

Notat

Dato: 06.08.2025
Reference: Økonomi

Overordnede rammer og opmærksomhedspunkter til budgetforhandlingerne 2026-2029

Baggrund og formål

Siden budget 2022 har vi som en fast del af budgetprocessen analyseret hvilke usikkerheder, der knytter sig til beregningen af indtægter, kassebeholdningens størrelse samt anlægs- og driftsniveauet i det tekniske budget.

I budgetproceduren for budget 2026-2029, som kommunalbestyrelsen godkendte den 14. januar 2025, er det besluttet at fremlægge dette notat. Formålet er at give anbefalinger og kommentarer til de overordnede rammer for budgetforhandlingerne, med udgangspunkt i Norddjurs Kommune økonomiske politik.

Indhold

På **side 2** opsummeres analysens konklusioner.

På **side 3 - 6** gennemgås målsætningerne i den økonomiske politik samt strukturel balance, anlægsniveau og kassebeholdning i det tekniske budget for 2026-2029.

På **side 7** beskrives muligheden for at anvende dele af kassebeholdningen på at nedbringe kommunens gæld.

På **side 8** gennemgås særlige opmærksomhedspunkter for kommunens indtægter og udgifter.

På **side 9 og 10** foretages der en følsomhedsanalyse af tilskuddet for faldende befolkningstal, da der er stor usikkerhed om tilskuddets størrelse.

Opmærksomhedspunkter og anbefalinger

Analysens væsentligste konklusioner er her opsummeret i punktform. Alle anbefalinger tager udgangspunkt i de økonomiske målsætninger, som kommunalbestyrelsen vedtog 18. juni 2024.

- **Strukturelt underskud:** Det er vedtaget i målsætningerne i den økonomiske politik, at der skal være strukturel balance i budget og regnskab. Det vil sige, at udgifter og afdrag på lån i et givent år kan dækkes af indtægterne. Det tekniske budget viser et **strukturelt underskud der vokser fra 8,6 mio. kr. i 2026, til 117,5 mio. kr. i 2029**. Der er derfor behov for at tilpasse kommunens udgifter for at skabe balance i overslagsårene.
- **Anlægsniveau under målsætning:** Anlægsudgifterne ligger i både 2028 og 2029 ca. 39 mio. kr. under kommunens minimumsmålsætning på 100 mio. kr. Hvis anlægsudgifterne hæves til målsætningen, vil det strukturelle underskud stige yderligere til **137,5 mio. kr. i 2028 og 156,6 mio. kr. i 2029**.
- Kassebeholdningen er større end minimumsmålsætningen på 175 mio. kr. Kassebeholdningen bør ikke anvendes til finansiering af varig drift, men kan anvendes til ekstra afdrag på gæld eller investeringer i anlæg/strukturtilpasninger, der kan bidrage til lavere driftsudgifter på længere sigt. Der er dog afdraget betydeligt på kommunens gæld i de senere år, og yderligere ekstraordinære afdrag vil ikke frigive betydelige midler i overslagsårene. Det er også generelt kun hensigtsmæssigt at anvende kassebeholdningen til ekstra afdrag, når budgettet i øvrigt er i strukturel balance.
- Tilskuddet fra faldende befolkningstal forventes at falde markant fra **73,6 mio. kr. i 2026 til 35,5 mio. kr. i 2029**. Dette skyldes, at tilskuddet for den store befolkningsnedgang i 2018-2019 gradvist udfases, og at nedgangen generelt er aftaget. Hvis kommunen ikke længere har et fald i befolkningstallet, vil kommunen over tid miste hele tilskuddet. Der er fortsat stor usikkerhed om udviklingen i tilskuddets størrelse på grund af stor usikkerhed om, hvor mange kommuner der på landsplan skal deles om tilskuddet, men også pga. de mange fordrevne fra Ukraine.
- **Tilskud til nedsættelse af skat falder:** Kommunen modtager tilskud for at have sat skatten ned fra 26,3 til 26,1 % i 2022 og til 26,0 % i 2023. I 2027 modtager kommunen ikke længere tilskud for skattenedsættelsen i 2022. Tilskuddet udgør 9,4 mio. kr. i 2026. I 2028 modtager kommunen ikke længere tilskud for nedsættelsen i 2023. Tilskuddet udgør 4,6 mio. kr. i 2027. Dette er med til at nedtrappe kommunens indtægter i overslagsårene.

