

REFERAT Odense Byråd 2022-2025 d. 21-09-2022

Mødedato Onsdag d. 21. september 2022 kl. 15:00

Mødested Byrådssalen

Indholdsfortegnelse

Godkendelse af dagsorden.....	3
1. behandling af Økonomiudvalgets forslag til Odense Kommunes budget for 2023 og overslagsåre	4

Punkt 1: Godkendelse af dagsorden

85.02.02-G01-2-22

Resume

Godkendelse af dagsordenen til byrådets møde den 21. september 2022.

Beslutning

Godkendt.

Punkt 2: 1. behandling af Økonomiudvalgets forslag til Odense Kommunes budget for 2023 og overslagsårene 2024-2026

00.30.04-S00-23-22

Resume

I denne sag skal byrådet behandle Økonomiudvalgets Budgetforslag for 2023 og overslagsårene 2024-2026.

Økonomi i balance med lille råderum

Budgettet for 2023 skal lægges i en tid med stor usikkerhed. Det danske samfund er på kort tid gået fra en sundhedskrise til en alvorlig sikkerhedspolitisk krise, som følge af Ruslands invasion af Ukraine. Det påvirker allerede Danmark med rekordhøj inflation på råvarer og fødevarer, og usikkerhed om energiforsyninger. Et løft af forsvarsudgifterne har også betydet et reduceret råderum, som vil afspejle sig i kommunernes økonomiske rammer i de kommende år. Økonomaftalen mellem regeringen og KL blev da også på den baggrund stram, hvor der kun blev givet et løft til demografiudviklingen i kommunerne i 2023, og hvor anlægsniveauet blev sænket fra 2022 til 2023.

Odense har dog et fornuftigt fundament at tage udgangspunkt i. Det skyldes rettidig omhu fra de seneste år med højkonjunktur, hvor Odense har taget hånd om at imødegå nogle af de udsving, som ses i økonomien i dag. Det gælder eksempelvis genopretning af det specialiserede socialområde og tidlig tilvejebringelse af finansiering til demografiudviklingen.

Odenses økonomi er begunstiget af, at udgifterne på kontanthjælp og dagpenge er faldet, som følge af faldende ledighed. Men til gengæld får Odense færre indtægter fra udligning, da den sociale profil er forbedret.

Der er i budgetforslaget blevet plads til at indlægge et mindre råderum til henholdsvis engangsinvesteringer til nye anlæg på 100 mio. kr. og til varige driftstiltag på 20 mio. kr. Den økonomiske virkelighed på landsplan og i Odense betyder dog, at der ses ind i et budget for 2023, hvor det vil være nødvendigt med stram styring og hårde prioriteringer.

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 2023 og overslagsårene 2024-2026, herunder:

1. Budgetændringer og tilpasninger, der er vedlagt som bilag.
2. Den foreløbige takstoversigt, som fremgår af budgetforslaget.
3. Afleveringsfristen for ændringsforslag til Økonomiudvalgets budgetforslag 2023 er i udgangspunktet fredag den 30. september kl. 12.00. Ændringsforslag vil dog blive eftersendt, blot de er fremsendt senest fredag den 7. oktober 2022.

Beslutning

Oversendt til 2. behandling.

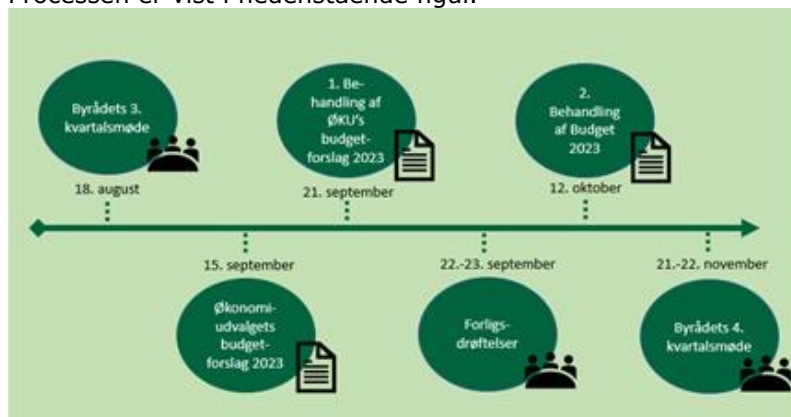
Afleveringsfristen for ændringsforslag til Økonomiudvalgets budgetforslag 2023 er i udgangspunktet fredag den 30. september 2022 kl. 12.00. Ændringsforslag vil dog blive eftersendt, blot de er fremsendt senest fredag den 7. oktober 2022.

