

REFERAT Odense Byråd 2018-2021 d. 15-09-2021

Mødedato Onsdag d. 15. september 2021 kl. 15:00

Mødested Byrådssalen

Indholdsfortegnelse

1. behandling af Økonomiudvalgets forslag til Odense Kommunes Budget for 2022 og overslagsår	3
--	---

Punkt 1: 1. behandling af Økonomiudvalgets forslag til Odense Kommunes Budget for 2022 og overslagsårene 2023-2025

00.30.04-S00-16-21

Resume

I denne sag skal byrådet 1. behandle Økonomiudvalgets Budgetforslag for 2022 og overslagsårene 2023-2025.

Rammerne for budgetlægningen

Budget 2022 udarbejdes på bagkant af en coronapandemi. Store dele af økonomien er genåbnet, og næsten 75% af befolkningen har fået første vaccination mod COVID-19. Finansministeriet forventer i Økonomisk Redegørelse fra maj, at der sker en hurtigere normalisering af samfundet end først antaget. Det ses blandt andet på ledigheden, som er faldet både på landsplan og i Odense.

Odense har også kunnet mærke optimismen brede sig, selvom der fortsat er nogle brancher og virksomheder, som er hårdt ramt. Kampen mod corona er dog ikke overstået og vil fortsat ligge som en usikkerhedsfaktor i de kommende år.

Byrådet har i 2020 sat nogle ambitiøse pejlemærker for, hvor velfærden og klimaområdet skal være om 10 år i Odense Kommune. Der er blevet arbejdet målrettet med de to områder i indeværende år, og de vil også komme til at fylde i Budget 2022.

En fornuftig og lovende økonomi

Den samlede økonomi viser et fornuftigt billede, som danner et solidt grundlag for de videre politiske drøftelser af Budget 2022. Der er fireårig balance i de økonomiske måltal, hvilket signalerer, at økonomien er sund og stabil. Det gode udgangspunkt skyldes ikke mindst, at Odense i tidligere budgetter har taget hul på at håndtere demografiudfordringen og udfordringen på det specialiserede socialområde. Det er med til at muliggøre, at der i budgetforslaget er råderum til at indlægge et varigt løft samt en pulje til éngangsinvesteringer. Hvordan råderummet konkret skal anvendes vil blive besluttet i budgetforhandlingerne.

Området for forsørgelses- og sikringsydelse har i en række år været én af Odense Kommunes største udfordringer. Det er der ikke ændret på. Området er fortsat med til at presse økonomien på de øvrige velfærdsområder i Odense Kommune.

Effekt

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

INDSTILLING

Borgmesterforvaltningen indstiller, at Byrådet godkender Økonomiudvalgets budgetforslag for 2022 og overslagsårene 2023-2025, herunder:

1. De to driftspuljer, som overgår til bloktilskud, udmøntes i 2022 og frem til Ældre- og Handicapudvalget og Børn- og Ungeudvalget.

2022-priser – hele kroner	2022	2023	2024	2025
Tilskud til generelt løft af folkeskolen, Service - BUU	-17.114.000	-25.111.000	-25.111.000	-25.111.000
Bedre bemanding i ældrepleje Service - ÆHU	-16.321.000	-16.321.000	-16.321.000	-16.321.000
I alt	-33.435.000	-41.432.000	-41.432.000	-41.432.000

Note: - =udgift, + =indtægt

2. Budgetændringer og tilpasninger, der er vedlagt som bilag.
3. Den foreløbige takstoversigt, som fremgår af budgetforslaget.
4. Afleveringsfristen for ændringsforslag til Økonomiudvalgets budgetforslag 2022 er i udgangspunktet fredag den 24. september kl. 12.00. Ændringsforslag vil dog blive eftersendt, blot de er fremsendt senest fredag den 1. oktober 2021.

Beslutning

Oversendt til 2. behandling.

Afleveringsfristen for ændringsforslag fastsættes til fredag den 24. september kl. 12.00 som udgangspunkt. Ændringsforslag vil dog blive eftersendt, blot de er fremsendt senest fredag den 1. oktober 2021.

