

Følsomhedsanalyse og opmærksomhedspunkter til budget 2022-2025

Baggrund og formål

Økonomiudvalgets evaluerede budgetprocessen for budget 2021 den 10. november 2020. Det blev besluttet, at der som en fast del af budgetprocessen fremover skal udarbejdes en analyse af, hvilke usikkerheder der knytter sig til beregningen af indtægter, størrelsen på kassebeholdningen samt anlægs- og driftsniveauet i det tekniske budget.

I budgetproceduren for 2022, som er godkendt af kommunalbestyrelsen den 19. januar 2021, står der: *”Der udarbejdes en følsomhedsanalyse som skal belyse usikkerheder blandt andet i relation til indtægter, likviditet, drifts- og anlægsniveauet som optakt til budget 2022. Denne forelægges for økonomiudvalget sammen med teknisk budget på mødet i august.”*

I notatet beskrives de usikkerheder og opmærksomhedspunkter der knytter sig til det tekniske budget for 2022-2025.

Det overordnede formål med analysen er at komme med anbefalinger til de overordnede rammer for budgetforhandlingerne med udgangspunkt i Norddjurs Kommune økonomiske politik.

Dette er første gang, at der er vedlagt et notat som dette til det tekniske budget. Indholdsmæssigt er der i notatet taget nogle valg i forhold til, hvor meget der beskrives samt hvor detaljeret. Form og detaljeringsgrad vil naturligvis indgå i evalueringen af budgettet.

Indhold

På **side 2** er analysens konklusioner opsummeret.

På **side 3, 4 og 5** gennemgås målsætningerne i den økonomiske politik, og strukturel balance, anlægsniveau og kassebeholdning i det tekniske budget for 2022-2025 gennemgås.

På **side 6, 7 og 8** beskrives muligheden for at anvende dele af kassebeholdningen på at nedbringe kommunens feriepengeforpligtelse for skabe et større råderum i de kommende år.

På **side 9 og 10** gennemgås de overordnede rammer for kommunens indtægter. Der er som hovedregel en stærk sammenhæng mellem kommunens indtægter og opgaver. Der er dog nogle enkelte undtagelser som beskrives i afsnittet. Herefter gennemgås de mest usikre udgiftsområder kort.

På **side 11 og 12** foretages der en følsomhedsanalyse af tilskuddet for faldende befolkningstal, da der er stor usikkerhed om tilskuddets størrelse i overslagsårene. Tilskuddet er det element i budgettet, som der er mest usikkerhed omkring.

Opmærksomhedspunkter og anbefalinger

Analysens væsentligste konklusioner er her opsummeret i punktform.

Alle anbefalinger er lavet med udgangspunkt i de økonomiske målsætninger, som kommunalbestyrelsen har vedtaget 23. februar 2021.

- Det strukturelle overskud er størst i 2022 og 2023. For at målsætningerne om minimumudgifter på anlæg og strukturel balance i alle år overholdes, er der være behov for at tilpasse driften i 2025. Det strukturelle overskud kan også anvendes til at nedbringe kommunens gæld, så der er et større råderum i overslagsårene og fremefter.
- Tilskud fra faldende befolkningstal er særligt stort i budgetperioden, og der er stor usikkerhed om størrelsen på tilskuddet i 2024 og endnu større usikkerhed i 2025. Ifølge befolkningsprognosen vil det årlige tilskud falde med cirka 36 mio. kr. fra 2025 til 2028. Det forventede tilskud er indregnet i det tekniske budget.
- Socialområdet for voksen-handicap, beskæftigelsesområdet og skoleområdet er de udgiftsområder, der bør være særlig stor opmærksomhed på.
- Kassebeholdningen er større end minimumsmålsætningen på 175 mio. kr., og det vurderes, at en del af kassebeholdningen kan anvendes til engangsudgifter som anlæg eller ekstra afdrag på gæld.
- Kommunens årlige afdrag på ordinære lån falder fra cirka 33 mio. kr. i 2027 til 7,5 mio. kr. i 2030. Det skyldes at kommunens to største lån udløber i henholdsvis 2028 og 2029. Det kan derfor være hensigtsmæssigt at bruge en del af kassebeholdningen på at reducere afdragene frem til 2029.
- Det er i øjeblikket bedre at afvikle kommunens feriepengeforpligtelse end at indfri kommunens variable lån hos KommuneKredit, da renteudgiften i øjeblikket er højere på feriepengeforpligtelsen end på de variable lån. Ved at anvende dele af kassebeholdningen på at afdrage på feriepengeforpligtelsen kan der skabes et større råderum i de kommende år.

