye effektmål har udvalgene sat den overordnede politiske retning for udvalgenes arbejde med at skabe effekt for byens borgere og virksomheder i resten af byrådsperioden. Udvalgene vil systematisk følge op på dette arbejde med udgangspunkt i de besluttede indikatorer.

For at sikre et endnu skarpere fokus på effekt har udvalgene desuden vedtaget årlige ambitionsniveauer for alle deres effektmål for resten af byrådsperioden. Fremadrettet er det således muligt for både politikere og borgere at følge med i,

om udvalgene er på vej til at kunne indfri deres målsætninger for byrådsperioden. Hidtil var det alene byrådets otte Odensemål, hvor der var fastsat politiske ambitionsniveauer.

Hvert udvalg har vedtaget 3-6 politiske effektmål, hvilket er væsentligt færre effektmål sammenlignet med antallet af effektmål i den forrige byrådsperiode. Byrådet og udvalgene har således skabt et stærkt og mere fokuseret afsæt for det fremtidige politiske arbejde i Odense.

Budgetbidrag indarbejdet i budgetforslaget

Den 21/2 2018 fastlagde Økonomiudvalget i rammeudmeldingssagen, hvilke bidrag der skulle indgå i budgetforslaget. De fleste budgetbidrag er behandlet i udvalgene, mens andre først indarbejdes direkte i budgetforslaget. Det gælder overførselspuljen, anlægsoversigt med stjernemarkering og de foreløbige takster. Ud over disse administrative bidrag er den økonomiske Strategi også blevet opdateret.

Opdateret Økonomisk Strategi

Odense Kommune har konstant et strategisk fokus på den overordnede økonomistyring. Derfor vedtog byrådet i 2014 en samlet økonomisk strategi, som indeholder både kortsigtede og langsigtede målsætninger og økonomiske styringsmodeller med konsekvenser for den samlede økonomi.

I budgetforslaget indgår en generel opdatering af den økonomiske strategi fra 2014. Opdateringen er lavet dels for at sikre, at den økonomiske strategi har det rette strategiske sigte, eksempelvis på jordforsyningsområdet, dels for at indarbejde nye områder, som har et økonomisk og strategisk sigte såsom rammer for investeringsmodeller.

Der er tre delelementer i den økonomiske strategi: De finansielle elementer og de strategiske elementer samt de konjunkturfølsomme elementer.

Opdatering af den økonomiske strategi omfatter en generel gennemskrivning af strategien, herunder opdateringen af de konjunkturfølsomme anlægsområder samt indarbejdelse af nye elementer - eksempelvis rammer for investeringsmodeller.

Talgrundlaget – ”Indblik - Drift”, ”Indblik - Anlæg”

Til at understøtte informationsniveauet og beslutningsgrundlaget for Budget 2019 er der i sagen vedlagt følgende:

- Indblik - Drift, som er et genoptryk af den udgave, som blev udleveret til byrådet ved kvartalsmødet den 29/1 2018. Publikationen viser en opgørelse over Odense Kommunes driftsudgifter fordelt på de enkelte hovedområder. Inden for hvert område vises der bl.a. økonomi- og aktivitetstal, sammenligninger til 6-byerne og hele landet samt den historiske udvikling i udgifterne.
- Indblik - Anlæg, der er et anlægskatalog med beskrivelser af kommunes anlægsbevillinger, som er opdelt på eksisterende anlægsprojekter, løbende anlægsbevillinger og de konjunkturfølsomme anlægsområder. Derudover er anlægsønskerne fra udvalgenes budgetbidrag tilføjet.

Serviceramme, anlægsniveau og aftaleoverholdelse

Der er i økonomiaftalen for 2019 aftalt et måltal for kommunernes serviceudgifter i 2019 på samlet 251,0 mia. kr. ekskl. løft af serviceramme på 1,2 mia. kr., som ikke er kommunefordelt. Odense Kommunes tekniske andel udgør heraf 8.117,0 mio. kr. Budgetforslaget for 2019 indeholder serviceudgifter for 8.138,0 mio. kr. Det er 21,0 mio. kr. over kommunens tekniske andel af servicerammen på landsplan, men hvis løft i serviceramme på 1,2 mia. kr. medregnes, ligger Odense

under den tekniske andel i 2019. Når budgettet for Odense Kommune endeligt vedtages, vil serviceudgifterne herefter være kommunens serviceramme for 2019 - en serviceramme, som Odense vil blive målt på i forhold til aftaleoverholdelse. 3 mia. kr. af balancetilskuddet er betinget af, at kommunerne overholder den samlede serviceramme på landsplan.

Der er i Økonomaftalen desuden forudsat et kommunalt anlægsniveau i 2019 på 17,7 mia. kr. Odense Kommunes budgetforslag indeholder bruttoanlægsudgifter for 682,3 mio. kr. i 2019 svarende til 3,8 % af anlægsniveau på landsplan. I 2019 er der loft over de kommunale anlægsinvesteringer i budgettet. Heraf følger, at der er tilknyttet en sanktion på de kommunale anlægsbudgetter, hvilket medfører, at 1 mia. kr. af balancetilskuddet er betinget af, at kommunerne overholder det aftalte anlægsniveau ved budgetvedtagelse. KL har ikke udmeldt nogen fordelingsnøgle af det samlede anlægsniveau, men det vil indgå i den faseopdelte budgetlægning, og KL vil løbende indsamle forventninger til anlægsudgifterne i Budget 2019.

Odenses andel af det betingede balancetilskud udgør samlet 141,6 mio. kr. Der er ikke i budgetforslaget afsat midler til manglende aftaleoverholdelse. Der kan derfor opstå behov for en fornyet drøftelse af budgettets indhold inden 2. behandling af hensyn til udviklingen i kommunernes samlede økonomi, jf. KL's faseopdelte budgetlægning.

Valg af statsgaranti eller selvbudgettering

Byrådet skal ved 2. behandling af budgettet den 10/10 2018 beslutte, om kommunen skal vælge det statsgaranterede eller selvbudgetterede udskrivningsgrundlag i 2019.

