

Den økonomiske situation

Budget 2027-2030

Kulturen til forskel



HOLSTEBRO
KOMMUNE

Indledning

Holstebro Kommune er en veldreven kommune, men står over for nogle betydelige udfordringer. Holstebro Kommune har et samlet budget på godt 4,6 mia. kr. og beskæftiger omkring 3.700 fuld tidsmedarbejdere, som hver dag leverer velfærd til kommunens borgere – fra dagtilbud og skoler til ældrepleje, socialområdet, kultur og infrastruktur.

Når Byrådet vedtager budgettet, fastlægges de økonomiske rammer for kommunens aktiviteter. Bevillingerne fremgår af budgettets bevillingsoversigt og fordeles til fagudvalgene og Økonomiudvalget. Udvalgene har ansvaret for, at budgettet anvendes i overensstemmelse med Byrådets politiske mål og de vedtagne økonomiske rammer. (Se budgetoversigten og notat om budgetoversigten)

Byrådets budget for 2027-2030 skal sikre, at kommunen også i de kommende år kan levere en høj kvalitet i den kommunale service, samtidig med at økonomien er i balance. Det kræver løbende prioriteringer, fordi udgifterne på flere velfærdsområder vokser hurtigere end kommunens indtægter.

Holstebro Kommune har gennem en årrække arbejdet målrettet med at tilpasse økonomien. Der er gennemført effektiviseringer og servicereduktioner på 1 procent om året, men budgetoverslaget for 2027-2030 viser, at dette ikke længere er tilstrækkeligt. Med det nuværende udgangspunkt er der et råderum på 7,8 mio. kr. i 2027, og med et overskud på 31,1 mio. kr. over hele budgetperioden. Fagudvalgene har dog fremsendt ønsker om yderligere investeringer og budgetudvidelser for 85,4 mio. kr. i 2027 og 337,3 mio. kr. i budgetperioden og dermed en samlet underskud på 77,6 mio. kr. i 2027 og 306,2 mio. kr. over hele budgetperioden, hvis budgetudvidelserne skal efterkommes.

Den økonomiske udfordring skyldes ikke alene stigende udgifter. Kommunens indtægter udvikler sig også svagere end forventet. Holstebro oplever en lavere vækst i skattegrundlaget end landet som helhed, kommunen er blevet negativt påvirket af de nye regler for grundskyld, og det nuværende kommunale udligningssystem kompenserer ikke i tilstrækkelig grad for kommunens økonomiske vilkår. Samtidig forventes der ikke en reform af udligningssystemet før tidligst i 2029.

De seneste tre år har aftalerne om kommunernes økonomi tilført kommunerne et samlet serviceløft på mellem 3 og 4 mia. kr. årligt. I 2025 og 2026 blev disse gevinster reduceret af de udfordringer Holstebro Kommune står med, men i 2027 ser det ud til aftalen giver et mærkbart løft for Holstebro Kommune, da konsekvenserne af nogle af de negative effekter, så som grundskyld og selskabsskat, ikke har udviklet sig i en mere negativ retning.

Samtidig vokser udgifterne på flere områder. Flere ældre, stigende behov på handicap- og psykiatriområdet, udviklingen på familieområdet og usikkerhed på arbejdsmarkedsområdet lægger et fortsat pres på kommunens økonomi. Dette har i de senere år medført merforbrug på driften, med kompenserende handlinger til følge. Hertil kommer, at den generelle økonomiske udvikling, internationale usikkerheder og øgede statslige udgifter blandt andet til forsvar begrænser mulighederne for at tilføre kommunerne flere midler.

Byrådet har vedtaget en økonomisk politik, som skal sikre, at kommunens økonomi også på længere sigt er robust. Det betyder blandt andet, at der skal være balance mellem indtægter og udgifter over den fireårige budgetperiode, at kommunen overholder de økonomiske aftaler mellem regeringen og KL, og at der fortsat er plads til nødvendige investeringer i skoler, dagtilbud, veje, idrætsfaciliteter og øvrige kommunale anlæg.