Økonomiske målsætninger og det tekniske budget 2022-2025

Kommunalbestyrelsen vedtog den 23. februar 2021 en opdatering af Norddjurs Kommunes økonomiske politik. Den økonomiske politik indeholder blandt andet målsætninger om udgiftsniveau, kassebeholdning og gæld:

- **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 årligt udgøre minimum 100 mio. kr. set over en årrække
- **Kassebeholdning** - Den gennemsnitlige kassebeholdning skal udgøre minimum 175 mio. kr.
- **Gæld** - Der skal være en årlig afvikling på mindst 10 mio. kr. af kommunens ordinære gæld (ekskl. ældreboliger) og andelen af gæld i forhold til indtægter skal nedbringes.

I tabel 1 er et udsnit af budgetbalancen fra det tekniske budget 2022

Tabel 1: Udsnit af budgetbalancen fra teknisk budget 2022-2025				
	2022	2023	2024	2025
Anlægsudgifter	114,8	102,8	52,9	52,9
Afdrag	58,2	58,0	56,2	57,2
Strukturel balance	-57,6	-53,8	-55,6	-17,6
Kasseforøgelse (-)/Kasseforbrug (+)	-41,5	-50,3	-77,0	-18,0
Kassebeholdning gennemsnit	351	396	458	503

Det ses i tabel 1, at målsætningen om strukturel balance, gældsafvikling og kassebeholdning er opfyldt i det tekniske budget, men at anlægsudgifterne er mindre end 100 mio. kr. i 2024 og 2025.

I tabel 2 er anlægsudgifterne fastsat til 100 mio. kr. i 2024 og 2025, så minimumsmålsætningen er overholdt.

Tabel 2: Strukturel balance i teknisk budget ved minimum 100 mio. kr. i anlægsudgifter				
	2022	2023	2024	2025
Anlægsudgifter	114,8	102,8	100,0	100,0
Strukturel balance	-57,6	-53,8	-8,5	29,6

Af tabel 2 fremgår det, at der er strukturelt underskud i 2025, hvis anlægsbudgettet hæves til minimumsmålsætningen på 100 mio. kr. Udgifterne er derfor cirka 29,6 mio. kr. for høje i 2025, hvis den økonomiske politik skal overholdes. Kommunen modtager tilskud for at have sat skatten ned fra 26,6 til 26,3 %, så der vil ikke være en økonomisk gevinst ved at sætte skatten op.

Det fremgår også, at det strukturelle overskud er væsentligt større i 2022 og 2023 end i 2024.

I tabel 3 antages det, at der er strukturel balance i alle år. Det antages, at alle indtægter anvendes i de år, hvor der er strukturelt overskud. Det vil sige at det strukturelle overskud i tabel 2 bliver anvendt på udgifter i de enkelte år, så det strukturelle overskud er på 0 kr.

Tabel 3: Udviklingen i kassebeholdningen i det tekniske budget ved strukturel balance i alle år				
	2022	2023	2024	2025
Strukturel balance	0,0	0,0	0,0	0,0
Kasseforøgelse (-) Kasseforbrug (+)	16,2	3,5	-21,4	-0,5
Kassebeholdning gennemsnit	320	309	320	331
Usikkerhedsinterval	+/- 30	+/- 40	+/- 50	+/- 60
Kassebeholdning med usikkerhedsinterval	290-350	269-349	270-370	271-391

Det fremgår af tabel 3 at den gennemsnitlige kassebeholdning forventes være cirka 331 mio. kr. i 2025, hvis det strukturelle overskud er 0 kr. i alle år. Dette forudsætter også, at regnskabet for 2021 svarer til det forventede regnskab i budgetopfølgningen per 31. maj 2021.