Økonomiske målsætninger og det tekniske budget 2026-2029

Kommunalbestyrelsen vedtog den 18. juni 2024 en revideret økonomisk politik for Norddjurs Kommune. Politikken indeholder følgende målsætninger:

- **Balance i budgettet** - Der skal være strukturel balance i det enkelte år. Det vil sige, at indtægterne skal dække driftsudgifter, anlægsudgifter og afdrag på kommunens gæld.
- **Anlæg** - Anlægsudgifterne skal følge anlægsrammen som pt. årligt udgør ca. 100 mio. kr.
- **Kassebeholdning** - Den gennemsnitlige kassebeholdning skal udgøre minimum 175 mio. kr.
- **Gæld** - Der skal som udgangspunkt være en årlig afvikling på mindst 10 mio. kr. af kommunens gæld ekskl. ældreboliger. Dog kan der være år, hvor det er nødvendigt at optage lån til kritisk infrastruktur.

Tabel 1 viser et udsnit af budgetbalancen fra det tekniske budget for 2026-2029. Den giver et overblik over nøgleposterne i budgettet, som er: driftsresultatet (negative tal angiver driftsoverskud, positive angiver driftsunderskud), anlægsudgifter, afdrag, strukturel balance, årets effekt på kassebeholdningen samt kassebeholdningen ultimo året, opgjort efter kassekreditreglen. Grøn farve indikerer overholdelse af økonomiske målsætning, rød indikerer afvigelse.

Tabel 1: Udsnit af budgetbalancen fra teknisk budget 2026-2029

	2026	2027	2028	2029
Resultat af ordinær drift	-99,0	-29,5	23,9	55,0
Anlægsudgifter	112,6	117	61	61
Afdrag på egne lån og feriepenge	6,1	6,2	6,3	6,4
Strukturel balance	8,6	57,7	98,5	117,5
Kasseforøgelse (-) Kasseforbrug (+)	22,9	61,2	98,5	117,5
Kassebeholdning gennemsnit	439,7	395,4	317,0	214,1

Tabellen viser, at der er et driftsoverskud i det tekniske budget, i år 2026 og 2027. Der er driftsunderskud i år 2028 og 2029. Målsætningen for kassebeholdningen er opfyldt i alle år, men målsætningen for anlægsudgifter på ca. 100 mio. kr. ikke er overholdt i overslagsårene 2028 og 2029. Hæves anlægsudgifterne i overslagsårene til målsætningen, forværres det strukturelle underskud, som det fremgår af tabel 2. Der er strukturelt underskud i alle år.

I tabel 2 er anlægsudgifterne fastsat til 100 mio. kr. i alle år, så minimumsmålsætningen er overholdt og det er beregnet hvilken effekt, det vil have på den strukturelle balance.

Tabel 2: Strukturel balance i teknisk budget ved 100 mio. kr. i anlægsudgifter

	2026	2027	2028	2029
Anlægsudgifter	100,0	100,0	100,0	100,0
Strukturel balance (-=overskud, +=underskud)	-4,1	40,7	137,5	156,6

Tabellen viser, at der er strukturelt overskud på ca. 4,1 mio. kr. i 2026, efterfulgt af et strukturelt underskud på 40,7 mio. kr. i 2027, 137,5 mio. kr. i 2028 og 156,6 mio. kr. i 2029, hvis anlægsbudgettet sættes til 100

mio. kr. Udgifterne er derfor cirka 156,6 mio. kr. for høje i 2029, hvis den økonomiske politik skal overholdes. Der kan dog også være anlægsindtægter forbundet med højere anlægsudgifter.

