

1. Indledning

Budget 2018 blev vedtaget den 9. oktober 2017 med baggrund i et budgetforlig mellem Venstre, Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten og Borgerlisten. De fem byrådsgrupper udgør 28 ud af byrådets 31 medlemmer.

Budgettet indeholder nye driftsinitiativer for i alt ca. 170 mio. kr. over budgetperioden, og nye anlægsprojekter for i alt ca. 285 mio. kr. over budgetperioden.

Forligspartierne ønsker med de afsatte midler at:

- understøtte en fortsat vækst og udvikling i Esbjerg Kommune.
- fokus på at sikre den rette balance mellem fortsatte investeringer i ny vækst
- fastholdelse/styrkelse af det nuværende serviceniveau på de store velfærdsområder.

Igen i år kan man læse om budgettets indhold på de enkelte fagområder på kommunens budgethjemmeside: www.budget.esbjergkommune.dk

På budgethjemmesiden findes også diverse oversigter over fx de politiske ændringsforslag, forligstekst og anlægsinvesteringer m.v.

De generelle bemærkninger i dette afsnit giver, sammen med de efterfølgende økonomiske oversigter, en status på Esbjerg Kommunes økonomiske situation samt et overordnet indblik i Budget 2018 og overslagsårene 2019-21.

De generelle bemærkninger indledes i afsnit 2 med en økonomisk status.

I afsnit 3 beskrives overordnet kommunens udgifter og indtægter vedrørende henholdsvis drift, anlæg og finansiering.

Forudsætninger for budgetlægningen i form af økonomiaftalen for 2018 mellem Regeringen og Kommunernes Landsforening samt andre forudsætninger fremgår af afsnit 4.

2. Økonomiske nøgletal

Det vedtagne budget for 2018-21 genererer samlet set følgende økonomiske nøgletal:

Tabel 1: Økonomiske nøgletal

	mio. kr.	2018	2019	2020	2021
Strukturel balance vedr. ordinær drift (mål = -200 mio.kr.) (+ = underskud)		-158	-169	-203	-185
Strukturel balance inkl. anlæg (mål = -30 mio. kr.) (+ = underskud)		117	135	-19	-25
Kassebeholdning, ultimo (mål = positiv) (+ = positiv)		320	39	93	59

Den strukturelle balance vedrørende ordinær drift er udtryk for, om der er over- eller underskud på den ordinære drift - det vil sige om skatteindtægter og generelle tilskud kan finansiere kommunens driftsudgifter. Målet om et overskud på min. 200 mio. opfyldelse ikke i 2018 eller i overslagsårene

Driftsresultatet tillagt skattefinansierede anlægsinvesteringer giver "Strukturel balance inkl. anlæg". Tallene viser et stort underskud i 2018 på 117 mio. kr. og 135 mio. kr. i 2019.

Den beregnede kassebeholdning forventes at udgøre 320 mio. kr. pr. 1. januar 2018. I løbet af budgetperioden reduceres kassebeholdningen som følge af et budgetteret kasseforbrug. Kassebeholdningen budgetteres at udgøre 59 mio. kr. udgangen af budgetperioden og er dermed positiv i hele perioden svarende til byrådets mål for kassebeholdningen.

3. Budget 2018

3.1 Kommunens driftsudgifter

Driftsudgifterne budgetteres efter reglerne om rambestyring for henholdsvis rammebelagte områder og ikke-rammebelagte områder. Se i øvrigt "Bilag - Bevillings- og kompetenceregler"

Esbjerg Kommunes samlede skattefinansierede driftsudgifter udgør netto ca. 7,2 mia. kr. i 2018.

Heraf anvendes ca. 5,0 mia. inden for de rammebelagte områder og ca. 2,2 mia. kr. inden for de ikke-rammebelagte områder jf. tabel 2.