Sagsfremstilling

Budgetarbejdet for Budget 2022 blev igangsat med godkendelse af sagen "Budgetprocedure og effektstyring 2022-2025" i januar 2021, hvor de overordnede rammer for budgetprocessen blev fastlagt. I rammeudmeldingen i februar 2021 blev budgetbidragene konkretiseret, og de foreløbige udvalgs rammer blev udmeldt.

Økonomiudvalget har på mødet den 8. september 2021 godkendt Økonomiudvalgets Budgetforslag for 2022, som herefter er blevet oversendt til byrådets 1. behandling den 15. september 2021. Budget 2022 godkendes endeligt ved 2. behandlingen i byrådet den 6. oktober 2021.

Budgetprocessen og de vigtigste datoer er illustreret i nedenstående figur:



Hvad er Økonomiudvalgets budgetforslag?

Økonomiudvalgets budgetforslag er en opdatering af indtægtssiden og udgiftssiden af indeværende års budget. 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.

Ændringsforslagene til Økonomiudvalgets budgetforslag 2022 skal i udgangspunktet sendes til økonomidirektør Eddie Dydensborg senest fredag den 24. september 2021 kl. 12.00. Ændringsforslag vil dog blive eftersendt, blot de er fremsendt til økonomidirektør Eddie Dydensborg senest fredag den 1. oktober 2021. Dette kan blive nødvendigt i forhold til en beslutning om en eventuel skattestigning, da Indenrigs- og Boligministeriet først har lovet svar på Odense Kommunes ansøgning ultimo september.

Rammesætning for Budget 2022

Genåbningen af samfundet sætter et tydeligt aftryk i dansk økonomi, hvor det kan ses, at aktiviteten er steget hen over foråret, flere borgere har fået et job, og ledigheden er faldet. Det tyder på en stærk og hurtig fremgang i økonomien, hvor det fald, der har været i produktionen som følge af coronapandemien, forventes at blive indhentet i år. Det giver positive forhåbninger for fremtiden, selvom der stadig er nogle områder, som er påvirket af den lange nedlukning. Coronapandemien vil dog fortsat være en usikkerhedsfaktor i forhold til, hvordan økonomien vil udvikle sig i de kommende år.

I 2020 blev der i Odense indgået to politiske aftaler, som sætter retningen for velfærdens fysiske rammer og på klimaområdet frem mod 2030. Begge aftaler er blevet arbejdet videre med i 2021. De vil i årene frem betyde store ændringer af Odense, som vi kender i dag. Konkret lægges der i øjeblikket sidste hånd på en klimahandlingsplan, der med fælles indsatser og fælles løsninger skal gøre Odense klimaneutral senest i 2030. I forhold til Velfærdens Fundament arbejdes der målrettet med borgerinddragelse af lokalområderne rundt om i Odense med henblik på efterfølgende udrulning af lokalaftaler. Budgetlægningen for 2022 skal være med til at understøtte begge dele.

Fortsatte udfordringer

Området for forsørgelses- og sikringsydelse udgør 30 pct. af kommunens samlede udgifter og dækker over udgifter til kontanthjælp, sygedagpenge, førtidspension og udgifter til dagpenge. Situationen under COVID-19 har gjort budgetlægningen på området vanskelig, da udviklingen har været svær at forudsige – herunder udviklingen i ledigheden. Derudover har Odense stigende udgifter til førtidspensionsområdet som følge af den stigende folkepensionsalder. Det presser udgifterne på området og presser økonomien på de øvrige velfærdsområder i Odense Kommune.

Hvad er der indarbejdet i budgetforslaget?

I nedenstående afsnit er fremhævet de mest centrale tiltag, som er indlagt i budgetforslaget. For en mere udtømmende liste og beskrivelse henvises til bilaget med det fulde budgetforslag.

Driftspulje

Der er i budgetforslaget afsat en pulje til varige driftsmidler på 34 mio. kr. årligt fra 2022 og frem. Det giver mulighed for at prioritere udvalgte områder med et varigt løft. Puljen udmøntes som en del af budgetforhandlingerne.