I 2026 har Norddjurs Kommune fået udmeldt en vejledende anlægsramme på 109,6 mio. kr. Der er i øjeblikket budgetlagt med 112,6 mio. kr. i anlægsudgifter. I disse anlægsudgifter indgår udgifter til højvandslukke i Grenaa. Det blev politisk besluttet, i Norddjurs Kommunes budgetaftale for 2025, at disse udgifter ikke skulle indgå i beregningen af strukturel balance og anlægsrammen.

Scenarier for Kassebeholdningen

I det tekniske budget forventes det at **kassebeholdningen bliver reduceret fra 510 mio. kr. ultimo 2025, til 214 mio. kr. ultimo 2029**. Det er et forventet kassetræk på 296 mio. kr. over den 4-årige budgethorisont. Det tekniske budget for i år, illustrerer vigtigheden ved at have en solid kassebeholdning, når der er store udsving i indtægterne, som vi ser i år. Hvis ikke kommunens overskudslikviditet skal være opbrugt ved udgangen af denne budgethorisont, er der behov for at tilpasse driften.

Scenarie for kassebeholdningen ved strukturel balance i alle år

Tabel 3 viser udviklingen i kassebeholdningen, hvis vi forudsætter, at der skabes strukturel balance i alle årene, i overensstemmelse med den økonomiske politik. Det forudsætter, at der laves tilpasninger af kommunens udgifter eller indtægter, så der ikke længere er strukturelt underskud.

Tabel 3: Kassebeholdningens udvikling ved strukturel balance i alle år

	2026	2027	2028	2029
Strukturel balance* (=-overskud, +=underskud)	0,0	0,0	0,0	0,0
Kasseforøgelse (-) Kasseforbrug (+)	14,3	3,5	-12,2	0
Kassebeholdning gennemsnit	440	427	428	434
Usikkerhedsinterval	+/- 30	+/- 40	+/- 50	+/- 60
Kassebeholdning med usikkerhedsinterval	410-470	387-467	378-478	374-494

Tabellen viser, at den gennemsnitlige kassebeholdning forventes at være **434 mio. kr. i 2029**, hvis der er strukturel balance i alle år. Dette forudsætter også, at regnskabet for 2025 svarer til det forventede regnskab i budgetopfølgningen per 31. maj 2025, korregeret for den forventede virkning af midtvejsreguleringen af kommunens tilskud i 2025.

Der bruges et usikkerhedsspænd på +/- 60 mio. kr. i 2029. Usikkerheden er udtryk for, at ind- og udbetalinger kan falde anderledes ud, end det er antaget i prognosen. Over tid kan der også ske forskydninger i kortfristet gæld og tilgodehavender. Usikkerheden dækker ikke over risikoen for budgetoverskridelser i budgetperioden eller ændringer i det forventede regnskab i 2025.

Det frarådes at anvende overskudslikviditet på varige driftsændringer, da kommunen så vil have et varigt strukturelt underskud, og midlerne i kassebeholdningen kan kun anvendes én gang.

Der er tre oplagte områder, som man på en styrbar måde kan anvende en del af overskudslikviditeten på, uden at have et varigt strukturelt underskud:

- Ekstraordinært afdrag på kommunens ordinære lån hos KommuneKredit
- Afvikling af gæld til Lønmodtagernes Feriemidler