Valget indebærer, at kommunerne enten kan acceptere det statsgaranterede udskrivningsgrundlag og de statsgaranterede grundværdier samt tilhørende udligning eller vælge at modtage skatter og udligning i forhold til borgernes faktiske skattebetalinger, den faktiske udvikling i befolkningstal og udviklingen i en række socioøkonomiske parametre. Det er først tre år efter, at valget er taget, at den endelige opgørelse kan laves for, om det har været det rigtige valg, der blev foretaget. Det vil sige, at indkomståret 2019 først slutlignes endeligt i 2022.

Ud fra de nuværende budgetforudsætninger vil Odense vinde 4,4 mio. kr. ved at vælge selvbudgettering i 2019. Odense Kommune har ikke en fast strategi for, hvornår der vælges selvbudgettering frem for statsgaranti. Den risiko, kommunen kan/bør løbe, vil bero på beløbets størrelse og robusthed i forhold til kommunens egne tal og udviklingen på landsplan. Med den relativt lille gevinst i forhold til risikoen ved valg af selvbudgettering anbefales det derfor på nuværende tidspunkt, at der vælges statsgaranti i 2019.

Følsomhedsanalyser viser, at der skal relativt store ændringer til i kommunens egne tal (folketal og udskrivningsgrundlag) og på landsplan (udskrivningsgrundlag, grundværdier, udgiftsbehov og folketal), før gevinsten ved at vælge selvbudgettering har en vis størrelse.

Skatte- og tilskudsmodellen opdateres primo september 2018 med nye vækstsøn på baggrund af Økonomi- og Indenrigsministeriets nye økonomiske prognose i Økonomisk Redegørelse, august 2018. På landsplan er væksten i skattegrundlaget i 2017 højere, end det er forudsat i statsgaranti. Det højere vækstsøn vil alt andet lige øge kommunernes gevinst ved at selvbudgettere. For de kommuner, som vælger statsgaranti, har det ingen betydning i 2019, da statsgarantien ligger fast for så vidt angår udskrivningsgrundlag og tilskudsbeløb. Området følges tæt frem mod budgetvedtagelsen.

Økonomi

I nedenstående tabeller er udvalgenes nye rammer vist, efter at konsekvenserne af budgetforslaget er indarbejdet. Det vedrører både drift, anlæg, balanceforskydninger, renter og afdrag.

Drift

Økonomiudvalget					
1.000 kr. - 2019 pris	2018 2018-pris	2019	2020	2021	2022
Service					
Vedttaget budget 2018	906.097	845.892	815.890	799.355	799.355
Tillægsbevillinger	-21.704	31.358	39.789	32.789	32.789
P/L regulering til 2019-pris	0	14.105	13.867	13.910	13.862
Rammeudmelding 21/2 2018	0	800	800	800	-11.425
Øvrige ændringer	-67.340	123.047	66.503	71.841	76.841
Ny ramme - Service	817.053	1.015.202	936.849	918.695	911.422

Særlige driftsområder					
Vedttaget budget 2018	815.497	795.324	800.448	804.176	804.176
Tillægsbevillinger	-74.430	0	0	0	0
P/L regulering til 2019-pris	0	10.356	10.422	10.470	10.470
Øvrige ændringer	50.000	34.113	33.855	47.967	25.225
Ny ramme - Særlige driftsområder	791.067	839.793	844.725	862.613	839.871

By- og Kulturudvalget					
1.000 kr. - 2019 pris	2018 2018-pris	2019	2020	2021	2022
Service					
Vedttaget budget 2018	1.208.628	1.193.223	1.185.461	1.159.995	1.159.995
Tillægsbevillinger	-9.633	19.177	18.577	18.577	18.577
P/L regulering til 2019-pris	0	23.374	23.208	22.556	22.553
Rammeudmelding 21/2 2018	0	0	0	0	349
Øvrige ændringer	44.605	11.185	-4.450	-6.086	-6.086
Ny ramme - Service	1.243.600	1.246.959	1.222.796	1.195.042	1.195.388
Særlige driftsområder					
Vedttaget budget 2018	-37.667	-37.667	-37.667	-37.667	-37.667
Tillægsbevillinger	0	0	0	0	0
P/L regulering til 2019-pris	0	134	134	134	134
Øvrige ændringer	0	0	0	0	0
Ny ramme - Særlige driftsområder	-37.667	-37.533	-37.533	-37.533	-37.533

Ældre- og Handicapudvalget					
1.000 kr. - 2019 pris	2018 2018-pris	2019	2020	2021	2022
Service					
Vedtaget budget 2018	2.180.140	2.181.589	2.184.150	2.183.903	2.183.903
Tillægsbevillinger	13.583	-10.454	-7.258	-7.073	-7.073
P/L regulering til 2019-pris	0	29.387	29.414	29.410	29.411
Rammeudmelding 21/2 2018	0	0	0	0	0
Øvrige ændringer	-723	-7.630	-9.242	-9.669	-9.669
Ny ramme - Service	2.193.000	2.192.892	2.197.064	2.196.571	2.196.572
Særlige driftsområder					
Vedtaget budget 2018	-19.217	-19.217	-19.217	-19.217	-19.217
Tillægsbevillinger	2.791	-117	-183	-368	-368
P/L regulering til 2019-pris	0	-253	-254	-256	-256
Øvrige ændringer	0	0	0	0	0
Ny ramme - Særlige driftsområder	-16.426	-19.587	-19.654	-19.841	-19.841

Beskæftigelses- og Socialudvalget					
1.000 kr. - 2019 pris	2018 2018-pris	2019	2020	2021	2022
Service					
Vedtaget budget 2018	721.037	698.525	689.277	686.569	686.569
Tillægsbevillinger	4.916	6.498	526	9.456	9.456
P/L regulering til 2019-pris	0	9.880	9.974	9.934	9.932
Rammeudmelding 21/2 2018	0	0	0	0	0
Øvrige ændringer	-1.971	-3.070	-529	-2.929	-2.929
Ny ramme - Service	723.982	711.833	699.248	703.030	703.028
Særlige driftsområder					
Vedtaget budget 2018	3.249.133	3.352.232	3.441.915	3.518.539	3.518.539
Tillægsbevillinger	-31.804	-12.077	0	0	0
P/L regulering til 2019-pris	0	44.583	45.706	46.703	46.703
Øvrige ændringer	0	-12.724	-95.534	-120.082	-72.288
Ny ramme - Særlige driftsområder	3.217.329	3.372.014	3.392.087	3.445.160	3.492.954