Budgetindsatser fra Budget 2019

I forbindelse med Budget 2019 blev der igangsat to indsatser:

- Alle skal med – en hjælpende hånd ind på arbejdsmarkedet på 10 mio. kr. årligt fra 2019 til 2022.
- Understøttelse af vækst – byggesagsbehandling og byplan på 3 mio. kr. i 2019 stigende til 5 mio. kr. i 2020-2022.

For begge indsatser blev midlerne givet frem til 2022, hvorefter det fremadrettede behov skulle afdækkes. Som et budgetbidrag har de to udvalg - Beskæftigelses- og Socialudvalget og By- og Kulturudvalget - udarbejdet en beskrivelse af det fremadrettede behov, som er indarbejdet i budgetforslaget. Det skal i budgetforhandlingerne besluttes, om indsatserne fortsat skal prioriteres, eller midlerne skal anvendes til andet formål.

Anlægspulje

Der er indlagt en anlægspulje i budgetforslaget til éngangsinvesteringer på 184 mio. kr. fordelt med 46 mio. kr. i hvert af budgetårene 2022-2025. Puljen udmøntes som en del af budgetforhandlingerne.

Tilpasning af demografibehov

Odense har allerede tilbage i Budget 2020 taget hul på at sikre, at det vil være muligt at tilbyde den samme service, når der bliver flere børn og ældre i fremtiden. Den rettidige omhu betyder, at Odense står i en gunstig økonomisk situation, når Budget 2022 skal lægges.

Odense har en demografimodel, som tilsiger, at demografibehovet bliver genberegnet hvert år, når der kommer en ny befolkningsprognose. En forventning om flere børn eller flere ældre fører til et større demografibehov, mens en forventning om færre børn eller ældre vil føre til et mindre demografibehov.

Den nye befolkningsprognose viser en befolkningstilvækst på 1.000-1.700 flere borgere om året de næste fire år. Prognosen er lidt lavere end sidste årsprognose i forhold til den samlede befolkningsudvikling. Det er primært blandt borgere under 65 år, hvor der er en lavere vækst end forudsat, mens der for de ældste borgere er en højere vækst end forudsat i sidste prognose.

Demografimodellen er ikke en automatikmodel, og demografireguleringer udmøntes på baggrund af politiske prioriteringer. Budgettilpasningen indgår derfor først i budgetforhandlingerne. Den nye befolkningsprognose for 2021 er som tidligere beskrevet mindre positiv end den forrige prognose. Det betyder, at en mulig budgettilpasning kan frigive et éngangsbæleb på 52,2 mio. kr. over årene 2022-2024.

I budgetforhandlingerne skal der ligeledes tages stilling til, om der skal reguleres for stigningen i demografibehovet fra 2024 til 2025. I Budgetforslaget er der derfor afsat en pulje på 31,5 mio. kr. i 2025, som kan udmøntes som en del af budgetforhandlingerne.

Det er Borgmesterforvaltningens anbefaling, at der i de videre budgetforhandlinger både justeres i forhold til den nyeste befolkningsprognose i 2022-2024, samt at de 31,5 mio. kr. i 2025 udmøntes til udvalgene til dækning af det demografiske udgiftspres i 2025.

Puljer, der overgår til lokal prioritering - udmøntes

Fra 2022 overgår der to puljer til bloktilskuddet. Det vedrører indsatserne: "Løft til bedre bemanding i ældreplejen" og "Generelt løft af folkeskolen". Det betyder, at der ikke længere er statslige krav til anvendelsen af puljerne. De overgår i stedet til lokalt politiske prioriteringer i kommunerne. Midlerne er blevet brugt til at ansætte flere velfærdsmedarbejdere og dermed øge serviceniveauet. Midlerne vedrører:

- Bedre bemanding i ældreplejen på 16,3 mio. kr. i 2022 og frem.
- Løft af folkeskolen på 17,1 mio. kr. i 2022 stigende til 25,1 mio. kr. i 2023 og frem.

