

Notat

Dato: 06.08.2025
Reference: Økonomi

Overordnede rammer og opmærksomhedspunkter til budgetforhandlingerne 2027-2030

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 2027-2030, som kommunalbestyrelsen godkendte den 13. januar 2026, 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 2027-2030.

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.

- **Strukturelt underskud:** Det er vedtaget i de økonomiske målsætninger, at der skal være strukturel balance på sigt i det enkelte år og senest fra 2030. Det vil sige, at udgifter og afdrag på lån kan dækkes af indtægterne. Det tekniske budget viser et **strukturelt underskud der vokser fra 57,3 mio. kr. i 2027, til 73,9 mio. kr. i 2030**. Det skal bemærkes, at der er allerede indarbejdet besparelspulje på 5 mio. kr. i 2027 stigende til 8 mio. kr. i 2028 og 35 mio. kr. årligt i 2029 og 2030, så det reelle underskud i 2030 er på 109 mio. kr. Der er derfor behov for at tilpasse kommunens udgifter og samlede økonomi for at genskabe strukturel balance i 2030.
- **Lovkrav, at resultat af ordinær drift (indtægter - driftsudgifter) ikke må være under 0 kr. i budgettet:** Kommunens indtægter skal som minimum kunne dække driftsudgifterne. I det tekniske budget er der overskud i 2027-2029 på den ordinære drift, mens der er underskud på 1 mio. kr. i 2030. Her skal der dog være opmærksomhed på, at der i 2029 og 2030 er indarbejdet 35 mio. kr. i uspecifiserede besparelser på driften. Hvis disse besparelser ikke realiseres, vil der være underskud i både 2029 og 2030.
- **Anlægsniveau under målsætning:** Anlægsudgifterne ligger i både 2027, 2028 og 2030 ligger henholdsvis ca. 24 mio. kr. stigende til 56 mio. kr. under kommunens minimumsmålsætning på 110 mio. kr. Hvis anlægsudgifterne hæves til målsætningen i overslagsårene, vil det strukturelle underskud stige yderligere til **82,0 mio. kr. i 2028, 107,0 mio. kr. i 2029 og 123,8 mio. kr. i 2030**. Samtidig er det aftalt i de økonomiske målsætninger, at minimumsmålsætningen på sigt øges til 3.500 kr. pr. borger svarende til yderligere 17-18 mio. kr. Dette vil yderligere øge underskuddet.
- **Kassebeholdningen er større end minimumsmålsætningen** på 250 mio. kr. i budgetåret, men forventes at falde til 217 mio. kr. i 2030, som er under minimumsmålsætningen. 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 fra 51,0 mio. kr. i 2027 til 38,0 mio. kr. i 2030.** Det 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, samt håndteringen af de mange fordrevne fra Ukraine.
- **Tilskud fra nedsættelse af skatten falder:** Kommunen modtager tilskud for at have sat skatten ned fra 26,1 % i 2022 og til 26,0 % i 2023. I 2028 modtager kommunen ikke længere tilskud for skatteenedsættelsen i 2023. Tilskuddet udgør 4,6 mio. kr. i 2027.
- **Budgetpres på flere driftsområder**
 - **Socialområdet:** På både børn- og voksenområdet indmeldes der merforbrug i 2026 og der forventes yderligere budgetpres i 2027 jf. de trykprøvninger, der er lavet forud for budgetforhandlingerne.

- På dele af skoleområdet, Særligt Børneby Nord, forventes der merudgifter i 2026 og fortsatte udfordringer i 2027.

Økonomiske målsætninger og det tekniske budget 2027-2030

Kommunalbestyrelsen vedtog den 16. juni 2026 en revideret økonomisk politik for Norddjurs Kommune. Politikken indeholder følgende målsætninger:

- **Balance i budgettet** - Der skal på sigt være strukturel balance i det enkelte år. Det vil sige, at indtægterne skal dække driftsudgifter, anlæg og afdrag på lån.

I denne valgperiode er der mulighed for investeringer fra kassen til strategisk udvikling og tilpasning af kommunens drift, så der skabes strukturel balance frem mod næste valgperiode i budgettet i 2030.

Strukturel balance betyder, at kassebeholdningen forbliver konstant på længere sigt.