Tabel 2: Oversigt over driftsudgifter, netto

Driftsudgifter i 2018, netto	Rammebelagte	Ikke-rammebelagte	Hvile i sig selv
	se afsnit 3.1.1	se afsnit 3.1.2	se afsnit 3.1.3
<i>i mio. kr.</i>			
Økonomiudvalget	923,3	15,9	-
Plan & Miljøudvalget	6,5	-	-
Teknik & Byggeudvalget	261,2	-	-0,7
Social & Arbejdsmarkedsudvalget	605,3	1.705,0	-
Børn & Familieudvalget	1.790,1	3,1	-
Kultur & Fritidsudvalget	324,0	1,4	-
Sundhed & Omsorgsudvalget	1.118,2	437,2	-
I alt	5.028,5	2.162,7	-0,7

3.1.1 Rammebelagte områder, fx dagpasning, skoler og ældre

På de rammebelagte driftsområder budgetteres i henhold til reglerne for rammestyring. Det vil sige, at budgetterne alene kan justeres med byrådsbeslutninger, nye love og befolkningsudvikling. Budgettet er således udtryk for det serviceniveau som politikerne har fastlagt for Esbjerg Kommune.

Rammebelagte områder omfatter de store serviceområder som fx dagpasning, skoler, ældre, handicappede, veje, børn og unge samt administration. De rammebelagte driftsområder svarer til de serviceudgifter, der er omfattet af ministeriets definition af servicevækstramme.

I budgetlægningen har fokus været rettet mod omprioritering af driften til finansiering af nye merudgifter, herunder er der bl.a. foretaget en tilpasning af kommunes flygtningeudgifter (mindre tilstrømning end forventet) på i alt -51 mio. kr. I budgetperioden er det forudsat, at kommunen udmønter Regeringens Moderniserings- og Effektiviseringsprogram med en reduktion af driften på ca. 50 mio. kr. i 2019 stigende til ca. 70 mio. kr. fra 2020 og frem. Selve udmøntningen aftales senere.

På udgiftssiden er der afsat midler til flere initiativer, hvoraf de væsentligst udgør (over fire år):

- 59 mio. kr. til styrkelse af skoleområdet
- 43 mio. kr. Nyt Maritimt Center på Esbjerg Strand

- 42 mio. kr. som følge af den demografiske udvikling, fastholde serviceniveau
- 37 mio. kr. Ny daginstitution i Sædding området
- 26 mio. kr. Ekstra ressourcer til voksenhandicapområdet

Esbjerg Kommune overholder samlet set den af staten udmeldte ramme for service og anlæg.

3.1.2 Ikke-rammebelagte områder, fx overførsler til personer

Ikke-rammebelagte områder budgetteres i forhold til efterspørgsel og aktuelt behov. Det er primært områderne førtidspension, kontanthjælp, sygedagpenge og boligydelse/-sikring m.v., der er ikke-rammebelagte. En del af de ikke-rammebelagte områder er omfattet af budgetgarantien.

Ændret efterspørgsel påvirker således forbruget på disse områder. Byrådet forventer, at de sociale ydelser kan reduceres ved en aktiv indsats, og har afsat 3 mio. kr. i budgetperioden til en række investeringsprojekter på arbejdsmarkedsområdet, således der bl.a. gennemføres flere og tidligere samtaler med jobparate kontanthjælpsmodtagere.

Esbjerg Kommunes udgifter på ikke-rammebelagte områder udgjorde for år tilbage 2,5% af landsudgifterne. I 2018 er dette niveau reduceret til 2,13% og dette lave niveau forventes fastholdt i budgetperioden.

3.1.3 Forbrugerfinansierede områder

Det forbrugerfinansierede område omfatter Affaldsbehandling. Affaldsområdet budgetteres ud fra princippet om, at udgifter og indtægter over tid skal udligne hinanden. Området skal altså hvile i sig selv, idet indtægterne stammer fra forbrugerpriser, som beregnes på baggrund af udgifterne til både drift og anlæg på området.

3.2 Anlæg

I dette afsnit gives et kort overblik over kommunens planlagte investeringer opdelt på tre hovedområder. Der findes flere oplysninger i oversigten "Anlægsinvesteringer".

