



Samlet overblik over budget 2025-2028

1. Sammenfatning

KL og regeringen indgik 31. maj 2024 aftalen om rammerne for kommunernes økonomi i 2025. Økonomaftalen mellem KL og regeringen indeholder rammer for serviceudgifter, anlægsudgifter og finansiering for kommunerne. Nærværende notat har fokus på finansieringen i aftalen sammenholdt med kommunens udgifter og dermed kommunens balancer. Herudover indeholder notatet beregning af ny balance ved Borgmesterforslag til budget 2025-2028.

Budget 2025 er år 2 i det to-årige budgetforlig, hvor der har været fokus på at gentænke kernevelfærden i forlængelse af visionen 'Velfærd skaber vi sammen'. Fagudvalgene har arbejdet med omstillinger for 150 mio. kr. Omstillingsarbejdet er beskrevet i budgetnotater til fagvalgene samt i bilag 11 *Fagudvalgenes omstillinger i budget 2025*. I sig selv påvirker omstillingsarbejdet ikke balancerne i kommunens økonomi, da der investeres og finansieres 150 mio. kr.

2. Basisbalance budget 2025-2028

På baggrund af den indgåede økonomaftale mellem KL og regeringen er der indregnet nye skøn på skat og tilskud/udligning, konjunkturvurdering, effekten af lov- og cirkulæreprogrammet, ny pris- og lønregulering ligesom nye tekniske rettelser er opgjort. Da budget 2025-2028 er en del af et to-årigt budgetforlig indeholder basisbalancen endvidere alene et finansieret anlægsniveau på 225 mio. kr., svarende til niveauet i det to-årige budgetforlig. Basisbalancen danner grundlag for bevillingsoversigt, sammenlignende bevillingsoversigt og takstkataloget. Bilag 4 "Budgetændringer til budget 2025-2028 siden vedtagelsen for overslagsåret 2025 (basisbalancen)" forholder sig ligeledes til basisbalancen

Balancen for 2025 udgør et underskud på 69,9 mio.kr., som er en forværring i forhold til forårsseminaret på 46 mio.kr. I forhold til det vedtagne budget i 2024 for budgetoverslagsåret 2025 er det en forværring på 73,7 mio.kr.

Til trods for at servicerammen i Økonomaftalen for 2025 er løftet med 54 mio. kr. for Roskilde kommune indeholder de bagvedliggende indtægtsændringer så store forværringer, at der netto er en forværring på indtægtssiden i forhold til det budgetlagte. Disse ændringer er gennemgået i afsnit 4 nedenfor.