- **Servicerammen** overholdes såvel i budget som i regnskab. Den tilpasses løbende efter befolkningsudviklingen i såvel opadgående som nedadgående retning. Den vejledende serviceramme er for 2027 nedjusteret med 6 mio. kr. i forhold til den vejledende serviceramme udmeldt af KL.

På langt sigt skal serviceudgifterne pr. indbygger tilnærmes niveauet for sammenlignelige kommuner.

- **Anlæg** - Anlægsudgifterne skal som minimum udgøre 110 mio. kr.
- **Kassebeholdning** - Den gennemsnitlige kassebeholdning skal udgøre minimum 250 mio. kr.
- **Gæld** - Der optages som udgangspunkt ikke ny gæld og der skal samtidig være real afvikling af kommunens restgæld ekskl. ældreboliger.

Tabel 1 viser et udsnit af budgetbalancen fra det tekniske budget for 2027-2030. 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 2027-2030

	2027	2028	2029	2030
Resultat af ordinær drift	-51,3	-24,3	-22,0	1,0
Anlægsudgifter	135,0	85,8	53,8	53,8
Afdrag på egne lån og feriepenge	6,2	6,3	6,5	6,6
Strukturel balance	57,3	57,9	50,9	74,0
Kasseforøgelse (-) Kasseforbrug (+)	84,3	34,2	53,9	77,0
Kassebeholdning gennemsnit	470,7	357,0	284,5	217,4

Målsætningen for kassebeholdningen er opfyldt i alle år på nær overslagsår 2030. Målsætningen for anlægsudgifter på ca. 110 mio. kr. er ikke overholdt i overslagsårene 2028, 2029 og 2030. Hæves anlægsudgifterne

i overslagsårene til målsætningen, forværres det strukturelle underskud, som det fremgår af tabel 2. Der er strukturelt underskud i alle år og det er stigende frem mod 2030.

I tabel 2 er anlægsudgifterne fastsat til 110 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 110 mio. kr. i anlægsudgifter

	2027	2028	2029	2030
Anlægsudgifter	110,0	110,0	110,0	110,0
Strukturel balance (-=overskud, +=underskud)	32,3	82,0	107,1	130,2

Tabellen viser, at det strukturelle underskud i 2027 falder til ca. 32,3 mio. kr. i 2027, mens det strukturelle underskud stiger til 82,0 mio. kr. i 2028, 107,1 mio. kr. i 2029 og 130,2 mio. kr. i 2030, hvis anlægsbudgettet sættes til 110 mio. kr. Udgifterne er derfor cirka 130,2 mio. kr. for høje i 2030, hvis den økonomiske målsætning om balance skal overholdes i 2030. Der kan dog også være anlægsindtægter forbundet med højere anlægsudgifter.

I 2027 har Norddjurs Kommune fået udmeldt en vejledende anlægsramme på 111,3 mio. kr. Der er i øjeblikket budgetlagt med 134,9 mio. kr. i anlægsudgifter. I disse anlægsudgifter indgår udgifter til højvandslukke i Grenaa. Det blev politisk besluttet, i Norddjurs Kommunes budgetaftale for 2026, 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 542,3 mio. kr. ultimo 2026, til 217,4 mio. kr. ultimo 2030**. Det er et forventet kassetræk på 324,9 mio. kr. over den 4-årige budgethorisont. Det tekniske budget for i år, illustrerer vigtigheden ved at have en solid kassebeholdning.

Hvis ikke kommunens overskudslikviditet skal være opbrugt ved udgangen af denne budgethorisont, er der behov for at tilpasse driften. Der skal også være opmærksomhed på, at der i det tekniske budget allerede er indarbejdet besparelspuljer på 5 mio. kr. i 2027, 8 mio. kr. i 2028 og 35 mio. kr. årligt i 2029 og 2030.

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.