Den estimerede usikkerhed er +/- 60 mio. kr. i 2025. Usikkerheden er udtryk for, at ind- og udbetalinger kan falde anderledes, 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 2021.

Det forventes dermed, at den gennemsnitlige kassebeholdning som minimum er 271 mio. kr. i 2025, hvis der er strukturel balance i regnskab 2022-2025, og regnskabet for 2021 svarer til det forventede regnskab for 2021 i budgetopfølgningen per 31. maj. Dette er 96 mio. kr. mere end minimumsmålsætningen på 175 mio. kr.

Der bør dog udvises varsomhed med at anvende et beløb i størrelsesordenen 96 mio. kr. af kassebeholdningen til eksempelvis ekstra afdrag, fordi man så nærmer sig minimumsmålsætningen, og fjerner noget af fleksibilitet, hvis budgetforudsætningerne i budgetperioden ændrer sig. Som det bliver vist senere i dette notat, er det eksempelvis et realistisk scenarie, at tilskuddet for faldende befolkningstal i 2025 kan ende med at være 40 mio. kr. lavere end det, der er indregnet i det tekniske budget.

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

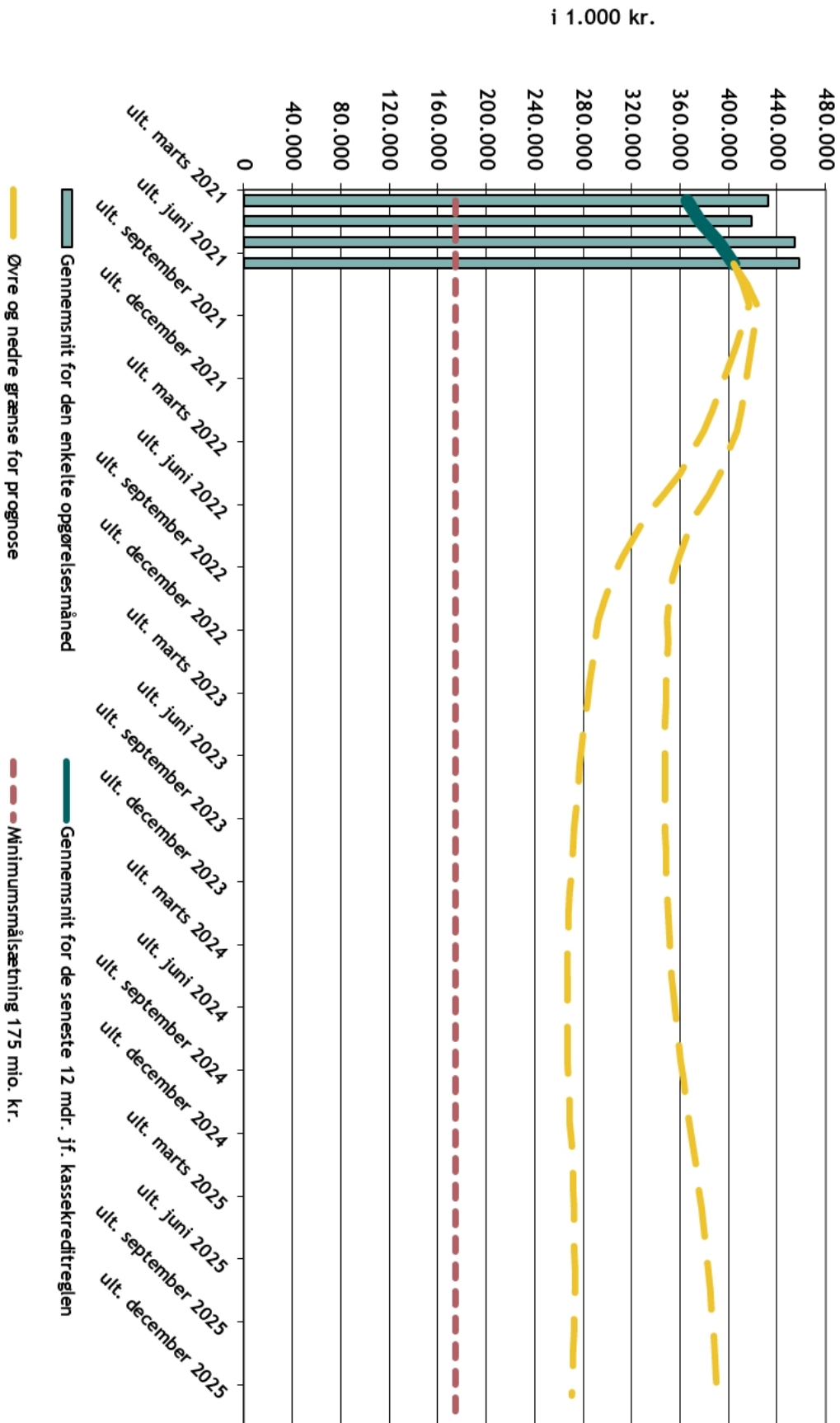
- Afvikling af gæld til Lønmodtagernes Feriemidler
- Ekstraordinært afdrag på kommunens ordinære lån hos KommuneKredit
- Anlæg - udvid anlægsramme