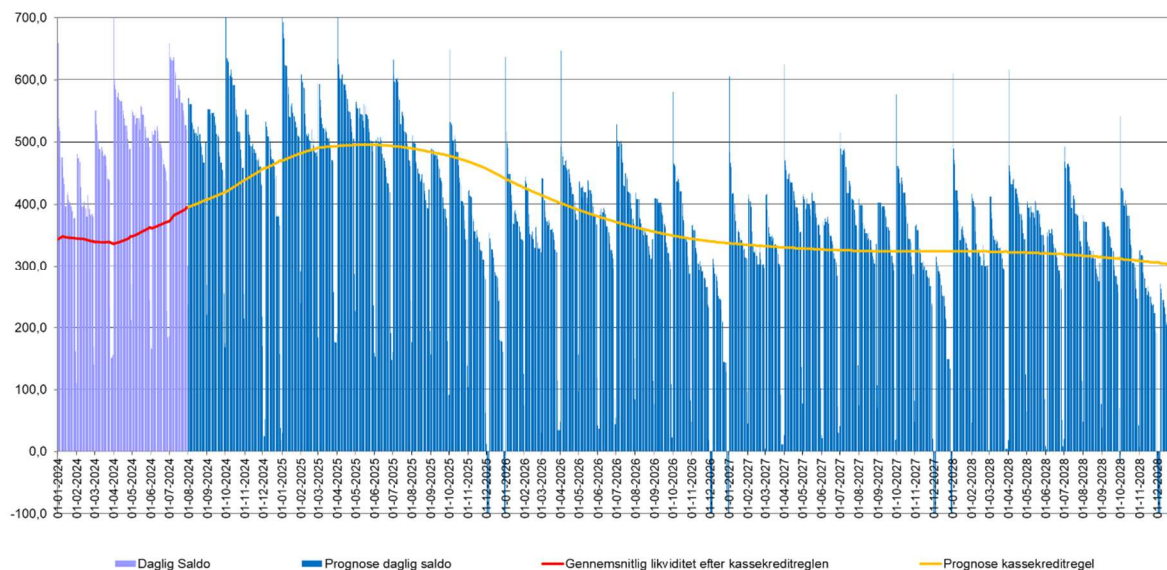


Basisbalance 2025-2028

Mio. kr. i årets priser (- = udgifter, + = indtægter)	2025	2025	Skøn pr. 21. august 2024			
	I budget 2024- 2027	Til forårs- seminar	2025	2026	2027	2028
Resultat af ordinær driftsvirksomhed	283,2	276,3	188,5	260,4	286,3	231,6
Anlægsudgifter ekskl. byggemodning	-135,6	-164,6	-187,6	-155,0	-155,0	-155,0
Byggemodning	-89,4	-85,5	-71,9	-70,0	-70,0	-70,0
Energiinvesteringer	-10,0	-10,0	-10,0	-10,0	-10,0	-10,0
Ejendomssalg og -køb	56,3	56,3	90,8	52,5	52,5	52,5
Resultat af det skattefinansierede område	104,5	72,5	9,8	77,9	103,8	49,1
Optagne lån	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
Afdrag på lån (langfristet gæld)	-112,5	-111,9	-111,9	-112,0	-112,2	-112,4
Indskud i landsbyggefonden	-13,0	-13,0	-13,0	-13,0	-13,0	-13,0
Øvrige finansforskydninger	-1,8	-1,8	16,2	-1,8	-1,8	-1,9
Frigivelse af deponerede midler	0,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3
Samlet balance på det skattefinansierede område	-12,5	-42,0	-86,6	-36,6	-10,9	-65,9
Effekt af det brugerfinansierede område	-3,7	-1,9	-3,3	-3,3	-3,3	-3,3
Ændring af likvide aktiver	-16,2	-43,9	-89,9	-39,9	-14,2	-69,2
- Heraf afsat bufferpulje vedr. håndtering af overførsler	-20,0	-20,0	-20,0	-20,0	-20,0	-20,0
Ændring af likvide aktiver (forudsat, at bufferpuljen ikke forbruges)	3,8	-23,9	-69,9	-19,9	5,8	-49,2

Ved indregning af ovenstående basisbalance skønnes Roskilde Kommunes likviditet ultimo 2025 at ligge på 415 – 465 mio. kr. efter kassekreditreglen faldende til 275 – 325 mio. kr. ultimo 2028.

Likviditetsudvikling 2024 - 2028





3. Borgmesterforslag vedrørende budget 2025-2028

Borgmesteren har udarbejdet budgetforslag vedrørende budget 2025-2028 med henblik på løsning af de balanceudfordringer, der indgår i basisbalancen.

Borgmesterforslaget er baseret på en videreførelse af budgetforligets beslutninger omkring omstillinger i velfærd, basisbudgettet i forhold til driftsudgifter med et mindre antal ændringer beskrevet i bloktekster samt borgmesterens forslag til anlægsinvesteringer, uddybet i selvstændigt bilag.

Balancen i borgmesterens budgetforslag viser et underskud på 8 mio.kr, i 2025 og 5,9 mio. kr. i 2026. I 2027 er der overskud på balancen på 15,4 mio. kr. og et overskud på 2 mio. kr. i 2028.