Børn- og Ungeudvalget					
1.000 kr. - 2019 pris	2018 2018-pris	2019	2020	2021	2022
Service					
Vedtaget budget 2018	2.938.932	2.939.027	2.942.895	2.942.635	2.942.635
Tillægsbevillinger	-3.958	-9.914	-11.545	-11.545	-11.545
P/L regulering til 2019-pris	0	46.925	47.044	47.038	46.981
Rammeudmelding 21/2 2018	0	0	0	272	272
Øvrige ændringer	2.728	-4.943	-7.118	-7.895	-7.895
Ny ramme - Service	2.937.702	2.971.095	2.971.276	2.970.505	2.970.448
Særlige driftsområder					
Vedtaget budget 2018	2.778	2.778	2.778	2.778	2.778
Tillægsbevillinger	0	0	0	0	0
P/L regulering til 2019-pris	0	43	43	43	43
Øvrige ændringer	-3.700	-3.700	-3.700	-3.700	-3.700
Ny ramme - Særlige driftsområder	-922	-879	-879	-879	-879

Anlæg

Økonomiudvalget					
1.000 kr. - 2019 pris	2018 2018-pris	2019	2020	2021	2022
Vedtaget budget 2018	22.973	106.138	-140.003	-295	-295
Tillægsbevillinger	-4.820	-15.906	-7.158	-2.000	0
Rammeudmelding 21/2 2018	0	0	0	0	0
Øvrige ændringer	0	98.071	112.900	111.600	135.000
I alt anlæg	18.153	188.303	-34.261	109.305	134.705

By- og Kulturudvalget

1.000 kr. - 2019 pris	2018 2018-pris	2019	2020	2021	2022
Vedtaget budget 2018	329.865	116.558	156.216	103.937	103.937
Tillægsbevillinger	-17.543	144.713	40.500	11.700	2.000
Rammeudmelding 21/2 2018	0	0	0	0	-19.350
Øvrige ændringer	-8.600	2.030	0	0	0
I alt anlæg	303.722	263.301	196.716	115.637	86.587

Ældre- og Handicapudvalget					
1.000 kr. - 2019 pris	2018 2018-pris	2019	2020	2021	2022
Vedtaget budget 2018	5.602	0	0	0	0
Tillægsbevillinger	985	0	0	0	0
I alt anlæg	6.587	0	0	0	0

Børn- og Ungeudvalget					
1.000 kr. - 2019 pris	2018 2018-pris	2019	2020	2021	2022
Vedtaget budget 2018	17.800	8.800	0	0	0
Tillægsbevillinger	2.612	-1.100	0	0	0
I alt anlæg	20.412	7.700	0	0	0

Balanceforskydninger

Balanceforskydninger					
1.000 kr. - 2019 pris	2018 2018-pris	2019	2020	2021	2022
Økonomiudvalget	0	0	15.562	15.562	15.562
By- og Kulturudvalget	43.684	15.562	0	0	0
I alt	43.684	15.562	15.562	15.562	15.562

Renter og afdrag

Renter					
1.000 kr. - 2019 pris	2018 2018-pris	2019	2020	2021	2022
By- og Kulturudvalget	6.794	6.794	6.794	6.794	6.794
I alt	6.794	6.794	6.794	6.794	6.794

Afdrag					
1.000 kr. - 2019 pris	2018 2018-pris	2019	2020	2021	2022
By- og Kulturudvalget	36.552	36.552	36.552	36.552	36.552
I alt	36.552	36.552	36.552	36.552	36.552

Sagen har ingen selvstændig påvirkning af kommunens økonomi, herunder kassebeholdningen. Sagen indgår i de videre politiske budgetdrøftelser for Budget 2019.

Bilag

Indblik Anlæg

Indblik - Drift_genoptryk Budget 2019

ØKONOMIUDVALGETS BUDGETFORSLAG 2019-2022

Øvrige budgetændringer 120918

Samlede budgetbemærkninger fra forvaltningsudvalgene

Punkt 2: Lukket punkt: Pulpeanlæg - fynsk samarbejde. Standsningsretssag, jf. styrelseslovens § 23

24.00.00-G01-81-18

Resume

Sagen blev udsat på økonomiudvalgsmødet den 29/8 2018 med henblik på indhentelse af yderligere oplysninger.

Sagen blev efterfølgende behandlet på økonomiudvalgsmødet den 12/9 2018, hvor rådmændene Jane Jegind og Søren Windell brugte deres standsningsret, hvorfor sagen, jf. styrelseslovens § 23, forelægges til byrådets afgørelse. På økonomiudvalgsmødet den 12/9 2018 blev der stillet spørgsmål om bl.a. Odense Renovations drift. Svar på spørgsmålene vil blive sendt til byrådet mandag den 17/9 2018.

På grund af sagens karakter bygger sagsfremstillingen på oplysninger fra Odense Renovation A/S samt på oplysninger fra møde den 4/9 2018 mellem Borgmesterforvaltningen, Dansk Erhverv og NC Miljø.

Adm. direktør Thomas Jørgensen fra Odense Renovation deltager i Økonomiudvalgets møde og vil på mødet redegøre nærmere for økonomien i et eventuelt fælles anlæg samt markedets priser for pulpning.

Odense Renovation har siden 1994 varetaget driftsopgaverne vedrørende affaldshåndtering for Odense Kommune, og Odense Renovation varetager således bl.a. indsamlingen af affald fra husstandene i Odense og forestår udbud af restaffald til forbrænding. Den nærmere regulering af Odense Renovations opgaver for Odense Kommune er fastlagt i en såkaldt Hovedaftale.