Det er ikke muligt at anvende overskudslikviditet på varige driftsændringer, da kommunen så vil have et varigt strukturelt underskud.

I næste afsnit er der en beskrivelse af, hvordan kommunen eventuelt kan bruge en del af kassebeholdningen på at afdrage på kommunens gæld. Ved at afdrage på gælden bliver der et strukturelt overskud i fremtiden, som kan anvendes på varige driftsudgifter.

Likviditetsprognosen med strukturel balance vises grafisk i figur 1 på næste side:

Figur 1: Prognose for gennemsnitlig kassebeholdning 2021 - 2025 ved strukturel balance i teknisk budget



Afdrag på langfristet gæld

Ved at anvende en del af kassebeholdningen på at afdrage på kommunens langfristede gæld, kan der frigøres et råderum i senere år.

Norddjurs Kommunes egen langfristede gæld består af ordinære lån hos KommuneKredit samt skyldige feriemidler som følge af ikrafttrædelsen af den nye ferielov i 2020.

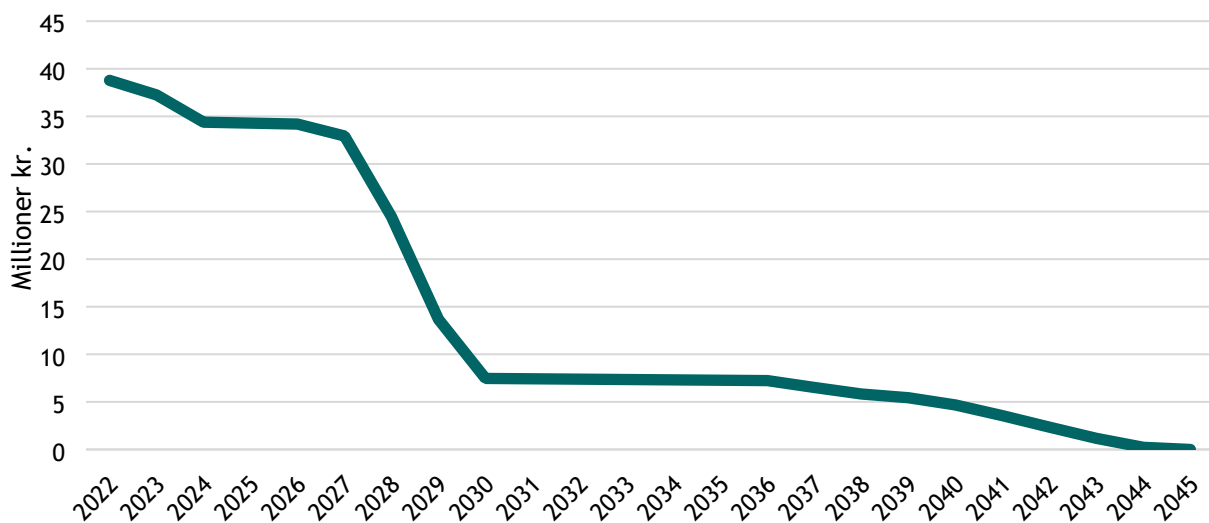
Kommunen kan vælge at indfri kommunens variable lån hos KommuneKredit eller tilbagebetale skyldige feriemidler til Arbejdsmarkedets Feriefond. Der er ingen merudgifter forbundet med de ekstraordinære afdrag, så længe det ikke er fastforrentede lån der indfries.