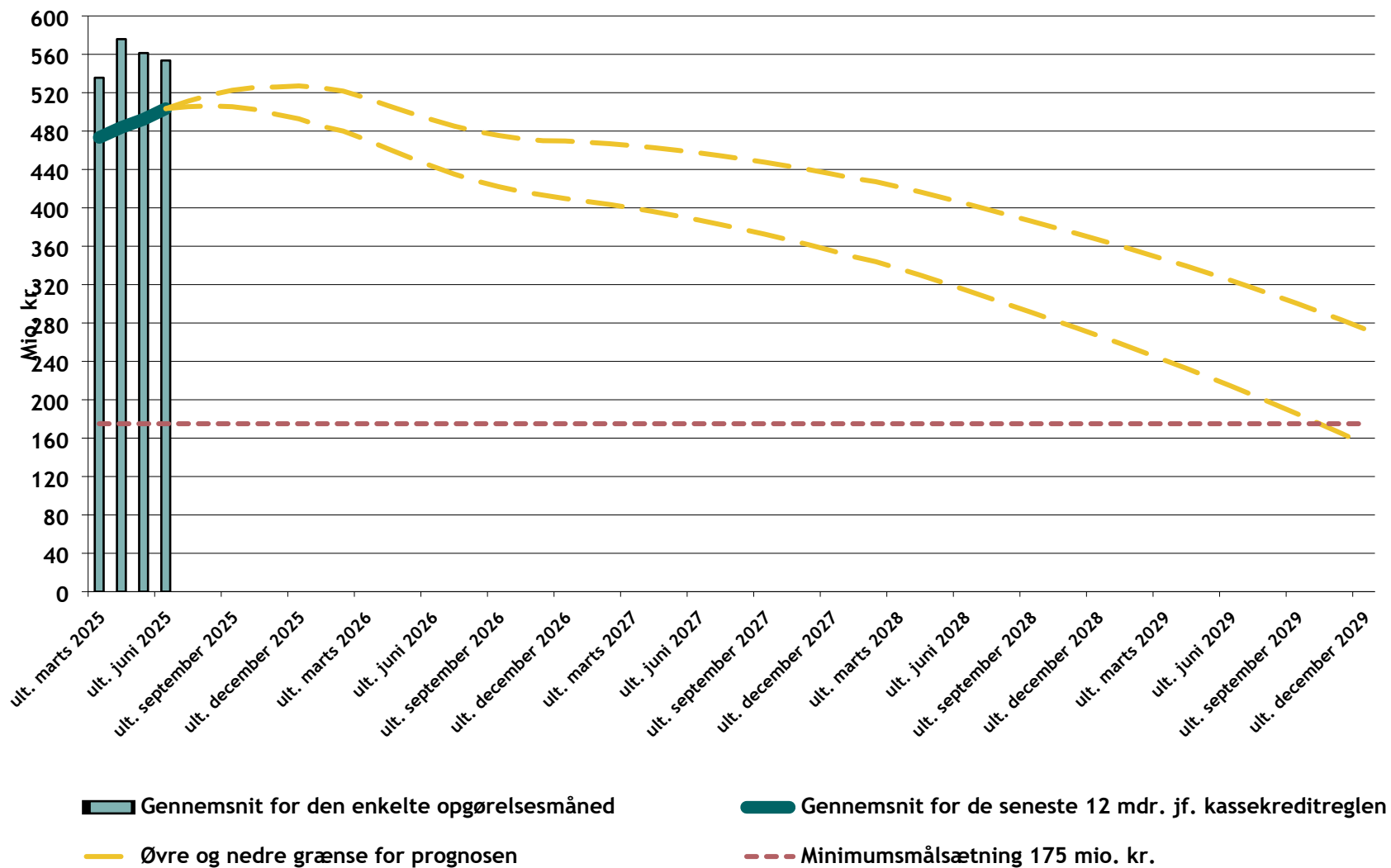
- Anlæg

I 2026 er kommunens vejledende anlægsramme på 109,6 mio. kr. Anlægsudgifterne i det tekniske budget er på 93,7 mio. kr., eksklusiv 18,9 mio. kr. i udgift til højvandslukke i Grenaa. Det blev politisk besluttet, i Norddjurs Kommunes budgetaftale for 2025, at disse udgifter ikke skulle indgå i beregningen af strukturel balance og anlægsrammen.