3.2.1 Skattefinansierede områder

Der er afsat rådighedsbeløb til en række skattefinansierede investeringer inden for hvert politikområde:

Tabel 3: Skattefinansierede anlæg opdelt på politikområder

+= udgifter / -= indtægter, mio. kr.	2018	2019	2020	2021
Byudvikling	-3,1	-10,2	-5,6	-12,2
Byfornyelse	6,1	9,3	7,4	3,6
Miljø	-	-	-	-
Byggeri, vedligehold og energi	54,2	43,2	26,8	17,6
Veje og grønne områder	74,2	68,6	60,3	63,9
Esbjerg Lufthavn	11,6	8,1	-	-
Handicappede	9,1	5,2	1,9	-
Skole	5,5	15,5	-	-
Dagtilbud	4,5	3,9	35,2	31,3
Familie	-	4,6	-	-
Kultur & Fritid	59,9	28,3	33,8	5,4
Omsorg og Pleje	18,4	31,6	12,7	-0,3
Kommunal boligforsyning	0,8	0,5	0,5	0,5
Anlægspulje	-	-	-	72,3
Forventet tidsforskydning	-60,0	30,0	30,0	-
I alt	181,2	238,6	202,9	182,0

3.2.2 Køb og salg af jord og ejendomme samt byggemodning

Der budgetteres med følgende byggemodning, køb og salg af jord samt salg af ejendomme:

Tabel 4: Køb og salg af jord og ejendomme samt byggemodning

+= udgifter / -= indtægter, mio. kr.	2018	2019	2020	2021
Salg af jord	-57,4	-51,3	-77,3	-76,5
Køb af jord	10,8	38,5	29,8	35,4
Byggemodning	136,6	70,5	21,8	19,3
I alt	90,1	57,6	-25,6	-21,8

Køb/salg af jord og udgifter byggemodning er budgetlagt i henhold til Byggemodningsplan 2018-2021 samt plan for udbygning af Esbjerg Strand.

3.2.3 Forbrugerfinansierede områder

Der er ikke planlagt større investeringer på affaldsområdet i budgetteringen for 2018.

Der er budgetlagt følgende kommunale udgifter til ældreboliger. Det bemærkes, at dette er kommunens bruttoudgift, og heraf kan en stor del lånefinansieres:

Tabel 5: Investeringer i ældreboliger

+= udgifter / -= indtægter, mio. kr.	2018	2019	2020	2021
Ældreboliger	36,2	75,5	63,0	0,0
I alt	36,2	75,5	63,0	0,0

3.3 Finansiering

3.3.1 Generelle tilskud

Generelle tilskud består dels af et statstilskud og dels af en udligningsordning. Staten sørger via statstilskuddet for, at kommunerne har et økonomisk fundament for deres opgavevaretagelse. Statstilskuddet reguleres hvert år i forbindelse med økonomiaftalen mellem Kommunernes Landsforening og Regeringen således, at statstilskuddet øges når kommunernes udgifter stiger fx som følge af ny lovgivning og reduceres når kommunernes indtægter stiger fx som følge af øgede skatteindtægter. Statstilskuddet fordeles efter befolkningstal.

Formålet med udligningsordningen er dels at udligne forskelle i kommunernes udgiftsbehov opgjort efter objektive kriterier og dels at udligne forskelle i

Generelle tilskud og udligning er budgetteret med Kommunernes Landsforenings tilskudsmodel. Vurderingen for perioden 2019-21 er foretaget af KL, da der ikke er indgået aftale med Regeringen vedrørende disse år.

Økonomiaftalen for 2018 indeholder et ekstraordinært finansieringstilskud til kommunerne på 3,5 mia. kr. Beløbet for Esbjerg Kommune udgør knap 107 mio. kr. Det er forudsat, at kommunen i overslagsårene modtager 63,4 mio. kr. årligt i finansieringstilskud.

3.3.2 Udviklingsbidrag til Regionen

Kommunerne betaler grundbidrag til regionens varetagelse af opgaver indenfor regional erhvervsudvikling. Der skal i 2018 betales 133 kr. pr. indbygger svarende til godt 15 mio. kr.

Grundbidraget forhandles årligt med regionen indenfor en nærmere bestemt økonomiramme.

3.3.3 Indkomstskat

Indkomstskat er budgetteret med en statsgaranti af udskrivningsgrundlaget i 2018 og en beregnet skattegaranti i overslagsårene ud fra Kommunernes Landsforenings skøn for udvikling i udskrivningsgrundlaget i de kommende år.