I forbindelse med de to seneste budgetaftaler blev det besluttet at afdrage ekstraordinært på kommunens ordinære lån hos KommuneKredit. I 2020 og 2021 er der samlet ekstraordinært afdraget 75 mio. kr., hvilket har givet et ekstra råderum i 2021-2028 på i alt cirka 75 mio. kr.

Kommunens ordinære gæld udgør cirka 301 mio. kr. ved udgangen af 2021. Sammenlignet med de øvrige kommuners langfristede gæld eksklusive ældreboliger og feriepenge i 2020, svarer det til cirka 45 mio. kr. mindre end landsgennemsnittet.

Figur 2 viser de årlige ydelser (afdrag + rente), på kommunens ordinære lån hos KommuneKredit.

Figur 2: Årlige ydelser i mio. kr. 2022-2045



Det fremgår, at de årlige ydelser falder fra cirka 33 mio. kr. i 2027 til 7,5 mio. kr. i 2030. Det skyldes at kommunens to største lån har udløb i henholdsvis 2028 og 2029.

Det kan derfor være hensigtsmæssigt at bruge en del af kassebeholdningen på at skabe et større råderum frem til 2029, ved at afdrage på den del af gælden, som udløber først. På den måde kan der skabes plads til varige driftsforøgelser.

Feriepengeforpligtelsen forventes at udgøre cirka 125 mio. kr. ved udgangen af 2021. Hvert år fremskrives feriepengeforpligtelsen svarende til lønudviklingen. Det er i øjeblikket økonomisk mere fordelagtigt at afdrage på feriepengeforpligtelsen før de ordinære lån, da renten på feriepengene er højere end den variable rente.

I beregningen af afdragsprofilen på feriepengeforpligtelsen er det antaget, at lønnen stiger med cirka 2,40 % om året. KommuneKredits variable rente er til sammenligning -0,06 % den 6. august 2021. Det er forventningen, at renten vil forblive lav i en årrække. Det anbefales derfor, at der afdrages på feriepengeforpligtelsen, før der afdrages ekstraordinært på lånene hos KommuneKredit.

Afvikling af feriepengeforpligtelse

Kommunalbestyrelsen har på møde den 29. maj 2020 besluttet, at de indefrosne feriemidler skal forblive i kommunen og indbetales løbende til Feriefonden. Der blev i budget 2021 afsat en pulje på 5,2 mio. kr. til afdrag af de skyldige feriemidler. Puljen fremskrives hvert år svarende til lønudviklingen. Den forventede tilbagebetalingsperiode er cirka 25 år, og gælden forventes dermed tilbagebetalt i 2045.

Kommunen kan til hver en tid vælge at afdrage på feriepengeforpligtelsen før tid. Dette vil gøre det muligt at reducere de planlagte afdrag i hele eller dele af de 25 år. Eksempelvis vil et ekstra afdrag i 2022 gøre det muligt at reducere afdragene i perioden 2023-2029. Dette kan være hensigtsmæssigt, da de årlige ydelser på kommunens ordinære lån vil blive kraftigt reduceret fra og med 2030, som følge af at kommunens to største lån udløber i 2028 og 2029.

Medmindre hele feriepengeforpligtelsen bliver indfriet, bør der dog altid være afsat en pulje på minimum 1,2 mio. kr. i hvert år til afdrag på feriepengeforpligtelsen. Der kan være medarbejdere eller tidligere medarbejdere, hvor kommunen skal indfri feriepengeforpligtelsen før end forventet ved folkepensionsalderen. Det skal eksempelvis ske hvis vedkommende bliver førtidspensionist, rejser til udlandet eller afgår ved døden.

Eksempel på indfrielse:

Hvis der indbetales 30 mio. kr. ekstra i 2022 (2022 pris) mens tilbagebetalingsperioden på 25 år fastholdes:

- 1) De årlige afdrag nedsættes med cirka 4,0 mio. kr. til 1,2 mio. kr. (2021 pris) i perioden 2023-2029, mens afdragene vil forblive uændrede på 5,2 mio. kr. + prisfremskrivning i perioden 2030-2045.
- 2) Alternativt kan det årlige indbetalte beløb nedsættes med 1,2 mio. kr. til 4,0 mio. kr. (2021 pris) i hele perioden 2023-2045.