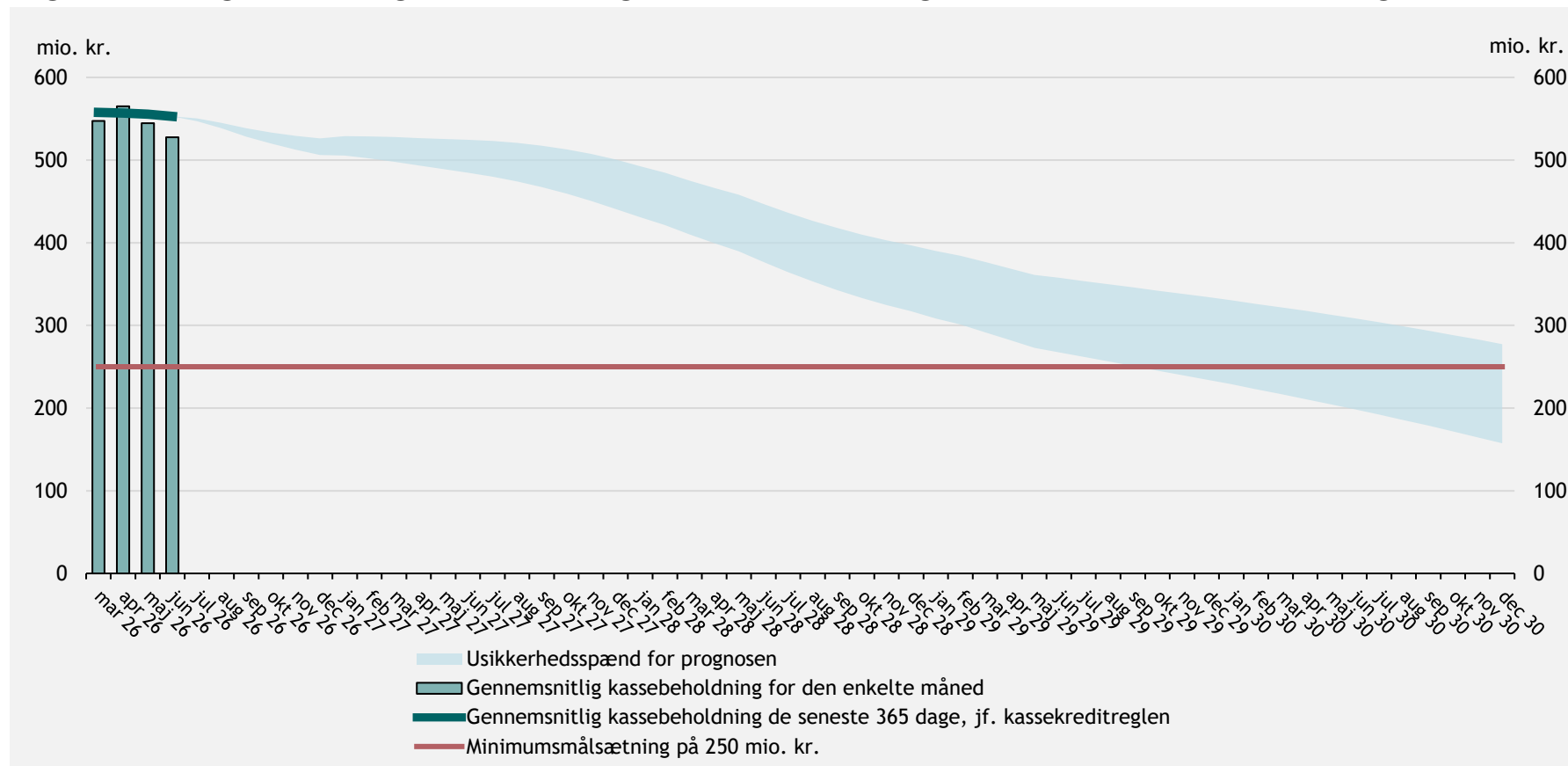
Der er tre oplagte områder, som man på en styrbar måde kan anvende en del af overskudslikviditeten på, uden at skabe varige driftsudgifter:

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

I 2027 er kommunens vejledende anlægsramme på 111,3 mio. kr. Anlægsudgifterne i 2027 i det tekniske budget er på 135 mio. kr., inkl. 18,9 mio. kr. i udgift til højvandslukke i Grenaa. Det blev politisk besluttet, i Norddjurs Kommunes budgetaftale for 2026, at udgifterne til højvandslukket indgik i en investeringspulje på anlæg på i alt 25 mio. kr., der "kørte på siden" og ikke skulle indgå i beregningen af strukturel balance.