For at skabe balance i budgettet er der – ud over de allerede indarbejdede effektiviseringer – udarbejdet et mulighedskatalog med forslag, der kan skabe et større økonomisk og politisk råderum. Kataloget er et administrativt arbejdsgrundlag og har ikke været politisk behandlet. Det er Byrådet, der gennem budgetforhandlingerne træffer beslutning om, hvordan økonomien skal bringes i balance, og hvilke prioriteringer der skal danne grundlag for kommunens udvikling i de kommende år.

De følgende afsnit beskriver kommunens økonomiske situation, udviklingen i indtægter og udgifter samt de væsentligste udfordringer og forudsætninger, som danner grundlag for budgettet for 2027-2030.

Mål for økonomisk balance

- ☐ Kommunens balance ikke er negativ over den 4-årige budgetperiode.

Mål for driftsbudgettet

- ☐ Serviceudgifterne budgetteres inden for servicerammen aftalt mellem KL og regeringen
- ☐ Den ordinære driftsvirksomhed skal udvise et overskud som kan dække nettoanlægsudgifter, indskud i Landsbyggefonden m.v. og som er medvirkende til opfyldelse af mål for kassebeholdningen.

Mål for anlægsudgifter/investeringsniveau

- ☐ Der skal i det samlede budget være råderum til et netto-anlægsbudget eksklusive jordforsyning og ældreboliger på op til 96 mio. kr.
- ☐ Investeringer i IT-udstyr, biler og teknisk materiel kan med henblik på en udjævning af udgifterne over flere år leasingfinansieres.

Mål for beskatningsniveau

- ☐ Skatterne i Holstebro Kommune må ikke stige ud over hvad der er plads til i aftalen mellem regeringen og KL.

Mål for kassebeholdningen

- ☐ Som udgangspunkt udnyttes lånerammen, som defineret i lånebekendtgørelsen, fuldt ud.
- ☐ Den likvide beholdning skal være minimum 200 mio. kr. målt efter kassekreditreglen.

Indtægter

Holstebro Kommunes indtægter består primært af personskatter, selskabsskat, grundskyld samt tilskud og udligning. Udviklingen i disse indtægtskilder er afgørende for kommunens muligheder for at finansiere den kommunale service.

Personskat

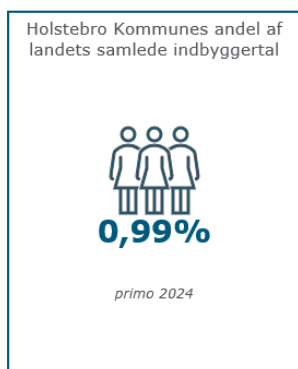
Personskatten er kommunens klart største indtægtskilde. Med et provenu på ca. 3,2 mia. kr. udgør personskatten omkring 71 pct. af kommunens samlede indtægter og er dermed den vigtigste forudsætning for finansieringen af den kommunale velfærd.

Holstebro Kommunes befolkning er i perioden 2007-2024 vokset med 2.769 borgere svarende til ca. 5 pct. Befolkningen i Danmark er imidlertid vokset hurtigere, og kommunens andel af den samlede danske befolkning er derfor faldet fra 1,04 pct. i 2007 til 0,99 pct. i 2024.

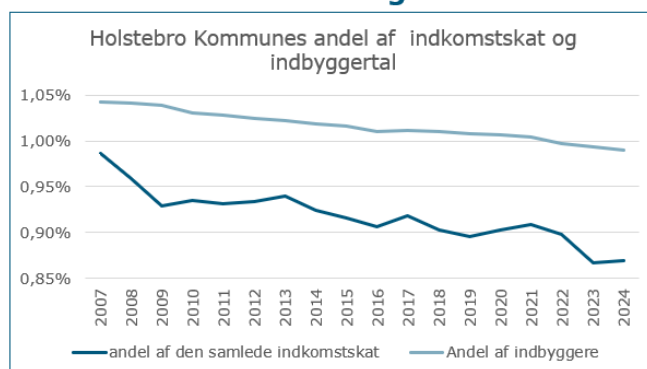
Udviklingen er endnu mere markant, når der ses på personskatteprovenuet. Holstebro Kommunes andel af det samlede kommunale personskattegrundlag er i samme periode faldet fra 0,99 pct. til 0,87 pct. – et fald på 0,12 procentpoint.