Borgmesterbalance 2025-2028

Mio. kr. i årets priser (- = udgifter, + = indtægter)	2025	2025	Skøn pr. 21. august 2024			
	I budget 2024- 2027	Til forårs- seminar	2025	2026	2027	2028
Resultat af ordinær driftsvirksomhed	283,2	276,3	210,3	285,8	314,4	276,3
Anlægsudgifter ekskl. Byggemodning	-135,6	-164,6	-249,2	-175,0	-175,0	-175,0
Byggemodning	-89,4	-85,5	-80,5	-51,0	-58,0	-35,0
Energiinvesteringer	-10,0	-10,0	-10,0	-17,0	-17,0	-17,0
Ejendomssalg og -køb	56,3	56,3	102,8	52,5	52,5	52,5
Resultat af det skattefinansierede område	104,5	72,5	-26,7	95,3	116,9	101,8
Optagne lån	10,0	10,0	39,0	17,0	17,0	17,0
Afdrag på lån (langfristet gæld)	-112,5	-111,9	-100,3	-115,5	-115,7	-115,9
Indskud i landsbyggefonden	-13,0	-13,0	0,0	-18,0	-18,0	-16,0
Øvrige finansforskydninger	-1,8	-1,8	16,2	-1,8	-1,8	-1,9
Frigivelse af deponerede midler	0,3	2,3	47,1	0,3	0,3	0,3
Samlet balance på det skattefinansierede område	-12,5	-42,0	-24,7	-22,7	-1,3	-14,7
Effekt af det brugerfinansierede område	-3,7	-1,9	-3,3	-3,3	-3,3	-3,3
Ændring af likvide aktiver	-16,2	-43,9	-28,0	-25,9	-4,6	-18,0
- Heraf afsat bufferpulje vedr. håndtering af overførsler	-20,0	-20,0	-20,0	-20,0	-20,0	-20,0
Ændring af likvide aktiver (forudsat, at bufferpuljen ikke forbruges)	3,8	-23,9	-8,0	-5,9	15,4	2,0

Borgmesterens budgetforslag indeholder

- Opretholdelse af risikopulje på 15 mio. kr. i 2025-2027 med henblik på understøtte omstillingsarbejdet. Puljen reduceres med 20 mio. kr. for at modgå reducerede indtægter. I 2028 bortfalder puljen.
- Behov for mindre branding af Roskilde by, mindreudgifter relateret til færre fysiske borgermøder og færre fysiske pjecer samt ophør af § 17 stk. 4 udvalg 'Sundhed for alle' med udgangen af 2024.
- Indfrielse af leasingaftale vedrørende en del af kommunens gadebelysning. Renten på leasingaftalen er uforholdsmæssig høj, hvorfor det kan betale sig at afslutte aftalen. Finansiering af indfrielsen på 83,5 mio. kr. sker ved frigivelse af deponerede midler, brug af likviditetslån, bevilliget som del af budget 2024 processen og ved reduceret afdrag på



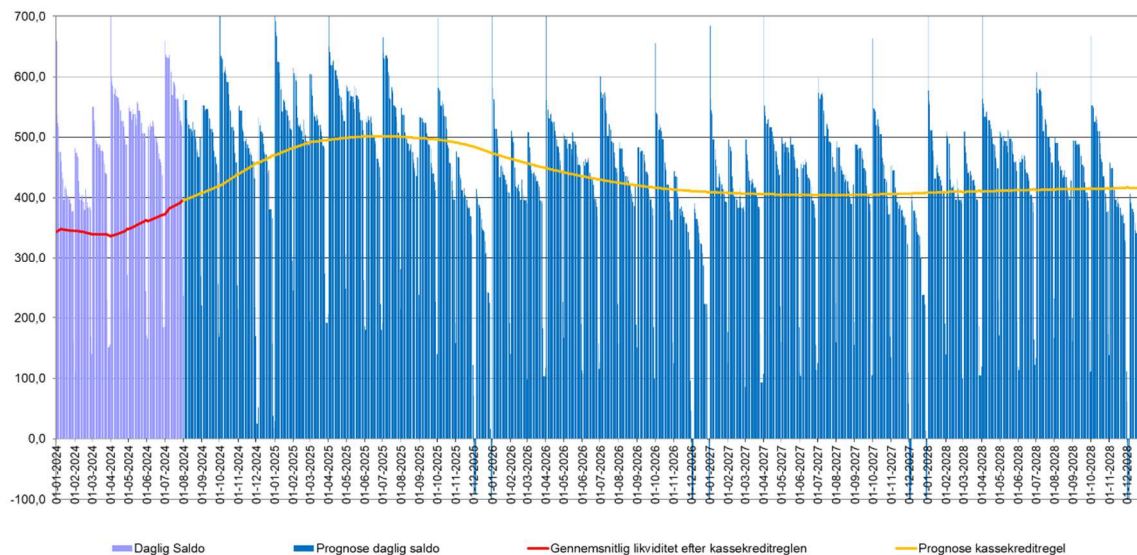
feriepengeforpligtigelsen i 2025. For at minimere balancetrækket i 2025 foreslås endvidere en ændret periodisering på grundkapitalindskud. Hjemtagning af belysningen muliggør endvidere energioptimering af belysningen.