For at kunne leve op til målene i Odense Kommunes affaldsplan "Dit affald - vores ressource" skal Odense Kommune og Odense Renovation indføre en række tiltag for at øge genanvendelsen af affaldet. Som følge af affaldsplanen var der behov for at tilpasse Hovedaftalen med Odense Renovation, således at Odense Renovation også kunne arbejde med de nye tiltag til øget genanvendelse. Økonomiudvalget godkendte derfor den 29/11 2017, at Odense Renovation må beskæftige sig med forbehandling/sortering af affald til genanvendelse, f.eks. ved pulpning af organisk affald til brug for biogasanlæg. Dog skulle et eventuelt ønske om selv at forestå drift af et pulpeanlæg forelægges Økonomiudvalget til særskilt senere beslutning.

Odense Byråd har den 20/6 2018 truffet principgodkendelse om, at den organiske dagrenovation skal indsamles, og som Odense Kommunes driftsoperatør skal Odense Renovation derfor sikre, at dette gennemføres. Odense Renovation har også en afgørende rolle i at sikre, at Odense Kommune lever op til målsætningerne om 50% genanvendelse af husholdningsaffald i 2022 og de mere langsigtede EU-mål for genanvendelse for 2030 og 2035.

Der er i Odense Kommune ikke truffet direkte beslutning om, at den organiske dagrenovation skal anvendes til produktion af biogas, men Odense Renovation oplyser, at dette ses at være eneste kendte løsning, såfremt målsætningerne for genanvendelse af husholdningsaffald skal opfyldes. I forlængelse heraf oplyser Odense Renovation, at pulp er den bedste og billigste løsning, såfremt den organiske dagrenovation skal anvendes til biogasproduktion.

Odense Renovation har afsøgt, hvorledes håndteringen af KOD i overensstemmelse med Odense Kommunes målsætninger og beslutninger bedst varetages. Skal KOD f.eks. udbydes med henblik på, at en privat forestår pulpning og afsætning til et biogasanlæg, eller løses opgaven bedst af Odense Renovation i samarbejde med andre fynske kommuner.

Odense Renovation kan i henhold til Hovedaftalen forestå udbud af KOD uden Økonomiudvalgets godkendelse, men såfremt Odense Renovation skal drive et pulpeanlæg eller etablere et fælles fynsk pulpeselskab, skal Økonomiudvalget som ejer godkende det, da der vil være tale om en væsentlig ny aktivitet.

Odense Renovation har gennemført forskellige analyser vedrørende håndtering af KOD. Analyserne har vist, at bedømt ud fra følgende hensyn håndteres KOD i Odense Kommune bedst via et fælles fynsk pulpeanlæg på Odense Nord Miljøcenter:

- Pris (og dermed kommunes borgere).
- Odense Kommunes ønske om fælles fynske løsninger.
- Odense Renovations drift.

Tanken med et fælles pulpeanlæg er, at alle de fynske kommuner, som er interesserede i at levere affald til et kommunalt ejet anlæg, skal være medejere af dette anlæg.

Ved etablering af pulpeanlægget dimensioneres dette på grundlag af de mængder affald, som hver enkelt kommune melder ind. Pulpeanlægget skal drives efter "hvile-i-sig-selv" princippet og kan således som hovedregel ikke akkumulere overskud ud over en almindelig forrentning af indskudskapitalen.

Effekt

Sagen har ingen konsekvenser for et eller flere af Odensemålene.

INDSTILLING

Borgmesterforvaltningen indstiller, at Økonomiudvalget godkender, at Odense Renovation A/S kan stifte et datterselskab med én eller flere kommuner/affaldsselskaber på Fyn med henblik på at etablere et fælles fynsk pulpeanlæg på Odense Nord Miljøcenter som nærmere beskrevet i sagsfremstillingen.

Økonomiudvalget den 29. august 2018:

Sagen udsættes med henblik på indhentelse af yderligere oplysninger.

Rådmand Jane Jegind deltog ikke i behandlingen af dette punkt.

Økonomiudvalget den 12. september 2018:

Økonomiudvalget godkender Borgmesterforvaltningens indstilling.

Rådmændene Jane Jegind og Søren Windell stemmer imod.

Rådmændene Jane Jegind og Søren Windell bruger deres standsningsret og beder om, at sagen sendes videre til afgørelse i byrådet, jf. styrelseslovens § 23.

Beslutning

Borgmester Peter Rahbæk Juel fremsætter følgende ændringsforslag:

1. Odense Renovation A/S kan stifte et datterselskab med én eller flere kommuner/affaldsselskaber på Fyn med henblik på at forberede et evt. fælles fynsk pulpeanlæg på Odense Nord Miljøcenter. Selve etableringen af et evt. pulpeanlæg på Odense Nord Miljøcenter skal forelægges i en ny selvstændig sag for Økonomiudvalget og byrådet.
2. Med henblik på at sikre afklaring og undgå misforståelser dagsordensætter Odense Kommune spørgsmålet om fælles fynsk pulpeanlæg i Borgmesterforum Fyn, hvor muligheden for evt. udbud og kontrolbud også drøftes.

Gruppe C og V fremsætter følgende ændringsforslag:

Sagen ønskes behandlet påny efter afholdelse af møde i Borgmesterforum Fyn og med et bedre belyst beslutningsgrundlag, hvor bl.a. totaløkonomien også beskrives.

Gruppe C og V's ændringsforslag forkastet med alle stemmer imod Gruppe C og V.

Borgmesterens ændringsforslag godkendt af Gruppe A, B, F, O, Ø og Å.

Gruppe C og V stemmer imod Borgmesterens ændringsforslag, idet de ikke mener sagen er ordentligt belyst.

Sagsfremstilling

Den nationale ressourcestrategi "Danmark uden affald" kræver, at kommunerne implementerer systemer, der sikrer 50 % genanvendelse senest i 2022. I Odense Kommunes affaldsplan "Dit affald - vores ressource" er det besluttet, at kommunen som minimum vil genanvende 50 % af husholdningsaffaldet i 2022. Endvidere stiller EU krav om, at der skal ske udsortering af madaffald i 2023, samt at der skal opnås en genanvendelse på 60 % i 2030 og 65 % i 2035.