Det svarer til et årligt tab af skatteindtægter på løst estimeret på 200 mio. kr. (eksklusive udligning) sammenlignet med, hvis kommunen havde fastholdt sin tidligere andel af det nationale skattegrundlag.

2024



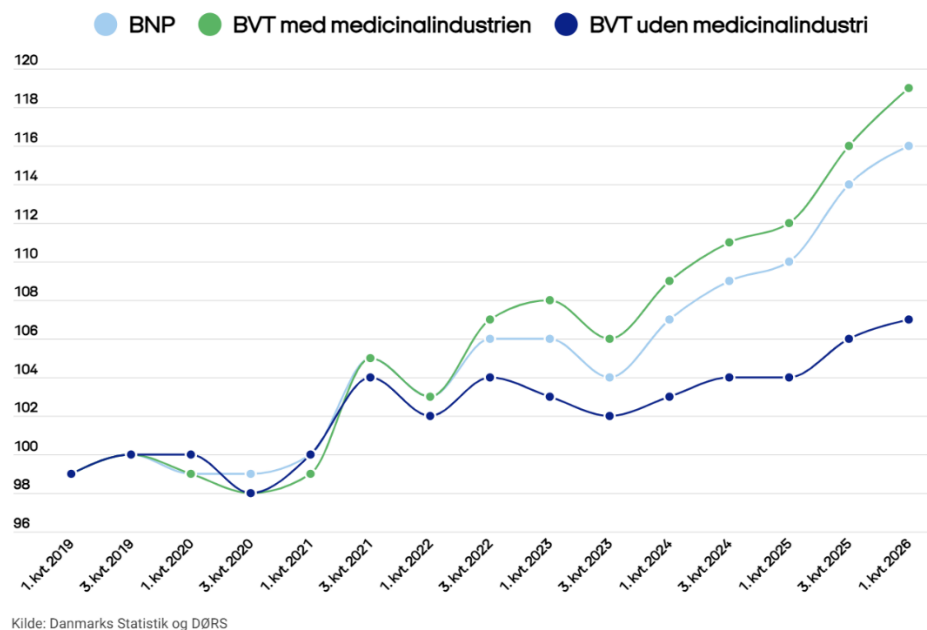
Udvikling



Selskabsskat

Kommunerne modtager 14,24 pct. af det samlede provenu fra selskabsskatten. Væksten i selskabsskatteprovenuet har imidlertid været meget ulige fordelt i landet. Det seneste år skyldes det især den ekstraordinære vækst i medicinalindustrien, som har skabt meget store selskabsskatteindtægter i et begrænset antal kommuner.

Nedenstående figur viser, at medicinalindustrien i dag står for en meget stor del af væksten i dansk økonomi, selv om branchen beskæftiger en relativt lille del af arbejdsstyrken. Uden medicinalindustrien ville den samlede økonomiske vækst i Danmark fra 2021 til 2024 have været tæt på nul.