- Med åbning af ny svømmehal i 2020 samt med udsigt til omfattende og dyre renoveringer foreslås en lukning af Sct Jørgensbadet per 1. juli 2025.
- Forventede øgede salgsindtægter som følge af kapacitetsnedgang på dagtilbudsområdet.

Uddybning af borgmesterens forslag findes i bilag 8-10.

Ved indregning af ovenstående borgmesterbalance skønnes Roskilde Kommunes likviditet ultimo 2025 at ligge på 450 – 500 mio. kr. efter kassekreditreglen faldende til 390 – 440 mio. kr. ultimo 2028.

Likviditetsudvikling 2024 - 2028



4. Ændringer i driftsbudgettet

Driftsindtægter – skat og tilskud/udligning

Der er i opgørelsen af driftsindtægter taget udgangspunkt i statsgaranti for 2025 og selvbudgetterede indtægter for 2026-2028. På nuværende tidspunkt er der alene en forskel i indtægtsgrundlaget på 6,5 mio. kr. mellem valg af selvbudgettering og statsgaranti. På den baggrund er der alene fokuseret på statsgaranti i 2025. Der er udarbejdet selvstændigt notat om *Valg mellem statsgaranti og selvbudgettering* (bilag 3). Beslutning om dette træffes i forbindelse med 2. behandling af budgettet.

Udviklingen i de samlede indtægter for 2025-2028 er beskrevet i bilag 2 *Gennemgang af skat og tilskud/udligning til budget 2025-2028*. Det fremgår her, at der i budget 2025 ses en samlet forværring på indtægtssiden på 71 mio. kr. ved valg af statsgaranti. Bundlinjen på 71 mio. kr. er sammensat af en række forskellige bevægelser, de største bevægelser er uddybet nedenfor.



- Tilførsel af 54 mio. kr. som følge af løft i servicerammen

Aftalen for kommunernes økonomi for 2025 indeholdt en betydelig forøgelse af servicerammen. For Roskilde kommune er den løftet med 54 mio. kr., som der også følger finansiering med til. En del af løftet sker med bindinger, således at der samtidig sker en forøgelse på udgiftssiden, dette udgør ca. 18 mio. kr.

Som det fremgår nedenfor indeholder de fleste øvrige elementer i økonomiaftalen forværringer af indtægtssiden, der samlet overskrider forbedringen af effekten af den øgede serviceramme.

- Forværring af skøn for indkomstskatter på 37 mio. kr.

Vækstskønnet for beskatningsgrundlaget i kommunerne er væsentligt reduceret i 2025 i forhold til det budgetlagte. I budgettet for 2024 forventede KL på baggrund af Økonomisk redegørelse en vækst i indkomstgrundlaget på 4,9 procent fra 24-25. Dette er til budget 2025 reduceret til 1,6. Da Roskilde generelt har et højere vækstskøn end gennemsnittet på landsplan, rammer nedgangen i Roskilde hårdere, da kommunen alene kompenseres i balancetilskuddet på baggrund af gennemsnitlige niveauer. Brutto er effekten af skatteskonnet således 63 mio. kr., der modgås af en positiv effekt fra balancetilskuddet på 15 mio. kr. og udligning på 11 mio. kr.