I næste afsnit er der en beskrivelse af, hvordan kommunen eventuelt kan bruge en del af kassebeholdningen på at afdrage yderligere på kommunens gæld.

Likviditetsprognosen baseret på det tekniske budget vises grafisk i figur 1 på næste side.

Figur 1: Prognose for gennemsnitlig kassebeholdning 2026-2029 i teknisk budget



Ekstra afdrag på langfristet gæld

Kommunen har i flere år afdraget ekstraordinært på sin langfristede gæld for at frigøre råderum i de efterfølgende år. Gælden er derfor nedbragt til et niveau, hvor yderligere afdrag på lånene hos KommuneKredit kun kan frigive et begrænset råderum i overslagsårene.

Rentesænkningerne i 2024 og 2025 har samtidig gjort det mindre attraktivt at afdrage på kommunens lån.

I 2020, 21, 22, 24 og 25 er der afdraget ekstraordinært på kommunens lån. I 2022 og 2023 er der desuden blevet afdraget på kommunens skyldige feriemidler. Det betyder, at kommunens resterende langfristede gældsforpligtelser har lange udløbsdatoer, hvilket gør dem relativt dyre at indfri, i forhold til den årlige besparelse indfrielsen ville medføre.

Norddjurs Kommune har lån hos KommuneKredit med en samlet restgæld på **ca. 89 mio. kr.** ved udgangen af 2025. Dette er cirka 79,5 % mindre end landsgennemsnittet per 31. december 2024 målt per indbygger.

Kommunen kan indfri sine lån hos KommuneKredit. De variable lån kan altid indfries til kurs 100, mens kursen på de fastforrentede lån afhænger af det aktuelle renteniveau.

Tabel 5: Oversigt over Norddjurs Kommunes langfristede lån ultimo 2025

Lånenummer	Udløbsdato	Restgæld ultimo 2026 (mio. kr.)	Ydelse (mio. kr.)		
			2027	2028	2029
201441918 V	12/04/2039	5,6	0,5	0,5	0,5
201543843 V	28/03/2040	9,8	0,9	0,9	0,9
201645599 V	25/03/2041	21,7	1,8	1,8	1,8
201747319 B	25/03/2042	12,2	0,9	0,9	0,9
201848739 F	31/03/2043	21,0	1,4	1,4	1,4
201950466 F	15/03/2044	7,0	0,4	0,4	0,4
I alt		77,3	5,9	5,9	5,9

*Note: V = variabelt forrentet, B/F = fastforrentet.

Tilbagebetaling af skyldige feriemidler

Alle landets kommuner fik en ny gæld i form af skyldige feriemidler, da den nye ferielov trådte i kraft i 2020. Ved udgangen af 2024 udgjorde de skyldige feriemidler cirka **87 mio. kr.** for Norddjurs Kommune.

Kommunen kan til hver en tid vælge at afdrage skyldige feriemidler før tid. Da der er en del administration forbundet med de årlige indbetalinger, og da feriemidlerne fremskrives i takt med lønudviklingen, kan en fuld indfrielse være hensigtsmæssig. En delvis indfrielse vil dog ikke bidrage med øget råderum frem til og med 2029.

Kommunalbestyrelsen har på møde den 29. maj 2020 besluttet, at de skyldige feriemidler skal forblive i kommunen og indbetales løbende til Feriefonden. I budget 2022 blev det besluttet at afdrage 28 mio. kr. ekstra i 2022, og så sætte de årlige indbetalinger ned fra 5,2 mio. kr. til et minimum på cirka 1,4 mio. kr. til og med 2029. Indbetalingerne kan derfor kun reduceres i budgetperioden, hvis den fulde gæld indfries.

I 2023 blev der indbetalt 10 mio. kr. ekstra, hvilket forkortede tilbagebetalingsperioden yderligere med 2-3 år. det betyder, at afdragene stiger igen til godt 5 mio. kr. i 2032. De skyldige feriemidler forventes at være fuldt tilbagebetalt cirka i 2041.