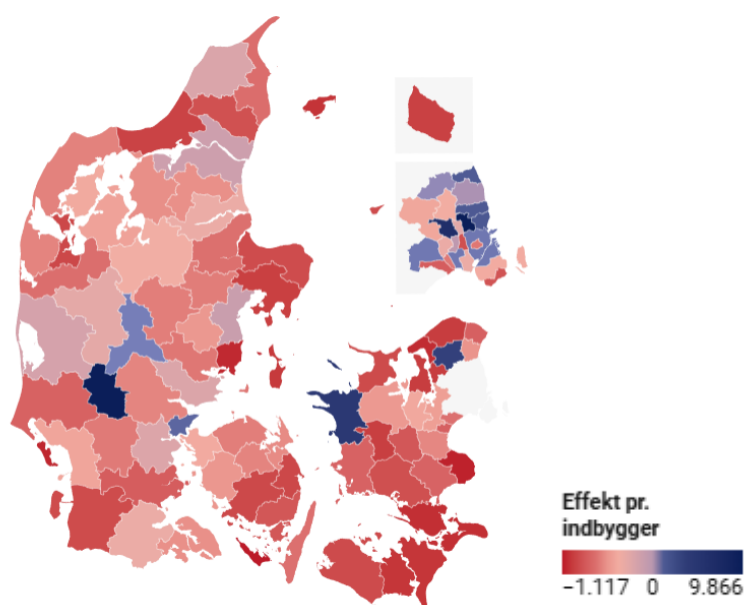


Denne udvikling har flere konsekvenser for kommunen. Holstebro Kommune har ingen større medicinalvirksomheder og får derfor ikke del i den ekstraordinære vækst i selskabsskatteprovenuet. Det ses direkte i kommunens indtægtsoversigt.

Endnu mere alvorligt er det, at kommunernes bloktilskud reduceres, når de samlede selskabsskatteindtægter på landsplan stiger. Denne mekanisme rammer Holstebro Kommune særligt hårdt og medfører en betydelig negativ omfordeling mellem kommunerne. Holstebro Kommunes forventede indtægter fra selskabsskat udgør ca. 60 mio. kr., men fordi selskabsskatteindtægterne på landsplan er steget markant, reduceres kommunens bloktilskud med 42,2 mio. kr. (i 2026 var tabet 45,4 mio. kr.)

Endelig er udligningen af selskabsskat begrænset til 50 %, mens udligningen af skatteindtægter fra personbeskatning udgør henholdsvis 75 % og 95 %, afhængigt af hvor langt en kommune ligger under landsgennemsnittet. Det betyder, at forskelle i selskabsskatteindtægter i langt højere grad end forskelle i personskatteindtægter slår direkte igennem i kommunernes økonomi.

Resultatet er, at væksten i selskabsskatten i høj grad er tilfaldet få kommuner. Se nedenstående illustration



Kilde: NB-Økonomi

Grundskyld

Indførelsen af de nye ejendomsvurderinger har haft betydelige økonomiske konsekvenser for Holstebro Kommune.

Da den nye grundskyld blev indført, blev kommunens grundskyldspromille fastsat på baggrund af foreløbige vurderinger af grundværdierne. De endelige vurderinger har efterfølgende vist, at grundværdierne i Holstebro Kommune er væsentligt lavere end forudsat. Kommunen har imidlertid ikke mulighed for at ændre grundskyldspromillen før 2029.

Konsekvensen er, at Holstebro Kommune hvert år modtager færre indtægter fra grundskylden end forventet. Samtidig reduceres kommunens bloktilskud som følge af de stigende grundskyldsindtægter på landsplan. Kommunen rammes dermed både af lavere skatteindtægter og lavere tilskud.

Den samlede negative effekt udgør op mod 28 mio. kr. om året. Holstebro Kommune har derfor sammen med en række andre kommuner arbejdet for en kompensationsordning. Der blev i 2026 indgået en aftale med staten, som videreføres i 2027 og giver en kompensation på 17 mio. kr. årligt. Kompensationen dækker dog ikke det fulde tab. Samtidig kan kommuner, som har opnået højere grundskyldsindtægter end forventet, beholde gevinsten. På landsplan udgør denne gevinst omkring **[4 mia. kr.]**, svarende til ca. **40 mio. kr.** opgjort efter Holstebro Kommunes befolkningsandel.