Odense Kommunes eksisterende affaldssystem genererer en genanvendelsesprocent på ca. 40 og opfylder således ikke de kommende krav. Med henblik på at tilvejebringe data til en kommende beslutning om et nyt affaldssystem gennemførte Odense Kommune og Odense Renovation tilbage i 2015 en analyse af 4 forskellige affaldssystemer, hvor man sammenlignede affaldssystemerne på parametrene Service, Økonomi og Miljø – en såkaldt SØM analyse. Analysen viste bl.a.:

1. En genanvendelsesprocent på min. 50 kunne ikke opnås uden særskilt indsamling af madaffaldet (KOD - Kildesorteret Organisk Dagrenovation).
2. Bedste og billigste behandlingsmetode for madaffaldet var en pulpning med efterfølgende afsætning af pulpen til energiudnyttelse i et biogasanlæg. Restproduktet fra biogasanlæggen tilbageføres til landbrugsjord for udnyttelse af næringsstofindholdet, hvilket er en betingelse for, at mængden af madaffaldet kan medtælles i kommunernes genanvendelsesprocent.

Odense Kommune og Odense Renovation har fra 2016-2018 deltaget i SYFRE1 projektet (SYnergi i Fynske REsourcestrategier) sammen med de øvrige kommuner på Fyn. Projektet har bl.a. afdækket nødvendigheden af at udsortere og behandle den organiske fraktion, men projektet har ligeledes påpeget de stordriftsfordele, der er ved at behandle de fynske mængder i et stort dedikeret anlæg.

På baggrund af drøftelser på SYFRE-møderne blev der nedsat en styregruppe, der skulle undersøge mulighederne for et fælles fynsk forbehandlingsanlæg placeret på Odense Nord Miljøcenter. Alle fynske kommuner på nær Ærø Kommune har deltaget i styregruppen.

Der foreligger nu budgetberegninger, en teknisk og juridisk redegørelse samt udkast til ejerftaler, vedtægter mv. til et fælles selskab. Materialet har været forelagt den nedsatte styregruppe, der ser positivt på dette. Dog har Middelfart Kommune tilkendegivet, at de formentlig ikke ønsker at deltage.

Styregruppen har fastlagt en deadline for bindende tilsagn om deltagelse i et fælles selskab til udgangen af indeværende år, således at selskabet kan stiftes i starten af 2019.

Processen frem mod etablering af et fælles fynsk selskab er tænkt således, at Odense Kommune først behandler sagen, hvorefter de andre fynske kommuner forholder sig til etablering af et fælles fynsk anlæg.

Er pulpning den rigtige løsning?

Pulpning er en proces, hvor den kildesorterede organiske dagrenovation (KOD) findeles under tilsætning af vand. Formålet er produktion af en pumpbar masse; en pulp. Denne pulp kan afsættes til f.eks. biogasanlæg eller rådnetanke i rensningsanlæg med henblik på produktion af metan til brug for energiudnyttelse.

Som nævnt ovenfor har Odense Byråd den 20/6 2018 truffet principgodkendelse om, at den organiske dagrenovation skal indsamles. Der er i Odense Kommune ikke truffet direkte beslutning om, at KOD skal anvendes til produktion af biogas, men Odense Renovation oplyser, at dette ses at være eneste kendte løsning, såfremt regeringens mål for 50% genanvendelse af husholdningsaffald i 2022 og de mere langsigtede EU-mål for 2030 og 2035 skal opfyldes.

I forlængelse heraf oplyser Odense Renovation, at pulp er den bedste og billigste løsning, såfremt KOD skal anvendes til biogasproduktion. Der er flere metoder til at producere pulp. Metoden for produktion af pulp på et eventuelt fælles fynsk anlæg vil blive fastlagt efter et funktionsudbud.

Odense Renovation har oplyst, at der ikke findes igangværende anlæg, som kan aftage den blandende dagrenovationsmængde og behandle det organiske affald, hvor det er dokumenteret, at det kan regnes med i den krævede genbrugsprocent på 50. En kildesortering - som det allerede er principbesluttet af byrådet - er derfor nødvendig.

Odense Renovation er af den opfattelse, at pulpning til anvendelse i biogasanlæg er den rigtige løsning.

Der findes andre metoder (som er afprøvet i Danmark) til behandling af KOD. Der kan således eksempelvis anvendes en såkaldt Aikan-proces, som er en "tør" proces, hvor vandet skylles igennem, og KOD'ens væske laves til biogas, og restfraktionen komposteres. Odense Renovations analyser har dog vist, at denne løsning er for dyr.

Der kan også foretages en kompostering af KOD, men det kræver en opskæring af poser/forsortering, og da det kun er varmeenergien, der kan udnyttes ved denne metode, er denne løsning også for dyr.

Kompostering kan i de lande, hvor der er behov for strukturmateriale i form af eksempelvis kompost, give en bedre økonomi, da komposten har en højere værdi. I Danmark synes strategien hos f.eks. supermarkeder og kommuner derimod at være at udnytte madaffaldet til biogas, eventuelt med opgradering til naturgasnettet, samt at understøtte de etablerede biogasanlæg, som er baseret på gylle m.m. fra landbruget. På den måde bidrager madaffaldet til at fortrænge fossile brændsler i energisystemet.

Teknologien

Den indsamlede KOD skal forbehandles, inden den kan leveres til oparbejdning - typisk på et biogasanlæg. Der findes grundlæggende to metoder til pulpning af KOD: Pulpning ved f.eks. ECOGI-anlæg og pulpning ved brug af hammermølle. Outputet fra processerne er i begge tilfælde en pulp. Poser samt urenheder sorteres fra og sendes til forbrænding. På sigt vil det forventeligt også være muligt at oparbejde dele af fraktionen. Dette gøres således allerede for plastfraktionen på nogle anlæg.

Som følge af, at pulpen anvendes i biogasanlæg, hvor det afgassede materiale udbringes på landbrugsjord, er der lovmæssige krav samt branchekrav til pulpens kvalitet. Det afgassede materiale fra biogasanlæggene skal således bl.a. overholde kravene i bekendtgørelse om anvendelse af affald til jordbrugsformål. Bekendtgørelsen opstiller grænseværdier for en række tungmetaller og miljøfremmede stoffer. Idet der gælder et forbud mod fortynding, gælder der de samme grænseværdier for den pulp, der leveres som input til biogasanlægget.