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

Figur 1: Prognose for gennemsnitlig kassebeholdning 2027-2030 i teknisk budget



Der bruges et usikkerhedsspænd på +/- 60 mio. kr. i 2030. 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 2026.

Ekstra afdrag på langfristet gæld

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

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

Norddjurs Kommune har lån hos KommuneKredit med en samlet restgæld på **ca. 79 mio. kr.** ved udgangen af 2025. Dette er cirka 71 % mindre end landsgennemsnittet per 31. december 2025 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 2026

Lånenummer	Udløbsdato	Restgæld ultimo 2027 (mio. kr.)	Ydelse (mio. kr.)		
			2028	2029	2030
201441918 V	12/04/2039	5,2	0,5	0,5	0,5
201543843 V	28/03/2040	9,1	0,9	0,9	0,9
201645599 V	25/03/2041	20,3	1,9	1,8	1,8
201747319 B	25/03/2042	11,4	0,8	0,8	0,8
201848739 F	31/03/2043	19,8	1,4	1,4	1,4
201950466 F	15/03/2044	6,6	0,4	0,4	0,4
I alt		72,4	5,9	5,8	5,8

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

Tilbagebetaling af skyldige feriemidler

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, som ligger noget højere end renten på et ordinært lån, kan en fuld indfrielse være hensigtsmæssig.

Ved udgangen af 2025 udgjorde de skyldige feriemidler cirka **89 mio. kr.** for Norddjurs Kommune. I 2022 og 2023 er der desuden blevet ekstraordinært afdraget et beløb på kommunens skyldige feriemidler.

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. En kommune kan derfor have særligt store indtægter i op til otte år, hvis kommunen har oplevet et stort fald i befolkningstallet. Norddjurs Kommune har gennem flere år haft befolkningsnedgang og modtager derfor et stort, men aftagende, 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.
- **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 2027, 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 2028, 2029 og 2030, da en eventuel stigning afhænger af den konkrete aftale.
- **Selvbudgettering:** Norddjurs Kommune valgte at selvbudgettere i 2024 og 2025. Den endelige efterregulering for 2025 kendes først i 2028. Norddjurs Kommune vil blive efterreguleret med eventuelle ændringer på skatteindtægterne, men også med modregning i bloktilskuddet, svarende til øvrige kommuners gevinst ved selvbudgetteringen. Norddjurs Kommune har i 2027 en nettogevinst som følge af selvbudgetteringen på ca. 7,3 mio. kr., og ifølge den seneste prognose 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. Dette er med til at skabe usikkerhed om størrelsen af den kommunale grundskyld og dermed indtægterne i overslagsårene.
- **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. Ligeledes medfører den nye reform på beskæftigelsesområdet, at der er større usikkerhed omkring udviklingen i udgifterne i 2027.

- **Sundhedsreform:** Som følge af sundhedsreformen overgår en del af opgaverne på sundhedsområdet til regionen, og kommunernes betaling til hospitalerne (den aktivitetsbestemte medfinansiering) fjernes. Det betyder, at både kommunens udgifter og indtægter reduceres. I det tekniske budget, er bloktilskuddet reduceret med det, der svarer til ca. 217 mio. kr. (2025 pl). Der svarer dog ikke 1:1 til det beløb, som udgiftssiden kan reduceres med, og forvaltningen har opgjort Norddjurs Kommunes tab til ca. 15 mio. kr. Der er i 2027 og 2028 aftalt en kompensationsordning, så kommuner, der taber på reformen, får en compensation. Det endelige beløb er ikke vedtaget i Folketinget endnu. Det foreløbige skøn for compensationen udgør godt 1 mio. kr.
- **Budgetområder under pres:** I den første budgetopfølgning for 2026 har flere områder indmeldt budgetpres.
 - **Socialområdet:** Der er stigende udgifter på socialområdet på både børn og voksen delen. begge områder indmeldt stigende udgifter på myndighedsområdet. Som tidligere besluttet, er der udarbejdet prognoser for 2027, som forventer, at udgiftspreset stiger yderligere i 2027.
 - **Skoleområdet:** Der er særligt budgetpres på Børneby Nord og Søren Kanne Skolen.
 - **Natur-, Miljø- og Teknikudvalget:** Pga. merforbrug på vejrlig i vinteren 2026 forventer udvalget at anvende alle udvalgets opsparede midler og har samtidig holdt tilbage på aktiviteter på andre områder for at nedbringe merforbruget.