Tilskud og udligning

Tilskuds- og udligningssystemet skal sikre, at kommunerne har nogenlunde ens økonomiske muligheder for at levere velfærd, uanset forskelle i skattegrundlag og udgiftsbehov. Holstebro Kommune er imidlertid en af de kommuner, der rammes særligt skævt af det nuværende system.

Der er især tre forhold, der understreger behovet for en reform af udligningssystemet:

- **Forældede socioøkonomiske kriterier.** En stor del af udligningen bygger på kriterier, som blev udviklet for omkring 30 år siden. Kriterierne afspejler ikke længere de faktiske sociale og demografiske udfordringer, som kommunerne står overfor.
- **Skæve flyttemønstre og demografi.** Systemet tager kun i begrænset omfang højde for kommuner, hvor ressourcestærke borgere flytter fra kommunen, mens borgere med større sociale behov flytter til. Samtidig underkompenseres kommuner med en voksende andel af ældre borgere.
- **Manglende sammenhæng mellem skattegrundlag og udgiftsbehov.** Holstebro er en af de få kommuner, der både har et lavt skattegrundlag og et lavt beregnet socioøkonomisk udgiftsbehov. Det betyder, at kommunen modtager en lavere udligning end mange andre kommuner med tilsvarende økonomiske forudsætninger.

Samlet betyder det, at Holstebro Kommune gennem en årrække har haft en svagere indtægtsudvikling end mange andre kommuner. Det understreger behovet for et mere tidssvarende udligningssystem, som i højere grad afspejler kommunernes faktiske økonomiske vilkår og sikrer mere lige muligheder for at levere velfærd i hele landet.

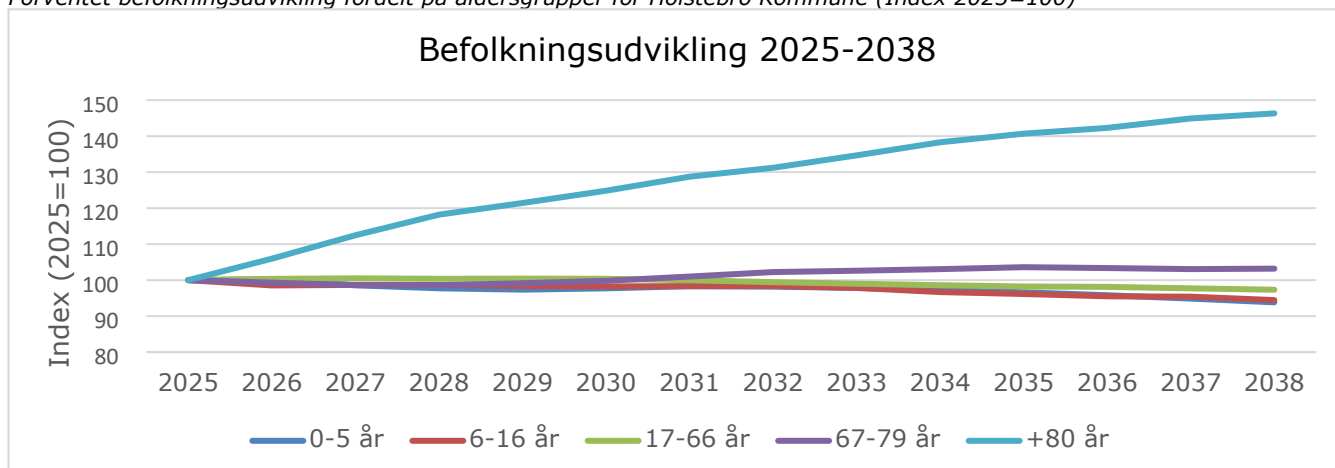
Udgifter

Holstebro kommune oplever på udgiftssiden en række udfordringer af mere varig karakter som udfordrer den langsigtede balance i økonomien.