Opmærksomhedspunkter: indtægter og udgifter

- **Tilskud for faldende befolkningstal:** Hvert år fordeles der cirka 2 mia. kr. mellem de kommuner, som har oplevet et fald i befolkningstallet de seneste 8 år. Kort sagt kan en kommune have særligt store indtægter i op til otte år, hvis kommunen har oplevet et stort fald i befolkningstallet. Norddjurs Kommune er i den situation, at der stort set har været befolkningsnedgang siden 2018, og kommunen modtager derfor et stort tilskud hvert år i budgetperioden. Der er stor usikkerhed om størrelsen på tilskuddet i overslagsårene, da det er afhængigt af, hvor mange kommuner der indgår i kriteriet, og fordi der er usikkerhed om de mange fordrevne fra Ukraine. Der er derfor foretaget en følsomhedsanalyse i næste afsnit. Der skal desuden være opmærksomhed på, at tilskuddet forventes at falde kraftigt i løbet af budgetperioden, da kommunen gradvist mister en del af tilskuddet fra den store nedgang i 2018 og 2019.
- **Ukraine:** Der er fortsat usikkerhed om de fordrevne fra Ukraine eventuelt vil vende hjem. Danmarks Statistik forventer i deres befolkningsfremskrivning, at alle med opholdstilladelse efter særloven vil forlade Danmark inden udgangen af 2026, hvor opholdstilladelsen formelt udløber. Denne antagelse anvendes i KL's tilskudsmodel til beregning af indtægterne i overslagsårene. Denne samme antagelse er ikke indarbejdet i vores egen befolkningsprognose og dermed mængdeberegningerne på udgiftssiden. Som følge heraf, er der indarbejdet en mindre korrektion under indtægterne, for at sikre overensstemmelse mellem forudsætningerne på indtægtssiden og udgiftssiden i forhold til antal borgere.
- **Økonomiaftaler:** Kommunernes samlede indtægter bliver hvert år aftalt i økonomiaftalen mellem KL og Regeringen. I det tekniske budget er der ikke indregnet stigninger i kommunens indtægter på baggrund af forventninger til økonomiaftalerne for 2027, 2028 og 2029, da en eventuel stigning afhænger af den konkrete aftale.
- **Selvbudgettering:** Norddjurs Kommune valgte at selvbudgettere i 2024 og 2025. Beslutningen er efterfølgende blevet en mulighed for samtlige af landets kommuner. De endelige efterreguleringer for 2024 og 2025 kendes først i henholdsvis 2027 og 2028. Norddjurs Kommune vil blive efterreguleret med eventuelle ændringer på skatteindtægterne, men også med modregning i bloktilskuddet, svarende til øvrige kommuners gevinst ved selvbudgetteringen. De seneste prognoser viser, at Norddjurs Kommune i 2027 vil have en nettogevinst som følge af selvbudgetteringen på ca. 5,5 mio. kr., og en nettoudgift på 5,9 mio. kr. i 2028.
- **Grundskyld:** Staten overtog i 2024 opgaven med opkrævning og inddrivelse af grundskyld. Skatteministeriet har udsendt foreløbig skøn over den enkelte kommunes provenu af grundskylden. Der er fortsat stor usikkerhed forbundet med disse skøn og Skatteministeriet har opdateret skønnet i forbindelse med udmeldelsen af statsgarantien for 2025. Der hersker stor usikkerhed om størrelsen af grundskylden, da Skatteministeriet fortsat arbejder på at tilvejebringe valide ejendomsvurderinger. Det gælder også for vurderingsperioden 2021-2023, hvor Vurderingsstyrelsen pt. udsender nye vurderinger. Eventuelle rettelser bliver ligeledes korrigeret overfor kommunerne i 2027. Dette er med til at skabe usikkerhed om størrelsen af den kommunale grundskyld og dermed indtægterne i overslagsårene og størrelsen af efterreguleringen i 2027 kendes således ikke endnu.
- **Tilskud til nedsættelse af skat:** Kommunen modtager tilskud for at have sat skatten ned fra 26,3 til 26,1 % i 2022 og til 26,0 % i 2023. I 2027 modtager kommunen ikke længere tilskud for skattenedsættelsen i 2022. Tilskuddet udgør 9,4 mio. kr. i 2026. I 2028 modtager kommunen ikke længere tilskud for nedsættelsen i 2023. Tilskuddet udgør 4,6 mio. kr. i 2027.