Organisk affald fra andre erhverv end slagterier er typisk kasserede madvarer, hvor sidste salgsdato er overskredet, og hvor varen oftest er i originalemballage. Det betyder, at pulpeanlæg designet til erhvervsaffald skal håndtere store mængder og mange forskellige former for emballage, f.eks. metaldåser, glas og plast, hvilket igen kan være en udfordring for kvaliteten af pulpen eller kræve yderligere sortering i forbindelse med behandling i anlægget samt ekstra slitage på anlægget.

Husholdningsaffald indeholder også fejlsorteringer, herunder også glas og plast, men slet ikke i de mængder, der vil være i erhvervsaffaldet. Der vil således for husholdningsaffald være en mindre varians i sammensætningen af input, ligesom andelen af emballage/fejlsortering vil være mindre. Et dedikeret anlæg til husholdningsaffald vil derfor alt andet lige nemmere kunne opfylde kvalitetskravene til pulpen, herunder producere en ensartet kvalitet, f.eks. i forhold til gaspotentiale, og der vil relativt være en mindre mængde rejekt fra produktionen af pulp, som skal renses, oparbejdes og/eller forbrændes.

Teknologien er stadig forholdsvis ny, og både private og kommunale anlæg skal derfor påregne udgifter til teknologiudvikling og ændrede krav til pulpen.

Marked og priser

Der er etableret flere anlæg i Danmark. Følgende anlæg vurderes til p.t. at have kapacitet til at modtage KOD/byde på et eventuelt udbud af KOD fra Odense:

- KomTek Miljø af 2012 A/S, der driver et anlæg i Holsted. Anlæg primært til KOD.
- Marius Pedersen A/S, der driver anlæg i Århus og København. Anlæg primært til erhvervsaffald.

- NC Miljø A/S, der driver anlæg i Holsted og Heden. Anlæg primært til erhvervsaffald med modtager også KOD fra kommuner.
- Daka Denmark A/S, der driver et anlæg i Hedensted. Anlæg primært til animalsk affald.
- HCS A/S, der driver et anlæg i Hashøj, som modtager KOD fra kommuner og erhvervsaffald.

Odense Renovation har tidligere gennemført en mindre markedsanalyse og er bekendt med behandlingspriser på mellem 324–650 kr./t. Disse priser kan indeholde transportomkostninger. Odense Renovation vil på mødet gennemgå priser og prisstrukturer i markedet.

Odense Renovations beregninger viser, at prisen på håndtering af KOD på eget fælles fynsk anlæg (uden Middelfart og Ærø) vil blive 235 kr./ton. Prisen er baseret på en anlægsinvestering på 59 mio. kr., behandling af 40.000 tons pr. år, afsætningspriser på pulp indikeret af Nature Energy samt afskrivningsperioder på henholdsvis 10 år på anlægget og 20 år på bygningerne.

Driftsbudgettet for det fælles fynske anlæg baserer sig på et anlægsbudget opstillet af COWI. COWI baserer deres budgettal på dels erfaringer fra markedet med lignende anlæg, dog opskaleret til 40.000 tons pr. år, og dels på erfaringer om kostpriser på haller og infrastruktur.

Til sammenligning kan det anføres, at Odense Renovation i dag betaler en forbrændingspris på ca. 424 kr./t.

Omkostninger til transport af KOD til behandlingsanlæg skal også indregnes i den samlede pris for behandling af KOD. Transportomkostninger kan variere fra udbud til udbud. Ifølge Odense Renovations beregning og markedsundersøgelser ligger transportomkostninger på ca. 1 kr./t./km.

Selvom flere forbehandlingsanlæg for organisk affald har været i drift nogle år, må markedet karakteriseres som nyt.

NC Miljø's anlæg på Midtfyn er p.t. eneste pulpeanlæg på Fyn, og ejeren har oplyst, at de har den nødvendige kapacitet til pulpning af alle KOD mængder fra alle fynske kommuner. Nærmeste anlæg udenfor Fyn er beliggende i Horsens/Holsted ca. 115 km fra Odense.

Det er Odense Renovations bekymring, at såfremt der ikke etableres et fælles kommunalt ejet pulpeanlæg, vil det eksisterende private anlæg på Fyn kunne udnytte sit beliggenhedsmonopol med stigende priser til følge. Det er således Odense Renovations opfattelse, at transportudgifter kan blive en barriere for reel konkurrence på markedet. Eksempelvis hvis et anlæg på Fyn med en afstand fra Odense på 35 km skal konkurrere med et anlæg i Jylland, som ligger 110 km fra Odense. Dette giver en difference på 75 km, og anlægget vil derfor i forvejen være ”bagud” med ca. 75 kr./ton.

NC Miljø har på møde med Borgmesterforvaltningen givet udtryk for en anden opfattelse.

Det kan afslutningsvis oplyses, at der p.t. er to pulpeanlæg under etablering/overvejelse i kommunalt og fælleskommunalt regi (Hjørring og Randers), og at der er et kommunalt ejet anlæg til pulpning af KOD i drift. Anlægget i drift ejes af Affald Plus, der er et affaldsselskab for Faxe, Ringsted, Næstved, Slagelse, Sorø og Vordingborg Kommuner.

Organisering af et eventuelt fælles fynsk anlæg

De fynske kommuner/fynske renovationsselskaber, som ønsker at levere affald til det fælles anlæg, skal være medejere af anlægget. Det er derfor hensigten at etablere et fælles aktieselskab. Ejerandelene i selskabet fordeles efter de mængder, den enkelte kommune forventer at tilføre anlægget på tidspunktet for selskabets oprettelse. Såfremt alle fynske kommuner på nær Middelfart og Ærø er med, anslås det, at Odense Renovation vil få en ejerandel på ca. 40 %.