Sagsfremstilling

Budgetarbejdet for Budget 2023 blev igangsat med godkendelse af sagen "Budgetprocedure og effektstyring 2023-2026" i januar 2022, hvor de overordnede rammer for budgetprocessen blev fastlagt. I rammeudmeldingen i februar 2022 blev budgetbidragene konkretiseret, og de foreløbige udvalgs rammer blev udmeldt.

Økonomiudvalget har på møde den 15. september 2022 godkendt Økonomiudvalgets Budgetforslag for 2023, som herefter er blevet oversendt til byrådets 1. behandling den 21. september 2022. Budget 2023 godkendes endeligt ved 2. behandlingen i byrådet den 12. oktober 2022.

Processen er vist i nedenstående figur.



Hvad er Økonomiudvalgets budgetforslag?

Økonomiudvalgets budgetforslag viser Odense Kommunes indtægter og udgifter, efter de er blevet opdateret med konsekvenserne af Økonomaftalen mellem regeringen og KL, opdateret skatte- og tilskudsmodel samt reviderede vækstskøn for udskrivningsgrundlaget. Der er desuden indarbejdet tidligere politiske beslutninger, og endelig er der indlagt nye tiltag, som fremgår af budgetforslaget.

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

Ændringsforslagene til Økonomiudvalgets budgetforslag 2023 skal sendes til økonomidirektør Eddie Dydensborg senest fredag den 30. september 2022 kl. 12.00. Ændringsforslag vil dog blive eftersendt, blot de er fremsendt senest fredag den 7. oktober 2022. 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 2023

Budgetlægningen påvirkes dels af, hvad der sker på landsplan og dels af udviklingen i Odense. Generelt er rammerne påvirket af, at sundhedskrisen med Corona er blevet afløst af en alvorlig sikkerhedspolitisk krise, som følge af Ruslands invasion af Ukraine.

Det betyder, at rammerne på landsplan er påvirket af følgende:

- Regeringen og et bredt flertal af Folketingets partier har indgået en aftale om et historisk løft af udgifterne til forsvaret. Det betyder, at der i de kommende år vil være begrænset råderum til kommunerne.
- Der er usikkerheder om energiforsyninger fra Rusland og leverancer generelt. Danmark arbejder på at blive fri af russisk gas. Det påvirker bygge- og anlægsbranchen.
- Priserne på råvarer og fødevarer er steget markant, og inflationen er den højeste i over 35 år.
- Høj beskæftigelse og lav ledighed er samtidig med til at øge rekrutteringsudfordringen på velfærdsområderne.
- Regeringen og KL indgik på baggrund af ovenstående i juni 2022 en stram Økonomaftale for 2023, hvor der kun er givet midler til demografiudviklingen, og anlægsniveauet er sænket.

Tilsvarende er Odense påvirket af rammerne på landsplan, men også af udviklingen lokalt.

De vigtigste tendenser er beskrevet nedenfor:

- Der er faldende ledighed, som medfører færre udgifter på beskæftigelsesområdet
- Der er flere indtægter på skatteområdet, men samlet set et tab for Odense, grundet, at den positive udvikling på landsplan er større.
- Den socioøkonomiske profil er forbedret. Det betyder dog, at Odenses indtægter fra udligning falder.
- Der forventes et negativt afkast på kassebeholdningen i 2022 grundet uro på finansmarkederne.
- Der er en lavere befolkningsudvikling end forudsat, hvilket medfører en tilpasning i udvalgenes budgetter. Budgettilpasningen sikrer samme service til borgerne.

Ovenstående påvirker Odenses budgetlægning for 2023 og de handlemuligheder, der vil være i de kommende år - især på anlægsområdet. Odenses byråd har i tidligere år med rettidig omhu budgetteret med at imødegå nogle af de udsving, som der nu ses i økonomien i dag. Det gælder genopretning af det specialiserede område, tidlig tilvejebringelse af finansiering til demografiudviklingen, budgetværn på beskæftigelsesområdet og anlægsreservationspulje. Alle elementer, som gør, at Odense står på et godt fundament i Budget 2023.

Den samlede udvikling på landsplan og i Odense betyder dog, at Budget 2023 vil blive lagt med udgangspunkt i stram styring og hårde prioriteringer.

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 budgetforslaget.

Driftspulje

Der er i budgetforslaget afsat en pulje til varige driftstiltag på 20 mio. kr. årligt fra 2023 og frem. Det giver mulighed for at prioritere udvalgte områder med et varigt løft. Puljen udmøntes som en del af budgetforhandlingerne.

Anlægspulje

Der er indlagt en anlægspulje i budgetforslaget til engangsinvesteringer på 100 mio. kr. samt tilhørende afledt drift på 2,5 mio. kr. i 2024 og 5 mio. kr. i 2025 og frem. Puljen inkl. afledt drift udmøntes som en del af budgetforhandlingerne.