Demografi

Holstebro Kommunes befolkningstal forventes jf. befolkningsprognosen (2025) at stige med 285 borgere fra 1. januar 2025 til 1. januar 2038. Den forventede befolkningstilvækst varierer for forskellige aldersgrupper, og væksten forventes især at ske blandt borgere over 80 år. Antallet af +80-årige forventes at stige med 1.637 borgere, antallet af 67-79-årige forventes at stige med 263 borgere, antallet af 17-66-årige forventes at falde med 959 borgere, antallet af 6-16-årige forventes at falde med 424 borgere og antallet af 0-5-årige forventes at falde med 232 borgere.

Forventet befolkningsudvikling fordelt på aldersgrupper for Holstebro Kommune (Index 2025=100)

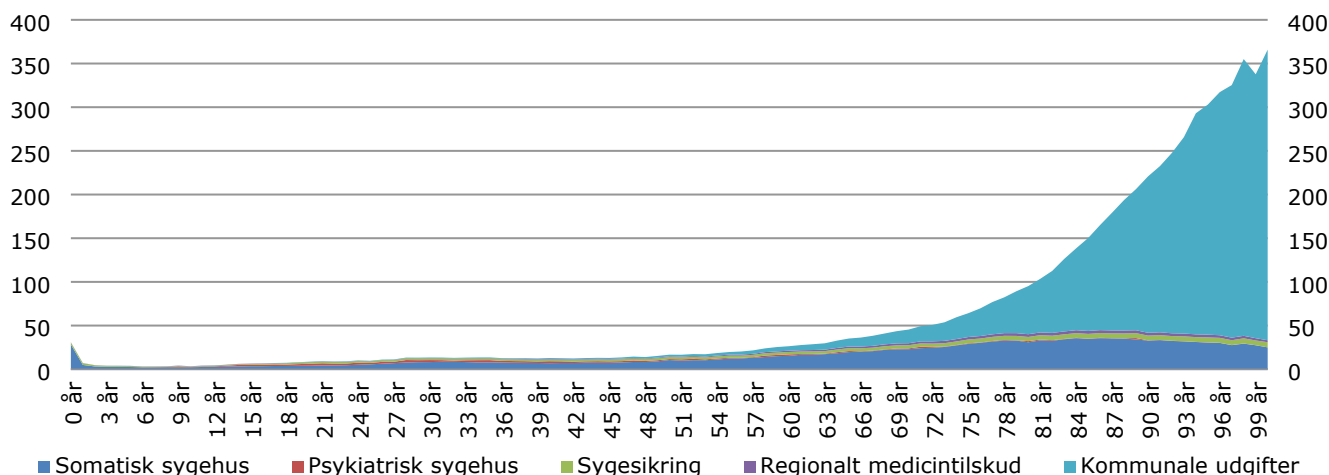


Kilde: Holstebro Kommunes egen befolkningsprognose (2025)

Selvom der ses en bedre sundhedstilstand, på trods af en stigende alder, vil nogle stadig få behov for at modtage hjemmepleje eller hjælp i en plejebolig. Med den øgede stigning i antallet af ældre og specielt stigningen i borgere der er 80+, kan det forventes at behovet for pleje på ældreområdet vil stige frem imod 2038. Det vil medføre et økonomisk pres på området, da størstedelen af opgaven på ældreområdet ligger i den kommunale pleje- og omsorgsopgave. Derudover vil der være en betydelig rekrutteringsudfordring, hvis serviceniveauet skal fastholdes. Tallene fra Sundhedsstrukturkommissionen viser, at udgifterne stiger markant, efter borgerne er blevet 80 år.

1.000 kr. pr. borger (2021-pl)

1.000 kr. pr. borger (2021-pl)



Kilde: Figur 2.4 fra Sundhedsstrukturkommissionens hovedrapport - Robusthedskommissionen, 2023, Robusthedskommissionens anbefalinger.