Indfrielse af ordinære lån med variabel rente

Kommunen kan altid vælge at indfri ordinære lån med variabel rente helt eller delvist. Fastforrentede lån kan også indfries, men i så fald skal kommunen betale KommuneKredits omkostninger i forbindelse med omlægningen i tillæg til nutidsværdien af alle udestående renter.

Tabel 4 viser kommunens lån med variabel rente hos KommuneKredit.

Tabel 4: Restgæld og ydelse for ordinære lån med variabel rente hos KommuneKredit i mio. kr.					
Lånummer	Udløbsdato	Restgæld ultimo 2022	Ydelse		
			2023	2024	2025
201137402*	10-01-2028	19,0	3,8	3,8	3,8
201950468	17-04-2029	14,6	2,3	2,3	2,3
201441918	12-04-2039	13,6	0,8	0,8	0,8
201543843	28-03-2040	12,5	0,7	0,7	0,7
201645599	25-03-2041	27,3	1,5	1,5	1,5
201239763**	30-03-2037	20,3	1,4	1,4	1,4
I alt		107,3	10,4	10,5	10,5

*Restgæld er fraregnet SWAP-aftale

**Kan først indfries når SWAP-aftale udløber i 2023

Lånene med kortest restløbetid står først. Den årlige ydelse er vist for hvert lån. Hvis et lån indfries i 2022, vil kommunens råderum i overslagsårene blive forbedret svarende til ydelsen i overslagsårene.

Indtægter og udgifter

Der er som hovedregel en stærk sammenhæng mellem kommunens indtægter, og den opgave som kommunen skal løse. Kommunerne får samlet set penge til at løse kommunernes opgaver. Herefter fordeles pengene mellem kommunerne gennem udligningsordningen.

Udligningsordningen betyder, at kommunens indtægter per person ikke er særligt følsomme over for ændringer i beskatningsgrundlag og befolkningssammensætning. For Norddjurs Kommune er udligningsprocenten høj. Cirka 90 % af ændringer i skatteindtægterne og 95 % af ændringer i udgiftsbehovet bliver udlignet.

Det betyder, at der som hovedregel ikke sker store ændringer fra år til år i kommunens indtægter per indbygger sammenlignet med de forventede udgifter per indbygger. Hvis antallet af borgere stiger modtager kommunen flere indtægter, men samtidig kommunen også have højere udgifter.

Der er dog undtagelser, som er værd at være opmærksom på:

- **Tilskud til kommuner med faldende befolkningstal:** Hvert år fordeles der cirka 2 mia. kr. mellem de kommuner, som har oplevet et fald i befolkningstallet de seneste 5-7 år. Kort sagt kan en kommune have særligt store indtægter i op til syv år, hvis kommunen har oplevet et stort fald i befolkningstallet. Norddjurs Kommune er i den situation, at der har været befolkningsnedgang siden 2018, det betyder at kommunen i hele budgetperioden modtager et stort tilskud hvert år. Der er stor usikkerhed om størrelsen på tilskuddet i overslagsårene, da det er afhængigt af, hvor mange kommuner der indgår i kriteriet, og der er derfor foretaget en følsomhedsanalyse i næste afsnit.
- **Finansiering af overførselsudgifter:** Kommunernes overførselsudgifter er ikke direkte en del af udligningssystemet. Kommunerne får samlet dækket alle overførselsudgifter. Hvis der sker en stigning i en kommunes overførselsudgifter sammenlignet med landsudviklingen, er det kommunen selv der betaler det meste af udgifterne. De statslige refusioner udgør typisk kun 20 %.
- **Økonomiaftalen:** Kommunernes samlede indtægter bliver aftalt i økonomiaftalen mellem KL og Regeringen. Det overordnede princip er, at kommunerne skal have finansiering til de opgaver som de skal løse. I økonomiaftalen for 2022 står der, at kommunerne er samlet fuldt kompenseret for stigningen i antallet af ældre borgere, mens kommunerne i 2022 samlet selv skal finansiere en eventuel stigning i udgifterne på det specialiserede socialområde. I budgettet antages det normalt, at økonomiaftalerne for overslagsårene ikke giver kommunerne flere indtægter.
- **Særtilskudspuljer:** Nogle puljer fordeles efter ansøgning eller faste kriterier, og kan derfor være mere følsomme for ændringer. Eksempelvis fordeles puljen til vanskeligt stillede kommuner (§16) efter ansøgning i august. Derfor indgår puljen ikke i det tekniske budget. Det årlige tilskud på 49 mio. kr. fra puljen til ø- og yderkommuner er derimod låst fast og ændres ikke.