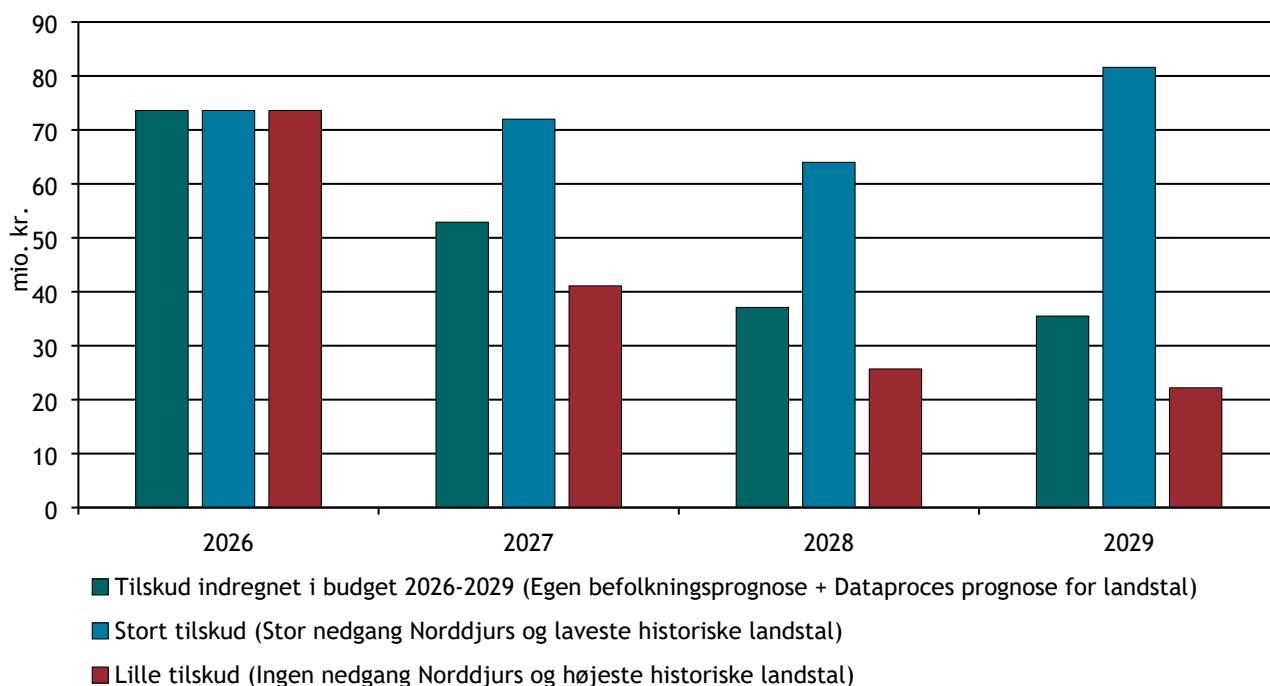
- **Overførselsudgifter:** Kommunerne modtager et samlet tilskud (budgetgarantien) svarende til statens skøn for kommunernes samlede overførselsudgifter, og tilskuddet fordeles efter indbyggertallet. Hvis udviklingen i en kommune er væsentligt anderledes end på landsplan, så vil kommunen selv skulle betale hovedparten af de ekstra udgifter. Refusionen fra staten er på de fleste ydelser ned til 20 %. Overførselsudgifterne kan derfor have stor indvirkning på kommunens råderum. Udsigterne for de kommende år er som altid behæftet med en vis usikkerhed. Beskæftigelsesreformen medfører også forventede reduktioner vedr. overførselsudgifter, som er indregnet i overførselsskøn for 2026 i økonomaftalen 2026. Skiftende konjunkturer kan dog føre til forskelle på tværs af landet, og dermed påvirke kommunens balance mellem indtægter og udgifter.