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 8 år. I 2027 modtager kommunen 57,4 mio. kr. Tilskuddet forventes at blive mindre i de kommende år. Der er altid stor usikkerhed om tilskuddets størrelse i overslagsårene, som er særlig stor i disse år på grund af de mange fordrevne fra Ukraine.

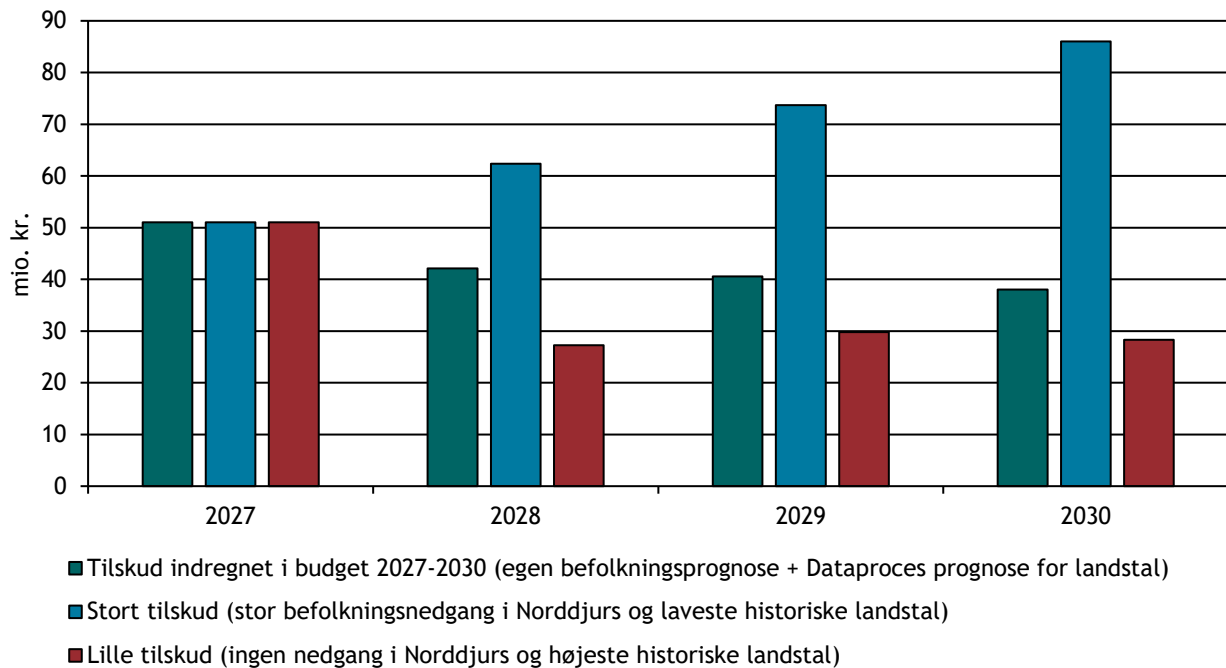
Figur 2 på næste side viser det budgetterede tilskud fra faldende befolkningstal i budget 2027-2030 samt to scenarier hvor kommunen får et større og et mindre tilskud. Det budgetterede tilskud er 57,4 mio. kr. i 2027, 42,0 mio. kr. i 2028, 40,5 mio. kr. i 2029 og 38,0 mio. kr. i 2030.

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 2027-2030. Der er taget udgangspunkt i kommunens egen befolkningsprognose. Landstallet er baseret på Dataproses' 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).

Figur 2: Tilskud fra faldende befolkningstal i mio. kr. 2027-2030 ved forskellige scenarier



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 48 mio. kr. større og 9,7 mio. kr. mindre i 2029, sammenlignet med de 38,0 mio. kr., som er indregnet i 2029 i det tekniske budget for 2027-2030. Risikoen for udsving er altså betydelig, og størrelsen af tilskuddet kan variere betydeligt hvis forudsætningerne ændrer sig.

Befolkningsprognosen for 2026 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.