Økonomiudvalget har i forbindelse med drøftelse af budgetforslaget den 1. september 2021 ønsket, at midlerne fortsat skal prioriteres til de to områder. På den måde sikres det, at midlerne fortsat kan anvendes til de ekstra initiativer, som oprindeligt var igangsat af puljemidlerne. Midlerne til Generelt løft i folkeskolen har endvidere en stigende profil, således at der over de næste to år tilføres folkeskolen 12 mio. kr. mere, end der blev givet i 2021. Midlerne udmøntes derfor i Økonomiudvalgets Budgetforslag for 2022 til henholdsvis Ældre- og Handicapudvalget og Børn- og Ungeudvalget.

Det samlede resultat og måltallene i den økonomiske strategi

I budgetforslaget er den opdaterede indtægts- og udgiftsside indarbejdet. Der er desuden indlagt nogle tiltag og tekniske korrektioner, som beskrives yderligere i budgetforslaget.

Med indlæggelse af disse ændringer ser måltallene i den økonomiske strategi således ud:

Målsætning	2021	2022	2023	2024	2025
Min. 320 mio. kr.	550,1	404,5	374,6	341,4	320,4
Min. 220 mio. kr. under hensyn til opsparing	292,7	-260,4	-204,0	-79,3	196,0
Faldende i perioden	1.462,0	1.412,0	1.287,2	1.190,8	1.094,5
Min. 0 mio. kr.	1.359,8	848,7	301,9	88,3	2,3

De økonomiske måltal viser en stabil og fornuftig økonomi, som danner et godt grundlag for budgetlægningen. De initiativer, som er igangsat - eksempelvis Velfærdens Fundament - kan håndteres og er indregnet i den nuværende økonomi.

Der er 4-årig balance ved måltallene: Resultat af ordinær drift, Skattefinansieret gæld og Kassebeholdningen ultimo året. Måltallet Skattefinansieret resultat ligger under 200 mio. kr. i 2022-2025, hvilket signalerer, at der anvendes af de opsparede midler. Det gælder specielt i 2022, hvor der er et højt anlægsniveau, som skal finansieres. Der bruges dog ikke flere midler, end at målsætningen om 0 mio. kr. i kassebeholdning ultimo året er opfyldt i alle år.

Budgetbidrag indarbejdet i budgetforslaget

Udvalgene har i foråret arbejdet med en række budgetbidrag, som Økonomiudvalget bestilte i rammeudmeldingen for Budget 2022. Det vedrører:

- Samlet oversigt over indsatser for fremtidens Vollsrose.
- Evaluering af indsatserne fra Budget 2019 "Alle skal med – en hjælpende hånd ind på arbejdsmarkedet" og "Understøttelse af vækst – byggesagsbehandling og byplan".
- Forslag til anlægsønsker.
- Beskrivelse af udvalgenes budgettal og bemærkninger.
- Forslag til revideret budget for de konjunkturfølsomme anlægsområder.
- Forslag til prioritering af sundhedsmidlerne inden for de eksisterende rammer.

Ud over de udvalgsbehandlede budgetbidrag er der andre bidrag, som er indarbejdet direkte i budgetforslaget. Det drejer sig om:

- Beskrivelse af, hvordan de tværgående effektiviseringer realiseres i udvalgene.
- Beskrivelse af en eventuel demografiregulering 2022-2025 på baggrund af ny befolkningsprognose.
- Anbefalinger til, hvordan der arbejdes med ulighed i sundhed.
- Administrative bidrag, herunder anlægsoversigt og foreløbige takster.

Sidste del af velfærdsprocenten og afskaffelse af dækningsafgiften

Der er et politisk flertal i byrådet for at nå i mål med den sidste del af velfærdsprocenten, når det er muligt. I 2017 blev udskrivningsprocenten hævet med 0,5 procentpoint, i 2018 med 0,3 procentpoint, i 2020 med 0,1 procentpoint og i 2021 med 0,03 procentpoint. Der mangler fortsat 0,07 procentpoint i at nå i mål med velfærdsprocenten. Merindtægten fra skattestigningerne er anvendt til at hæve serviceniveauet for de yngste børn, skolebørn, udsatte børn og ældre og personer med handicap.