I 2018 er der budgetteret med at Esbjerg Kommune får et indkomstskatteprovenu på 4.893 mio. kr.

Byrådet har valgt statsgaranti på udskrivningsgrundlaget, og på nuværende tidspunkt forventes der et netto-merprovenu på 6,6 mio. kr. ved at vælge statsgaranti i 2018 frem for selvbudgettering.

Tabel 6: Oversigt over budgetterede skatter

mio. kr. i løbende priser	2018	2019	2020	2021
Indkomstskat	-4.888,6	-5.057,0	-5.239,1	-5.433,0
Grundskyld	-343,8	-363,7	-385,1	-408,2
Dækningsafgift off. Ejendomme	-8,7	-9,2	-9,8	-10,4
Øvrige skatter	-12,8	-12,2	-12,2	-12,2
Selskabsskat	-101,4	-111,8	-112,1	-112,3
I alt	-5.355,3	-5.553,9	-5.758,3	-5.976,1

De kommunale skatteprocenter og fremgår af følgende tabel.

Tabel 7: Skatteprocenter og grundskyldspromille

%/promille	2017	2018	2019	2020	2021
Kommuneskatteprocent	25,6	25,6	25,6	25,6	25,6
Grundskyldspromille	25,29	25,29	25,29	25,29	25,29
Kirkeskatteprocent	0,81	0,81	0,81	0,81	0,81

3.3.4 Grundskyld og dækningsafgift

Regeringen har den 2. maj 2017 indgået en boligaftale med Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre.

KL har anbefalet kommunerne foreløbigt at budgettere som de plejer, da de samlede økonomiske virkninger af aftalen herunder SKAT's nye og generelt højere ejendomsvurderinger, ikke er afklaret endnu.

Resultatet af den seneste vurdering medfører følgende værdier i 2018, hvoraf der kan opkræves grundskyld og dækningsafgift.

Tabel 8: Grundskyld og dækningsafgift. Værdier, promille og provenu for 2018

Indtægt	Værdier mio. kr.	Beskatning i promille	Provenu mio. kr.
Afgiftspligtige grundværdier, (min. 16 o/oo - max. 34 o/oo)	15.210,1		343,8
Landbrugsejendomme	2.260,3	7,20	16,3
Øvrige ejendomme	12.949,8	25,29	327,5
Dækningsafgiftspligtige værdier af offentlige ejendomme			
Grundværdier, heraf	69,3	12,65	0,9
Kommunale ejendomme	11,7	12,65	0,2
Regionsejendomme	25,7	12,65	0,3
Statsejendomme	32,0	12,65	0,4
Bygningsværdier	895,5	8,75	7,8
Provenu i alt			352,5

Det forventes, at grundværdierne for perioden 2019-21 årligt vil stige med ca. 6 % jf. KL's skøn.

3.3.5 Selskabsskat

Afregningen af selskabsskatter foretages i forhold til de faktiske selskabsskatter for indkomståret 3 år forinden. Afregningen i 2018 med i alt 101 mio. kr. kan henføres til 2015.

I forhold til 2017 er selskabsskatterne for 2018 i Esbjerg kommune faldet fra 1,39 pct. til 1,35 pct. af landets samlede selskabsskatter, hvilket er marginalt under det gennemsnitlige niveau siden kommunesammenlægningen på 1,41 pct.

Selskabsskatterne for 2018 fremskrives for 2019-21 med den forventede stigning på landsplan, i forhold til det gennemsnitlige niveau siden kommunesammenlægningen.

3.3.6 Kirkeskat

I budgettet er kirkeskatteprocenten fastsat til 0,81 i alle årene. Kirkekassernes samlede indtægter og udgifter registreres på en mellemregningskonto, som aftegnes med kommunen således at der ved budgetårenes udgang henstår en mellemregning på nul kroner mellem kirkekasserne og kommunen.

3.3.7 Kassebeholdning

En kommunes budget skal balancere i det enkelte budgetår. Når udgifterne og indtægterne i øvrigt er på plads, vurderes i hvor høj grad lånemulighederne skal benyttes og/eller hvor meget der skal finansieres via kassebeholdningen.