Tilskud for faldende befolkningstal

Tilskuddet for faldende befolkningstal er et af de usikre elementer i budgettet. Hvert år fordeles der gennem udligningsordningen cirka 2 mia. kr. mellem de kommuner, som har haft faldende befolkningstal over de seneste 8 år. I 2026 modtager kommunen cirka 73,6 mio. kr. Tilskuddet forventes at blive væsentligt mindre i de kommende år. Der er altid stor usikkerhed om tilskuddets størrelse i overslagsårene. Usikkerheden er særlig stor på grund af de mange fordrevne fra Ukraine.

Figur 2 viser det budgetterede tilskud fra faldende befolkningstal i budget 2026-2029 samt to scenarier hvor kommunen får et større og et mindre tilskud. Det fremgår, at det budgetterede tilskud er 73,6 mio. kr. i 2026, 52,9 mio. kr. i 2027, 37,1 mio. kr. i 2028 og 35,5 mio. kr. i 2029.

Figur 2: Tilskud fra faldende befolkningstal i mio. kr. 2026-2029 ved forskellige scenarier



Tilskuddet som Norddjurs Kommune modtager afhænger af nedgangen i befolkningstallet i landets øvrige kommuner. Summen for landets øvrige kommuner kaldes i dette afsnit for landstallet. Jo højere landstallet er, jo mindre andel får Norddjurs Kommune af den samlede pulje.

De grønne søjler viser det tilskud, som er indregnet i det tekniske budget for 2026-2029. Der er taget udgangspunkt i kommunens egen befolkningsprognose. Landstallet er baseret på Dataproces' prognose for udviklingen på landsplan i alle overslagsårene.

De blå søjler viser et scenarie med et større tilskud. Det antages, at nedgangen i Norddjurs Kommunes befolkningstal er 50 % større end i befolkningsprognosen. Landstallet er beregnet som det laveste antal i et enkelt år (cirka 12.000 i 2020).

De røde søjler viser et scenarie med et mindre tilskud. Det antages at Norddjurs Kommunes befolkningstal ikke ændrer sig efter 1. januar 2026. Landstallet er beregnet som det højeste antal i et enkelt år (cirka 42.000 i 2015).

Det fremgår af figur 2, at tilskuddet i de to scenarier er henholdsvis cirka 46,1 mio. kr. større og 13,3 mio. kr. mindre i 2029, sammenlignet med de 35,5 mio. kr., som er indregnet i 2029 i det tekniske budget for 2026-2029. Risikoen for udsving er altså betydelig, og størrelsen af tilskuddet kan variere betydeligt hvis forudsætningerne ændrer sig.

Tilskuddet bliver mindre fra 2026

Det er afgørende at bemærke, at tilskuddet fra faldende befolkningstal er særligt højt på den korte bane i budgetperioden, da kommunen fortsat får tilskud for det store fald i befolkningstallet på i alt 1.108 personer i 2018 og 2019. Tilskuddet vil i 2026, 2027 og 2028 gradvist blive mindre, når kommunens tilskud fra det store fald i befolkningstallet i 2018 og 2019 bliver udfaset.

Hvis kommunen ikke har et fald i befolkningstallet, vil kommunen efter en årrække ikke længere modtage tilskud.

Befolkningsprognosen for 2025 viser, at nedgangen i antal borgere i de kommende år forventes at være på ca. 100 personer årligt. Det vil give adgang til puljen også fremadrettet, dog bliver vores andel meget mindre og den årlige udbetaling vil også afhænge af udviklingen nationalt.