- Forværring af skøn for ejendomsskatter på 16 mio. kr.

På ejendomsskatteområdet har der over de seneste år været meget store bevægelser på baggrund af ændringer i vurderingerne. Ejendomsskatteindtægterne blev med budget 2024 kraftigt opjusteret på baggrund af udsendelse af foreløbige ejendomsvurderinger. Niveauet er efterfølgende nedjusteret med 28 mio. kr. Faldet i Roskilde er større end på landsplan, så kommunen kompenseres alene for faldet med 12 mio. kr. i balancetilskuddet. Det bemærkes, at der fortsat ikke er udmeldt endelige vurderinger, hvorfor der også over de kommende år vil kunne ske justeringer. For så vidt angår dækningsafgift er den på niveau med budgetvedtagelsen 2024, da der er indført en kompensationsordning, for at dækningsafgiften for erhvervsejendomme indføres gradvist.

- Forværring af skøn for selskabsskat på 7 mio. kr.

Roskilde kommune har et selskabsskatteniveau under gennemsnittet på landsplan. Det betyder, at kommunes indtægter fra selskabsskat er meget afhængig af udviklingen i andre kommuner. Da kommunen har et niveau under gennemsnittet modtager vi udligning på selskabsskat. Men de seneste år overgås denne udligning af at enkelte kommuner modtager meget høje skatteindtægter fra enkeltsselskaber (særligt medico og el), hvilket giver Roskilde kommune en forværring i balancen. I 2025 falder kommunens selskabsskatter med 5 mio. kr. Vi modtager 7 mio. kr. i udligning af selskabsskat, men mister 9 mio. kr. i balancetilskud.

- Forværring på 27 mio. kr. vedrørende Den centrale refusionsordning.

Der blev i 2021 gennemført en refusionsomlægning i forhold til udgifterne på det specialiserede område. I perioden siden, er udgifterne til det specialiserede område steget, og indtægterne ligeledes steget. Med økonomiaftalen øges indtægtsvurderingen vedr. refusionerne med 1,8 mia. kr. for alle kommuner, hvilket giver en betydelig reduktion i balancetilskuddet. For Roskilde kommune svarer det til en reduktion på 27 mio. kr. Roskilde kommune har løbende foretaget justeringer af budgettet på baggrund af denne ubalance. I Roskildes budget 2025 indgår en forventet stigning i indtægter fra den centrale refusionsordning på 3 mio. kr., men således væsentligt under niveauet for landsplansopskrivningen.



- Forværring af udligning på 29 mio. kr. som følge af ændret socioøkonomi.

Udligningen mellem kommunerne er blandt andet baseret på aldersbestemte udgiftsbehov og socioøkonomisk udgiftsbehov. De nye data som udligningen baseres på indeholder en forbedring af Roskildes socioøkonomiske data, særligt på baggrund af fald i 'antal børn i familier med lav uddannelse', 'personer med lav indkomst' og 'antal billige private boliger'. Logikken i udligningen er, at forbedringen af disse forhold giver et lavere udgiftspres, hvorfor kommunen har 'behov' for færre indtægter til at dække færre udgifter. Roskilde kommunes socioøkonomiske indeks er i 2025 77,1 - hvor landsgennemsnittet er 100. Der er 11 kommuner i landet der har lavere socioøkonomisk indeks en Roskilde.

- Forværring på 5 mio. kr. som følge af finansiering af særligt vanskeligt stillede kommuner.

Driftsudgifter - Budgetændringer siden budgetvedtagelsen 2024

I bilag 4 er de tekniske rettelser siden sidste budgetvedtagelse gennemgået. Det har indgået som en del af det to-årige budgetforlig, at der ikke til budget 2025 blev indarbejdet tekniske rettelser på fagudvalgene. Eventuelle tekniske rettelser vil skulle håndteres inden for fagudvalgets ramme.