Indlagte tiltag fra tidligere politiske beslutninger

Der er indlagt en række tiltag med ophæng til tidligere politiske beslutninger.

Med Budget 2020 vedtog Odenses byråd en ny model for **demografiregulering**. Modellen sikrer, at økonomien følger med, når der kommer flere børn og ældre. Med indførslen af demografimodellen sikrede Odenses byråd, at det vil være muligt at tilbyde den samme service, når der kommer flere børn og ældre i fremtiden. Demografibehovet bliver genberegnet, når der kommer en ny befolkningsprognose. Genberegningen sker en gang årligt. Økonomiudvalget besluttede på mødet den 15. juni 2022, at reguleringen i år skulle indlægges allerede i budgetforslaget for at sikre balance i økonomien. Normalt udmøntes en eventuel demografiregulering først i budgetforliget, da det vil være en del af den politiske prioritering i budgettet. Reguleringen er indlagt i budgetforslaget, fordi den seneste befolkningsprognose tilsiger, at der vil være færre borgere i Odense end forventet ved sidste års budget. Når reguleringen indlægges, sikres der en bedre sammenhæng mellem udgifts- og indtægtsside.

I 2020 blev der indgået en aftale om **Velfærdens Fundament**, som handler om at sikre velfærdens fysiske rammer frem mod 2030. Der skal bruges 1,8 mia. kr. på at øge kapaciteten og modernisere bygninger, så rammerne for velfærden i kommunen løftes. Finansieringen herunder til afledt drift skal findes i råderummet fra de årlige budgetter. En del af anlægsråderummet i Budget 2023 svarende til 110,5 mio. kr. er derfor indlagt som finansiering af Velfærdens Fundament. Hertil er der også indlagt afledt drift. Finansieringen af Velfærdens Fundament blev indlagt i rammeudmeldingen for Budget 2023.

Byrådet har i 2022 besluttet at oprette **to nye stående udvalg** med tilhørende forvaltninger til henholdsvis sundhedsområdet og klima- og miljøområdet. De to nye udvalg har, efter opgaveflytninger fra de øvrige udvalg, fået en kompleks mængde af opgaver. Til at understøtte de nye forvaltningernes arbejde blev der i første omgang afsat midler i 2022. Med Budgetforslaget for 2023 permanentgøres finansiering og indlægges i 2023 og frem.

I Budget 2021 besluttede byrådet at operationalisere **effektiviseringsstrategien** og gøre den mere proaktiv i model for arbejde med løbende effektiviseringer. Her lægges effektiviseringsarbejdet ud i de enkelte forvaltninger og udvalg. I Budget 2023 vil der således skulle arbejdes med effektiviseringer som beskrevet i effektiviseringsstrategien, og rammen for effektiviseringsarbejdet vil være den løbende tilgang fra modellen. Det vil sige, at der skal effektiviseres for 0,5 % af servicerammen, hvilket svarer til ca. 40,6 mio. kr. Halvdelen af effektiviseringskravet forbliver i udvalgene til egne prioriteringer. Her kan udvalgene vælge at undlade at effektivisere eller alternativt gøre det helt eller delvist. Den anden halvdel går til fælles politiske prioriteringer, hvoraf en fjerdedel findes på tværgående effektiviseringer. De tværgående effektiviseringer findes i Budget 2023 ved hjælp af kategoristyring på fire områder indenfor indkøb og kontraktstyring.

Med Økonomaftalen for Budget 2023 er der aftalt et historisk lavt anlægsniveau på landsplan og hermed en lavere finansiering til anlægsinvesteringer. I regi af den fælleskommunale budgetkoordinering (KL's koordinering af kommunernes indmeldinger vedrørende Budget 2023) har KL udarbejdet kommunefordelte vejledende rammer på service og anlæg. Odenses vejledende anlægsramme i Budget 2023 udgør 681,8 mio. kr. Odenses budgetterede anlægsniveau i 2023 er for nuværende på ca. 1,0 mia. kr. Det er således ca. 330 mio. kr. over den vejledende ramme til Odense. Hertil skal der så lægges de nye anlægsprojekter i 2023, som bliver prioriteret som en del af Budgetforlig 2023. Den samlede anlægssportefølje er derfor gennemgået, og der er i budgetforslaget indarbejdet **udskydelse af en række anlægsprojekter** til 2024.

Det samlede resultat og måltallene i den økonomiske strategi

Byrådet har vedtaget fire økonomiske måltal, som sikrer en sund og stabil økonomi, når målsætningerne er opfyldt.