På udgiftssiden er der nogle områder, hvor der skal være særlig opmærksomhed på udviklingen:

- **Socialområdet:** Der er stigende udgifter på socialområdet for voksen-handicap. Området indmelder i 2021 en væsentlig budgetudfordring, der primært vedrører særligt dyre enkeltsager. Velfærdsdirektøren har igangsat en analyse af området i samarbejde med Komponent
- **Arbejdsmarkedsområdet:** Norddjurs Kommune har generelt klaret sig godt igennem covid-19 i forhold til resten af landet. Dette kan dog ændre sig på den anden side af genåbningen. Pandemien øger risikoen for at der opstår forskelle i beskæftigelsen på tværs af landet.
- **Skoleområdet:** Norddjurs Kommune oplever fortsat et fald i antallet af skoleelever. Dette giver stigende udgifter per elev. Blandt andet giver det udfordringer i forhold til specialundervisning.

På udgiftssiden skal det også nævnes, at der jævnfør den vedtagne metode for effektiviseringsbidrag ikke er indregnet nye effektiviseringsbidrag for overslagsårene. Kommunalbestyrelsen vedtager i forbindelse med budgetproceduren en foreløbig effektiviseringsprocent, som først herefter indarbejdes i det tekniske budget. Den løbende effektivisering skal bidrage til en langsigtet økonomisk stabilitet med færrest mulige konsekvenser for borgerne og skabe et økonomisk råderum for politiske prioriteringer.