Der lægges op til, at selskabets ledelse udgøres af en ikke politisk bestyrelse på 5 medlemmer, hvoraf bestyrelsesformanden og mindst ét yderligere medlem udpeges af Odense Renovation A/S. Odense Renovation vil have vetoret i bestyrelsen i alle forhold, der relaterer sig til driften af ONM.

Ved etableringen af pulpeanlægget dimensioneres anlægget på grundlag af de mængder affald, hver enkelt kommune melder ind. Selskabet skal drives efter "hvile-i-sig-selv" princippet og kan derfor grundlæggende ikke akkumulere overskud ud over en almindelig forrentning af den indskudte kapital. Kombinationen af disse faktorer medfører, at såfremt en part trækker sig ud af projektet og ophører med at levere affald til anlægget, står de resterende kommuner tilbage med et anlæg med en overkapacitet. Derfor er det nødvendigt at have en bindingsperiode, der korresponderer med afskrivningsperioden samt en forpligtelse til, hvis en part trækker sig ud før tid, at betale de strandede omkostninger. Dette for at holde de øvrige parter skadesfri.

Forventet anlægsinvestering

Det forventes, at en samlet investering, med en kapacitet svarende til den samlede fynske KOD, udgør ca. 59 mio. kr. Da der som nævnt ovenfor findes flere teknologier til at omdanne KOD'en til pulp, og da anlægget udbydes som et funktionsudbud (EU-udbud med forhandling), vil den konkrete teknologi og investering først kendes, når anlægsleverandøren er fundet. Såfremt tilslutningen blandt de fynske kommuner måtte være lavere end 100%, vil investeringen ligeledes være lavere. Investeringen finansieres via lån, som optages af det fælles selskab.

Alternative organiseringsmuligheder samt dialog med private

Odense Renovation har oplyst, at det på grund af lovgivningen ikke er muligt at etablere et offentligt privat partnerskab (OPP) eller et fælles offentligt og privat ejet selskab, som sideløbende modtager kildesorteret genanvendeligt erhvervsaffald, som det f.eks. er tilfældet på NC Miljø's anlæg i Heden.

Odense Renovation har vurderet, at det ikke er attraktivt at lave et OPP eller et fælles offentligt og privat ejet anlæg på ONM, som kun skal modtage kommunalt affald, da Odense Renovation i forvejen har kompetencerne til at drive anlægget, har infrastrukturen til placering af anlæg og har faciliteter til f.eks. indvejning m.m.

En løsning med et fælles offentligt privat selskab, hvor man tager en privat ejer med ind i det datterselskab, der eventuelt skal opføre og drifte et fynsk anlæg, vil medføre, at den såkaldte udvidede in-house regel ikke kan anvendes, og at kommunernes KOD med jævne mellemrum derfor skal sende i udbud - dette uagtet, at kommunerne er medejer af selskabet. En sådan model kan derfor medføre en risiko for, at anlægget ikke får de planlagte mængder og må lukke ned før planlagt med strandede investeringer til følge. Denne model kan derfor ikke anbefales.

I forhold til dialog med det private marked for håndtering af pulp har Odense Renovation oplyst, at de har været i dialog med NC Miljø vedrørende opgaven, og at NC Miljø i en forsøgsordning har forarbejdet KOD fra Odense Kommune. Det er vurderingen, at NC Miljø vil kunne håndtere opgaven, men hvis opgaven skal løses af private, vil det skulle ske efter et EU-udbud, hvorfor det er uvist, hvor Odense Kommunes KOD vil blive forarbejdet.

Odense Renovation har også været i dialog med Komptek i Holsted, men man er ikke gået dybere ind i dialog eller samarbejder med Komptek på grund af forventede priser, Odense Kommunes ønske om fælles fynske samarbejder samt Odense Renovations samlede drift.

Odense Renovation gør opmærksom på, at følgende elementer ved et fælles fynsk anlæg vil blive udbudt:

- Opførelsen af bygning og anlæg.
- Transport af den færdige pulp.
- Modtagelse af pulpen til produktion af biogas.

Transport og eventuelle lugtgener

Odense Renovation har oplyst, at de forventede årlige transporter til ONM ved et fælles fynsk anlæg forventes at blive følgende:

Langeland	54
Svendborg	203
Nordfyn	685
Kerteminde	554
Fåborg-Midtfyn	161
Odense	4.416
Assens	810
Nyborg	696
I alt	7.579

Nogle kommuner vil forventeligt fragte deres KOD til ONM i de skraldebiler, som indsamler det organiske affald, mens andre kommuner formentlig vil vælge at omlaste det organiske affald i egen kommune, så transporten optimeres ud fra den pågældende kommunes forhold og beliggenhed.

Aflæsningen af det organiske affald på ONM vil foregå indendørs, og der bygges filtre på ventilationen. Herudover vil der i forbindelse med udbuddet af anlæg og bygninger blive opstillet grænser for lugtemissioner.

Det er forventningen, at der ud over ovennævnte tal for transport til ONM vil skulle køre 1.400 tankvogne med pulp fra ONM til det biogasanlæg, der vil skulle udnytte pulpen til produktion af biogas. Pulpen transporteres i tankvogne, og der vil derfor ikke være lugtgener forbundet med transporten.

Med hensyn til trafikken til og fra ONM bemærker Odense Renovation, at Odenses mængder under alle omstændigheder vil skulle til ONM, da affaldet indsamles i dobbeltkammerbiler med restaffald, og da KOD'en skal aflæsses på ONM. Hvis pulpeanlægget ikke etableres på ONM, skal KOD'en således omlastes på ONM og transporteres videre til et andet anlæg.

Det forventes, at lastbilerne vil tage den hurtigste rute til ONM og dermed holde sig udenfor Odenses bymidte. Lastbiler fra Kerteminde og Nordfyns Kommuner kommer naturligt udenom bymidten, og lastbiler fra Langeland, Svendborg, Nyborg og Fåborg-Midtfyn Kommuner forventes at ville tage motorvejen så langt som muligt og herefter tage Ringvejen

ud til Kertemindevejen og videre over Odins Bro til ONM. Det vurderes, at mængderne fra Assens Kommune, som svarer til ca. 10 %, vil komme gennem bymæssig bebyggelse i Odense.