De tekniske rettelser i bilaget, er således rettelser afledt af politiske sager, økonomiaftale, demografi m.v. Det bemærkes, at der som teknisk rettelse alene er indarbejdet udgifter vedrørende Ukrainere i de tre første måneder af 2025. Dette svarer til den finansiering kommunen modtager.

For yderligere uddybning henvises til bilag 4.

Driftsudgifter - Overførselsudgifter i budget 2025-2028

Roskilde Kommune får via bloktilskud finansiering til udgifterne til indkomstoverførsler, da udgifterne i et vist omfang afhænger af udviklingen i konjunkturerne. På baggrund af økonomiaftalen og kommunens egne skøn for udviklingen fastsættes budgettet for 2025-2028.

Den samlede vurdering for udviklingen i 2025 samt de kommende år er budgetlagt med udgangspunkt i KL's overførselsskøn i forhold til økonomiaftalen og tilpasset forvaltningens forventninger til udviklingen i Roskilde på de enkelte områder. Sammenlignet med basisbudgettet for 2025 medfører denne gennemgang en forøgelse af det samlede budget på 25,5 mio. kr. for rammen til indkomstoverførsler i 2025. Dette skøn ligger i 2025 godt 7,0 mio. kr. under KL's skøn.

Forvaltningen har i lighed med sidste år kun medregnet udgifter til ukrainske flygtninge indtil særlovens ophør 17. marts 2025. Dette svarer til den finansiering kommunen modtager.

Der henvises til særskilt notat om Overførselsudgifter i budget 2025-2028 (bilag 5).

Driftsudgifter - Lov og cirkulæreprogram og andre reguleringer

Via økonomiaftalen/lov- og cirkulæreprogrammet sker der en kompensation på de områder, hvor ny lovgivning betyder mer- eller mindredgifter for kommunerne. For 2025 forøges Roskilde Kommunes kompensation via bloktilskud med 13,8 mio.kr. og på udgiftssiden indarbejdes udgifter på 13,8 mio.kr. De væsentligste lovændringer samt tilhørende kompensationsbeløb er beskrevet i notat (bilag 6).



Driftsudgifter - Økonomiudvalgets udviklingspulje.

I Økonomiudvalgets udviklingspulje er der afsat 5 mio. kr. hvert år fra 2025-2028. Af de afsatte midler er der disponeret beløb til Spejdernes lejr 2026, Boserup Naturcenter, cykelløb og Special Olympics, se endvidere bilag 17.

Driftsudgifter - Risikopulje og bufferpulje

Med budget 2024 blev der i 2025 og overslagsårene afsat en risikopulje på 35 mio. kr. I borgmesterens budgetforslag er der afsat en risikopulje på 15 mio. kr. i 2025-2027.

Der har i en årrække været afsat en bufferpuljen på 20 mio.kr. med henblik på, at overførsler på drift fra tidligere år ikke fører til en overskridelse af servicerammen. Puljen indgår i 2025-2028 i borgmesterens budgetforslag.

5. Anlægsoversigt vedrørende borgmesterens budgetforslag

Bilag 8 indeholder borgmesterens budgetforslag med anlæg- samt byggemodningsprojekter. De enkelte projekter er uddybet i bloklistor og tekster, jf. bilag 9+10.

Der blev med budget 2024 indarbejdet negative puljer i anlægsbudgettet for 2025-2027. Den negative pulje i 2025 er udmøntet i borgmesterens budgetforslag, mens der fortsat indgår negative puljer i budgetoverslagsårene.

I borgmesterens forslag indgår en investering på 83 mio. kr. i 2025 vedr. Erhvervelse af gadebelysning i Roskilde midtby. Den store investering betyder samtidig et meget højt samlet bruttoanlægsniveau for borgmesterens forslag på 348 mio. kr.