Tabel 9: Budgetteret kasseforbrug/-henlæggelse og kassebeholdning ultimo året

<i>mio. kr.</i>	2018	2019	2020	2021
Budgetteret kasseforbrug/-henlæggelse (- = forbrug)	-182	-282	53	-35
Kassebeholdning	320	39	93	59

I perioden 2018-2019 budgetteres med et træk på kassebeholdningen på 482 mio. Ultimo 2021 er kassebeholdning budgetlagt til 59 mio. kr.

3.3.8 Lånoptagelse, afdrag og langfristet gæld

Indenrigsministeriets lånebekendtgørelse giver mulighed for at optage lån til finansiering af bl.a. følgende investeringer:

- Affald og renovation
- Byfornyelse
- Energi- og elbesparende foranstaltninger
- Forbedring af kommunale beboelsesejendomme
- I særlige tilfælde opkøb af jord til boligformål
- Kommunale lystbådehavne, herunder Esbjerg Strand
- Kommunale Selvstyrehavne
- Ældreboliger

Bortset fra anlægsudgifter i den kommunale selvstyrehavn Esbjerg Havn, så udnytter Esbjerg Kommune lånemulighederne fuldt ud.

Esbjerg Havn afholder i 2017 anlægsinvesteringer på knap 200 mio. kr., som de jfr. tidligere års overskud kan finansiere uden lånoptagelse. Det giver Esbjerg Kommune en uudnyttet låneramme, som delvist anvendes til frigivelse af deponeringer foretaget af puljen på 100 mio. kr. til imødegåelse af deponeringer, og til imødegåelse af nye deponeringskrav som følge af nye eksterne lejemaal og garantistillelser jfr. budgetvedtagelsen.

Det nye Byråd vil i foråret 2018 tage stilling til hvordan eventuel uudnyttet låneramme for 2017 skal håndteres.

Tabel 10: Budgetteret lånoptagelse

<i>mio. kr.</i>	2018	2019	2020	2021
Skattefinansieret				
• Jordkøb	3,0	11,8	13,0	17,7
• Forbedring af beboelsesejendomme, byfornyelse og energibesparende foranstaltninger m.v.	21,2	11,6	9,8	6,2
• Esbjerg Strand	85,0	0,0	0,0	0,0
• Lånedispensation, køb Fyrparken	0,9	0,0	0,0	0,0
• Ældreboliger, skæve boliger	25,3	0,0	146,5	0,0
I alt	135,4	23,4	169,3	23,9

Kommunens samlede gæld udvikler sig herefter således over perioden:

Tabel 11: Udvikling i den samlede gæld

<i>- = gæld, mio. kr.</i>	2017	2018	2019	2020	2021
Primo året	-1.441,1	-1.481,4	-1.525,9	-1.459,6	-1.532,8
Lånoptagelse	-124,8	-135,4	-23,4	-169,3	-23,9
Afdrag	84,5	90,9	89,7	96,1	96,4
Ultimo året	-1.481,4	-1.525,9	-1.459,6	-1.532,8	-1.460,3

Kommunens skattefinansierede gæld og gæld til ældreboliger fremgår af følgende tabel:

Tabel 12: Udvikling i den skattefinansierede gæld og gæld til ældreboliger

<i>- = gæld, mio. kr.</i>	2017	2018	2019	2020	2021
Skattefinansieret gæld	-889,8	-947,3	-909,7	-868,7	-826,6
Gæld ældreboliger	-591,7	-579,6	-550,0	-664,1	-633,7
Gæld i alt	-1.481,4	-1.525,9	-1.459,6	-1.532,8	-1.460,3

Kommunens totale gæld er ca. 1,5 mia. kr. og er stort set uændret over budgetperioden.

Den "reelle gæld", det vil sige den andel Esbjerg Kommune skal afdrage, er dog kun 800-900 mio. kr., og er efter etablering af lystbådehavnen v/Esbjerg Strand i 2017/2018 faldende. Gæld til ældreboliger betales via huslejen og ydelsesstøtte fra staten.

3.3.9 Renter

Ved beregning af renteindtægter er der taget udgangspunkt i en skønnet gennemsnitlig kassebeholdning i 2018 på 0,9 mia. kr.