Trafik med pulp fra anlægget på ONM vil sandsynligvis gå til et af de tre fynske anlæg, som er beliggende i Fangel, i Heden og ved Særslev. I forbindelse med udbud af transporten af pulp, vil ejerkommunerne kunne bestemme, hvilken rute der skal tages fra pulpeanlægget til biogasanlægget. Da Nature Energy ejer de to sidstnævnte anlæg, vil pulpen sandsynligvis blive tilført det nærmeste af de to anlæg, som er i Særslev, såfremt Nature Energy vinder udbuddet.

Transporterne vil ikke give problemer med belastning på vejen til/fra ONM, da disse tidligere har været væsentligt større. Udviklingen i jord og affaldsmængderne på ONM har således været for nedadgående fra 446.000 tons i 2008 til 268.000 tons i 2017. Tilsvarende er transporter faldet fra 42.861 lastbiler årligt i 2008 til 23.840 lastbiler årligt i 2017. Et fald på 19.021 lastbiler årligt.

Der er i dag lignende aktiviteter på ONM, og Odense Renovation oplyser derfor videre, at man ved at lægge pulpeanlægget på ONM undgår, at eventuelle utilsigtede lugtgener fra selve pulpeanlægget generer borgere.

Hvad gør man andre steder?

Odense Renovation oplyser, at 31 danske kommuner ifølge Miljøstyrelsen indsamlede madaffald ved udgangen af 2017, og at mange kommuner er ved at igangsætte indsamling eller planlægger at gøre det. Det forventes, at man også i disse kommuner vil vælge pulping til brug for biogasproduktion.

Endvidere kan det nævnes, at Sverige har indført lignende indsamlingsordninger, ligesom man også pulper det organiske affald til brug for produktion i biogasanlæg.

Odense Renovation vil på mødet orientere om deres viden om påtænkte løsninger i Middelfart og Ærø Kommuner.

Fordele ved etablering af fælles pulpeanlæg

Der er følgende væsentlige fordele ved, at der etableres et fælles kommunalt ejet pulpeanlæg på Odense Nord Miljøcenter:

Samarbejde på Fyn

Gennem SYFRE projektet er der etableret et godt samarbejde mellem de fynske affaldsselskaber og kommuner om de fynske affaldsressourcer. Samarbejdet har fået betegnelsen ”Fælles Fyn uden affald”. Det er Odense Renovations vurdering, at lysten og viljen til at samarbejde omkring de fynske affaldsressourcer nu er til stede mere end på noget andet tidspunkt. Etablering af et fælles pulpeanlæg vil udnytte og styrke dette momentum og knytte stærkere bånd mellem parterne end et formelt netværkssamarbejde om affald. Endvidere vil dette samarbejde kunne danne grobund for betydelige stordriftsfordele i den nære fremtid, herunder være forløber for et eventuelt eftersorteringsanlæg af restaffald (inklusive plast).

Borgerens udgifter

Som nævnt tidligere vurderer Odense Renovation det for overvejende sandsynligt, at såfremt der ikke etableres et fælles kommunalt ejet pulpeanlæg, vil det eksisterende private anlæg på Fyn kunne udnytte sit beliggenhedsmonopol, hvilket vil

kunne medføre stigende priser for Odense og andre fynske kommuners borgere.

Da selskabet skal drives efter "hvile-i-sig-selv" princippet, er konsekvensen ved et fælles fynsk anlæg, at effektiviseringer og optimering af anlægget direkte kan afspejles i en lavere behandlingstakst hos ejerkredsens borgere. Ligeledes vil en højere afsætningspris i markedet for pulp direkte kunne afspejles i en lavere behandlingstakst hos ejerkredsens borgere.

Afledte økonomiske effekter

Odense Renovation oplever en faldende omsætning af affald, hvilket i en miljømæssig kontekst naturligvis er positivt, men en fortsat faldende omsætning vil også true den nuværende beskæftigelse på ONM og forringe udnyttelsen af de infrastrukturinvesteringer, der allerede er foretaget på ONM. Økonomien kan dog forbedres ved, at flere aktiviteter deles om den investering, der er sket i områdets infrastruktur (veje, vejerbod, brovægt, spildevandssystem, kontrolsystemer, Stige Ø samt mandskabs- og værkstedsfaciliteter).

Med et behandlingsanlæg designet til de fynske mængder (eventuelt uden Ærø og Middelfart Kommuner) bliver behandlingsprisen ifølge SYFRE II-afrapporteringen meget tæt på optimal. Dette skal forstås på den måde, at flere inputmængder kun vil give en marginal mindre behandlingspris pr. ton.

Effektiviseringer og/eller øget salgspris for pulpen vil direkte kunne afspejles i en lavere behandlingstakst hos ejerkredsens borgere. Dette skal ses i modsætning til den situation, hvor KOD'en udbydes til pulpning hos en privat aktør, der ikke i samme udstrækning tilgodeser lave behandlingstakster hos de fynske borgere.

Et pulpeanlæg designet og etableret som et dedikeret anlæg for KOD, offentligt ejet og drevet efter "hvile-i-sig-selv" princippet, vil derfor alt andet lige efter Odense Renovations vurdering være det bedste og billigste anlæg for de fynske borgere.

Fordele ved udbud af KOD

Ved et udbud af Odense Kommunes KOD eller et fælles udbud af de fynske kommuners KOD undgås usikkerhed i udbudsperioden (typisk 4 år) vedrørende f.eks. etableringsomkostninger og driftsomkostninger, herunder eventuelle uforudsete udgifter.

Ved et udbud kendes prisen således på forhånd i udbudsperioden. Odense Renovation gør dog opmærksom på, at ændrede lovkrav forventeligt ikke vil være indregnet i en aftale, idet en aftale uden entreprenørens forbehold for ændrede lovkrav vil indebære, at entreprenøren lægger en væsentlig sikkerhed ind i den afgivne pris.

Økonomi

Denne sag har ingen økonomiske konsekvenser for Odense Kommune, herunder for kommunens kassebeholdning.