Efter opdateringen ser måltallene i den økonomiske strategi således ud:

	Målsætning	2022	2023	2024	2025	2026
Resultat af ordinær drift	Min. 320 mio. kr.	373,0	326,0	327,6	329,8	320,3
Skattefinansieret resultat	Min. 220 mio. kr. under hensyn til opsparing	-332,7	-416,2	-185,5	11,0	220,2
Skattefinansieret gæld	Faldende i perioden	1.451,1	1.325,9	1.191,1	1.094,4	997,6
Kassebeholdning ultimo	Min. 0 mio. kr.	1.389,7	613,6	272,9	48,6	14,2

De økonomiske måltal viser en fornuftig økonomi, som danner et godt fundament for budgetlægningen. Måltallet for resultat af ordinær drift er opfyldt i alle fire år fra 2023 til 2026. Det samme gælder måltallet for skattefinansieret gæld, som er faldende i hele budgetperioden.

Målsætningen ved skattefinansieret resultat er ikke opfyldt i 2022-2025. Dette skyldes, at der bruges af opsparede midler til afholdelse af ekstraordinære anlægsinvesteringer herunder Velfærdens Fundament. Endelig er målsætningen for kassebeholdningen opfyldt i alle fire år.

Budgetbidrag indarbejdet i budgetforslaget

Udvalgene har i foråret arbejdet med en række budgetbidrag, som Økonomiudvalget bestilte i rammeudmeldingen for Budget 2023.

Det vedrører:

- Indsatser for Fremtidens Vollsrose.
- Anlægsønsker.
- Beskrivelse af udvalgenes budgettal og bemærkninger.
- Konjunkturfølsomme anlægsområder.
- Model for fremtidens friluftsbad.

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 demografiregulering 2023-2026 på baggrund af ny befolkningsprognose.
- Administrative bidrag, herunder anlægsoversigt og foreløbige takster.

Sidste del af velfærdsprocenten

Der er et politisk flertal i byrådet for at nå i mål med den sidste del af velfærdsprocenten, når det er muligt. Der mangler kun 0,01 procentpoint i at nå i mål med velfærdsprocenten. Det svarer til en merindtægt på 3,3 mio. kr. Merindtægten fra skattestigningerne i 2018 og frem er anvendt til at forbedre 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 velfærdsprocenten på 25,5 % uden af få en eventuel individuel skattesanktion.

Svarfristen fra ministeriet er ultimo september 2022. Skattestigningen indgår ikke i budgetforslaget, men vil være en del af budgetdrøftelserne frem mod vedtagelsen af Budget 2023. I budgetforslaget er udskrivningsprocenten fastholdt på 25,49 % ligesom i 2022.

Valg af statsgaranti eller selvbudgettering

Den endelige beslutning om valg af statsgaranti eller selvbudgettering i 2023 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. Den nuværende vurdering viser en forventet merindtægt på 7,2 mio. kr. ved valg af selvbudgettering i 2023. Vurderingen tager udgangspunkt i Finansministeriets seneste forventninger til dansk økonomi - Økonomiske Redegørelse, august 2022. Merindtægten forventes at være relativ robust overfor marginale ændringer både i forhold til folketal og udskrivningsgrundlag på landsplan og i Odense.

Nationaløkonomisk er der dog en række væsentlige usikkerheder forbundet med det aktuelle konjunkturbillede. Det omfatter blandt andet de fortsatte økonomiske konsekvenser af krigen i Ukraine og afledte

forsyningsvanskeligheder. Hertil kommer den fortsatte udvikling i inflationen i Danmark og udlandet og en forventning om, at nationalbankerne vil stramme pengepolitikken i form af højere renter.

Usikkerheden ved selvbudgettering bør holdes op imod den begrænsede merindtægt der forventes ved selvbudgettering. Samlet set er det derfor Borgmesterforvaltningens anbefaling, at Byrådet bør vælge statsgarantien i forbindelse 2. behandlingen af Budget 2023.

Budgetmaterialet

Budgetmaterialet består af:

- Udkast til Økonomiudvalgets budgetforslag for 2023
- Indblik – Drift
- Indblik – Anlæg

Der er desuden vedlagt medarbejdersidens bemærkninger til Økonomiudvalgets budgetforslag 2023 i forbindelse med, at forslaget er oversendt til 1. behandling i byrådet.

Økonomi

Odense Kommunes service- og anlægsudgifter overholder i Budgetforslag 2023 samlet set de vejledende rammer fra Indenrigs- og Boligministeriet og KL. Serviceudgifterne ligger lidt under den vejledende ramme, mens anlægsudgifterne ligger lidt over den vejledende ramme.

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

Bilag

Økonomiudvalgets Budgetforslag 2023

Budgetændringer og tilpasninger 2023

Indblik - Anlæg 2023 - 8. september

Indblik - Drift 2022

Medarbejdersiden i forvaltningsudvalgenes bemærkninger til Budget 2023

Bemærkninger til Budget 2023 fra Hovedudvalgets medarbejderside