Et flertal i Økonomiudvalget har besluttet at søge Indenrigs- og Boligministeriet om en andel af ramme fra skatteforhøjelsespuljen, som indgår i økonomiaftalen, således at Odense kan nå målet med 25,5 pct. uden af få en eventuel individuel skattesanktion. Svarfristen fra ministeriet er ultimo september 2021. Skattestigningen indgår ikke i budgetforslaget, men vil være en del af budgetdrøftelserne frem mod Budget 2022. I budgetforslaget er udskrivningsprocenten fastholdt på 25,43 pct. ligesom i 2021.

Som en del af Erhverv- og Vækstpolitikken blev det besluttet at afskaffe opkrævning af dækningsafgiften på erhvervsjendomme i 2022. En afskaffelse af dækningsafgiften er derfor indarbejdet i budgetforslaget.

Serviceramme, anlægsniveau og aftaleoverholdelse

Budgetforslaget 2022 indeholder serviceudgifter for 8.955,4 mio. kr. Det er 3,1 mio. kr. over kommunens tekniske andel af servicerammen på landsplan. Når budgettet for Odense Kommune endeligt vedtages, vil serviceudgifterne herefter være kommunens serviceramme for 2022 - 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 Økonomiaftalen desuden forudsat et kommunalt anlægsniveau i 2022 på 19,6 mia. kr. Budgetforslaget indeholder bruttoanlægsudgifter for 753,1 mio. kr. svarende til 3,8 % af anlægsrammen. I 2022 er der loft over de kommunale anlægsinvesteringer i budgettet, og 1 mia. kr. af balancetilskuddet er betinget af, at kommunerne overholder det aftalte anlægsniveau ved budgetvedtagelsen. 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 2022.

Odenses andel af det betingede balancetilskud udgør samlet 142,0 mio. kr. i 2022. Der er ikke i budgetforslaget afsat midler til manglende aftaleoverholdelse. Der kan derfor opstå behov for en fornyet drøftelse af budgettets indhold inden 2. behandlingen af hensyn til udviklingen i kommunernes samlede økonomi, jf. KL's faseopdelte budgetlægning.

Valg af statsgaranti eller selvbudgettering

Den endelige beslutning om valg af statsgaranti eller selvbudgettering i 2022 skal foreligge senest i forbindelse med byrådets 2. behandling af budgettet. Valget indebærer, at kommunerne enten kan acceptere det statsgaranterede udskrivningsgrundlag og udligning eller vælge at modtage skatter og udligning i forhold til borgernes faktiske skattebetaling, den faktiske udvikling i befolkningstallet og udviklingen i en række socioøkonomiske parametre.

Odense Kommune har i efterhånden en del år valgt statsgaranti. Med de opdaterede skøn forventes der på nuværende tidspunkt at være en forventet mindreindtægt på 23,4 mio. kr. ved at vælge selvbudgettering i 2022. Borgmesterforvaltningen anbefaler derfor på nuværende tidspunkt, at der igen i 2022 vælges statsgaranti. Frem mod budgetvedtagelsen følges området tæt.

Budgetmaterialet

Budgetmaterialet består af:

- Økonomiudvalgets Budgetforslag for 2022
- Indblik – Drift
- Indblik – Anlæg

Der vil desuden vedlagt medarbejdersidens bemærkninger til Økonomiudvalgets Budgetforslag 2022 i forbindelse med, at forslaget er oversendt til 1. behandling i byrådet.

Der er sket følgende ændringer siden gennemgangen på kvartalsmødet:

- Overførselspuljen er hævet med 10 mio. kr. til 80 mio. kr.
- Der er indarbejdet periodisering af afledt drift på 2,6 mio. kr.
- De to puljer, som overgår til bloktilskud - Generelt løft til folkeskolen og Løft til bedre bemanning i ældreplejen - er udmøntet til de to udvalg.
- Byrådsager med økonomisk konsekvens til og med den 1. september 2021.

Økonomi

Sagen indgår i de videre politiske drøftelser frem mod budgetvedtagelsen. De økonomiske konsekvenser opgøres derfor ikke særskilt for denne sag.

Bilag

Budgetændringer og tilpasninger

ØKONOMIUDVALGETS BUDGETFORSLAG 2022-2025

Indblik - Drift 2021

Indblik - Anlæg

Forvaltningsudvalgenes bemærkninger til Økonomiudvalgets budgetforslag 2022-2025