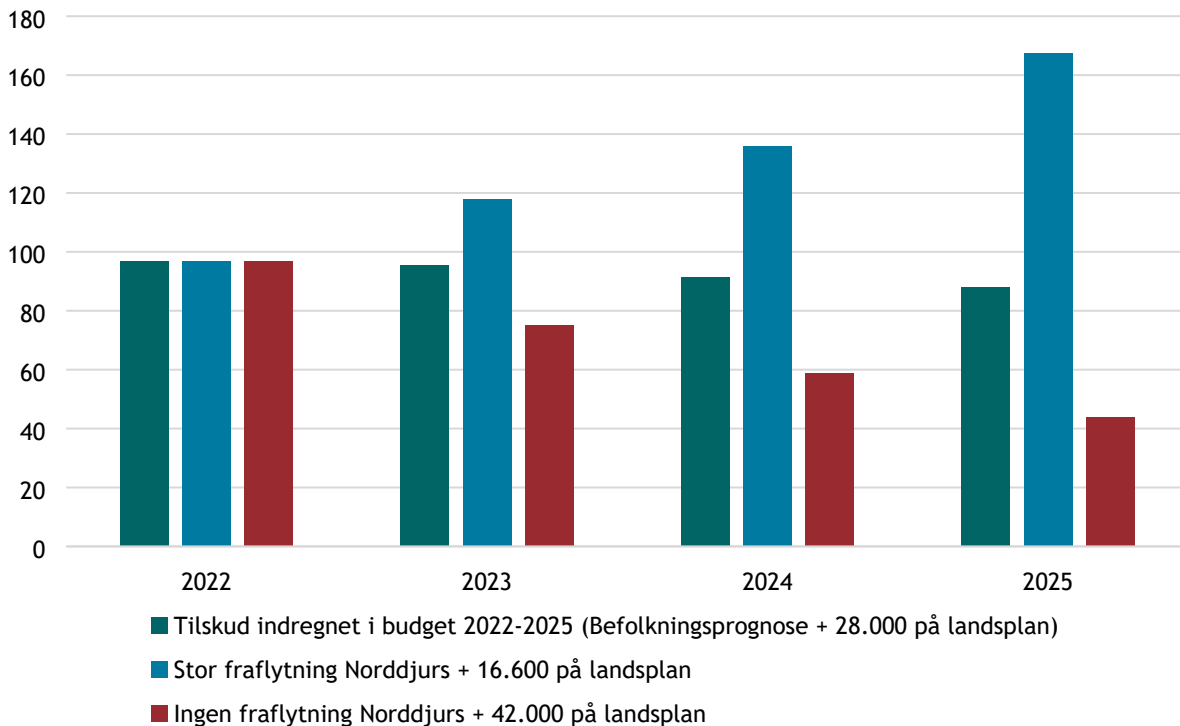
Tilskud for faldende befolkningstal

Hvert år fordeles der gennem udligningsordningen cirka 2 mia. kr. mellem de kommuner, som har haft faldende befolkningstal over de seneste 5-7 år. Tilskuddets størrelse afhænger både af udviklingen i befolkningstallet i Norddjurs Kommune og udviklingen i befolkningstallet i resten af landets kommuner, og der er derfor stor usikkerhed om tilskuddet.

For at kommunernes indtægter ikke skal svinge voldsomt fra år til år bliver tilskuddet beregnet på baggrund af et gennemsnit over tre år. Dette betyder at usikkerheden om tilskuddets størrelse altid er størst i 3. overslagsår, mens usikkerheden er relativ lille i 1. overslagsår.

Figur 1 viser det budgetterede tilskud fra faldende befolkningstal i budget 2022-2025 samt to scenarier hvor kommunen får et større og et mindre tilskud. Forudsætningerne i både det røde og det blå scenarie er realistiske. Det fremgår, at det budgetterede tilskud er 96,8 mio. kr. i 2022, 95,4 mio. kr. i 2023, 91,3 mio. kr. i 2024 og 88,1 mio. kr. i 2025.

Figur 1: Tilskud fra faldende befolkningstal i mio. kr. 2022-2025 ved forskellige scenarier



De grønne søjler viser det tilskud, som er indregnet i det tekniske budget for 2022-2025. Det er antaget, at tilskuddet per person svarer til det gennemsnitlige niveau siden 2010 minus cirka 10 %, og at nedgangen i Norddjurs Kommunes befolkningstal svarer til udviklingen i den seneste befolkningsprognose, der er udarbejdet i foråret 2021.

De blå søjler viser et scenarie med et større tilskud. Det antages, at kommunerne får det maksimale tilskud per person, og at nedgangen i Norddjurs Kommunes befolkningstal fra og med 1. januar 2021 er 50 % større end befolkningsprognosen.

De røde søjler viser et scenarie med et mindre tilskud. Det antages, at kommunerne får det laveste tilskud per person, svarende til niveauet i 2015, og at befolkningstallet i Norddjurs Kommune er uændret fra og med 1. januar 2021.

Det fremgår af figur 1, at tilskuddet kan være cirka 44 mio. kr. mindre eller 79 mio. kr. større i 2025, sammenlignet med de 88 mio. kr., som er indregnet for 2025 i det tekniske budget for 2022-2025. Der er derfor en risiko for, at der skal justeres væsentligt på udgiftsniveauet i kommende års budgetaftaler, hvis forudsætningerne ændrer sig.

Der skal være opmærksomhed på, at tilskuddet fra faldende befolkningstal er særligt højt i 2022-2025, da kommunen fortsat får tilskud for det store fald i befolkningstallet på i alt 1.110 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.

Af kommunens befolkningsprognose fremgår det, at der forventes et årligt fald i befolkningstallet frem til 2026 på cirka 160 personer. Hvis befolkningstallet falder med 160 personer om året, vil det forventede årlige tilskud udgøre cirka 52 mio. kr. fra 2028. Tilskuddet kan dog være mellem 34 og 87 mio. kr. afhængigt af udviklingen i de andre kommuner.

Kommunens årlige indtægter forventes dermed at falde med cirka 36 mio. kr. fra 2025 til 2028 med den nuværende forventning til befolkningsudviklingen.