Afledt af 'Aftale om folkeskolens kvalitetsprogram' indeholdt økonomiaftalen investering i 'bedre faglokaler i folkeskolen' svarende til et niveau på 11,1 mio. kr. i 2025. I Roskilde kommune er disse midler tænkt ind i den eksisterende anlæg til 'Skolerenovering' og 'Skolegårde og udendørs læringsrum', der er herudover ikke afsat yderligere anlægsmidler som følge af 'Aftale om folkeskolens kvalitetsprogram'.

For køb og salg af ejendomme indgår der i borgmesterens budgetforslag et samlet indtægtsbudget på 102,8 mio. kr. Ud over den eksisterende salgspulje, er puljen opskrevet med forventede salgsindtægter som følge af ombygning af rådhuset samt salg af overskydende kapacitet på dagtilbudsområdet. Mulige salg er uddybet i bilag 14 vedrørende *Køb og salg af ejendomme i budget 2025* (fortroligt).

6. Kommunens likviditet

Kommunens likviditet er et udtryk for kommunens råderum og på nuværende tidspunkt forventes jf. budgetopfølgningen pr. ultimo juni 2024 en likviditet efter kassekreditreglen på 445-495 mio.kr ved udgangen af 2024. Se også Bilag 16 "Kassebeholdning og likviditet".

Skønnet for likviditeten efter kassekreditreglen ved udgangen af 2025 udgør i borgmesterens budgetforslag 450-500 mio. kr. Likviditeten vil være fortsat faldende de kommende år.



Det skal bemærkes, at likviditetsprognosen for budget 2025-2028 er meget usikker pga. den likviditetsmæssige effekt af boligskatteaftalen. Der vil i årene frem være efterreguleringer af de opkrævede boligskatter for både 2021, 2022 og 2023 kombineret med en fuld neutraliseringsordning mellem kommunerne. Skønnene for disse forhold er meget usikre. Der er ikke indarbejdet skøn for disse efterreguleringer i skønnene for likviditeten.

7. Lån og tilskud

Økonomiaftalen indeholder en række puljer (særtilskud og lån) til særligt vanskeligt stillede kommuner samt puljer omkring skatteændringer. Roskilde kommune har ikke ansøgt puljerne.

Det bemærkes, at der i Borgmesterens forslag til budget 2025-2028 indgår et likviditetslån på 29 mio. kr. Dette likviditetslån ansøgte kommunen om i forbindelse med budget 2024-processen afledt af ny afregningsmodel for ejendomsskatter. Kommunen modtog lånetilsagn men anvendte det ikke i budget 2024 processen. Lånet kan anvendes indtil april 2025 og kan på den baggrund indgå i budgetlægningen for 2025.

8. Serviceramme og anlægsramme

Som del af kommuneaftalen indgår et aftalt niveau for serviceudgifter og bruttoanlægsudgifter. Det er knyttet sanktioner (betinget balancetilskud) til kommunens overholdelse af rammerne i budgetlægningen på 3 mia. kr. for serviceudgifter og 1 mia. kr. for anlægsudgifter.

KL's kommunefordelte serviceudgiftsramme udgør 4.917 mio.kr. for Roskilde Kommune. I Borgmesterens budgetforslag udgør de budgetterede serviceudgifter 4.865 mio.kr., hvilket er 52 mio.kr. under den udmeldte ramme for Roskilde kommune.

KL's vejledende anlægsramme for Roskilde kommune udgør 256 mio. kr. i 2025. I Borgmesterens budgetforslag er der indarbejdet bruttoanlægsudgifter for 348 mio. kr., hvilket er 92 mio. kr. over den udmeldte ramme. Forklaringen på det høje anlægsniveau er, at køb af gadelys tæller med i opgørelsen af anlægsudgifter.

Med så stor en overskridelse af anlægsrammen er der risiko for at Roskilde kommune kan blive ramt af en sanktion i budgetlægningen. Men dette afklares først i den koordinerede budgetproces mellem kommunerne.