I budgetoverslagsårene er der indregnet et gennemsnitligt fald på ca. 150 mio. kr. i 2019 og godt 100 mio. kr. i 2020 og 2021. Den beregnede gennemsnitlige beholdning forrentes i 2018 med 2 %, stigende med 0,5 % årligt.

Ved beregning af renteudgifter på eksisterende variabelt forrentede lån er der indregnet en variabel rente på 2,0 % i 2018, stigende med 0,5 % årligt i budgetperioden. Fastforrentede lån er budgetlagt i forhold til de enkelte lånedokumenter. For lån i CHF er der anvendt en valutakurs på 720. Nye lån optages ultimo året og budgetlægges som 25-årige serielle lån og forrentes med en fast rente på 2 % p.a., og renten øges med 0,5 % årligt over budgetperioden.

4. Øvrige forudsætninger

4.1 Økonomiaftalen for 2018

Aftalen mellem Regeringen og Kommunernes Landsforening om den kommunale økonomi er udgangspunktet for kommunernes budgetlægning. Aftalen betyder i hovedtræk:

- Der ydes et finansieringstilskud i 2018 på 3,5 mia. kr.
- Der afsættes en anlægsramme til kommunerne på 17,0 mia. kr.
- Der afsættes en særtilskudspulje til vanskeligt stillede kommuner på 350 mio. kr.
- Der afsættes lånepulje på 250 mio. kr. målrettet effektiviseringer
- Der afsættes lånepulje på 400 mio. kr. målrettet strukturelle investeringer på borgernære områder
- Der afsættes lånepulje på 500 mio. kr. til styrkelse af likviditeten i trængte kommuner
- Betinget bloktilskud på 3 mia. kr. både i budget og regnskab vedrørende overholdelse af driftsrammen
- Betinget bloktilskud på 1 mia. kr. vedr. overholdelse af anlægsrammen i budgettet
- Ingen midtvejsregulering i 2017
- Grundkapitalindskuddet fastholdes på 10 pct. i 2018
- Skattesanktion ved stigning i skatten

De direkte konsekvenser af økonomiaftalen er indarbejdet i budgetforslaget.

KLs tilsvarende vurdering af overslagsårene er ligeledes indarbejdet

Pris- og lønskøn

Byrådet har besluttet generelt at anvende KL's pris- og lønskøn i budgetlægningen. Indkøb af varer og tjenesteydelser (art 2 og 4) fremskrives dog ikke. I praksis er dette lagt ind i budgettet som en reduktionspulje.

Esbjerg kommune anvender KL's pris- og lønskøn. Budgetforslaget er i 2018 fremskrevet med KLs skøn pr. art fra marts måned 2017 og årene 2018-20 er fremskrevet med KLs generelle skøn fra juni måned 2017

Tabel 13: Anvendte pris- og lønskøn, fra Kommunernes Landsforening:

	2018	2019	2020	2021
Lønninger	2,5	2,5	2,5	2,5
Priser	2,11	2,11	2,11	2,11
Løn og priser	2,4	2,4	2,4	2,4

Nye love og bekendtgørelse

De økonomiske konsekvenser af årets lov- og cirkulæreprogram er indarbejdet i budgettet. Dermed er der sammenhæng mellem budgettet og de reduktioner og forøgelse af bloktilskuddet som nye love og regler har givet anledning til.

4.2 Befolkningsprognose

Befolkningsudviklingen har indflydelse på både kommunens udgifter og indtægter. På udgiftssiden har det betydning for fx antallet af børnehavepladser, antal lærere, behov for skoleudbygning, antal sundhedsassistenter m.v. På indtægtssiden har det betydning for udviklingen i antal skatteydere. Kommunen udarbejder derfor hvert år en befolkningsprognose til brug for budgetlægningen.

Det faktiske befolkningstal var 1. januar 2017 115.905 personer. Prognosen viser et stigende befolkningstal i Esbjerg Kommune fra 115.653 1. januar 2018 til 117.288 primo 2027. Der forventes en stigning i befolkningstallet i budgetperioden 2018-21, og det forventede befolkningstal ultimo 2021 udgør 117.274. Befolkningstallet vedr. børn og de aldersgrupper, der er de største skatteydere, falder svagt i budgetperioden. Men antallet af ældre ser ud til at stige markant i de kommende år.