Social- og Sundhedsområdet oplever udfordringer i forhold til rekruttering og fastholdelse. Hvis ikke det lykkes at sikre kvalificeret arbejdskraft, udfordres kvaliteten af opgaveløsningen, ligesom det kan udfordre udgifterne til vikarer eller særydelser. Statistikudvalget på det offentlige område har lavet en forventet fremskrivning af udbud og efterspørgsel efter velfærdsmedarbejdere i 2035, der viser et gab på 23.800 for hele ældre- og sundhedsområdet. Aldersfordelingen blandt personalet på hele Ældre- og Sundhedsområdet i Holstebro Kommune er det også tydeligt, at seniorpolitik og rekruttering kommer til at fylde i de kommende år. 50 % af personalet er over 50 år og 25 % er over 60.

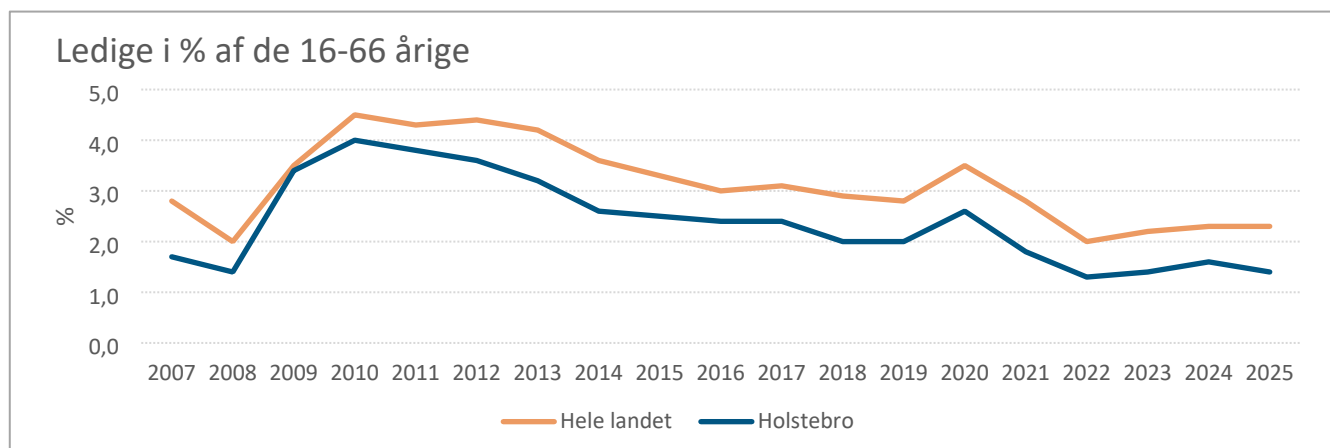
Urbaniseringen i Danmark betyder, at flere mennesker flytter fra landdistrikterne til byerne. Det skyldes især, at de største byer tilbyder flere arbejdspladser, uddannelsesmuligheder og et bredere udvalg af service og kultur. Udviklingen skaber vækst og øger efterspørgslen efter boliger og infrastruktur i byerne, mens mange landdistrikter oplever faldende befolkningstal og udfordringer med at fastholde service og arbejdspladser. Denne bevægelse sker også Holstebro hvor væksten i kommunen hovedsageligt sker i Holstebro by, men befolkningstallet falder i landdistrikterne. Bevægelsen udfordrer den økonomiske ramme, da enhedsomkostningerne og fagligheden udfordres og det bliver derfor svære at drive bæredygtige enheder.

Holstebro Kommune har en alsidig arbejdsstyrke med en erhvervsstruktur, der adskiller sig fra landsgennemsnittet. Kommunen har en forholdsvis stor andel af de beskæftigede inden for industri, landbrug, detailhandel samt den offentlige sektor, mens en mindre andel arbejder inden for videnserhverv, rådgivning og forretningsservice end på landsplan. Industrien er fortsat en af kommunens vigtigste styrkepositioner med særligt fødevarer-, metal-, maskin- samt træ- og møbelindustrien.

Samtidig spiller landbruget fortsat en større rolle end i de fleste danske kommuner. Den offentlige beskæftigelse fylder også relativt meget, blandt andet inden for sundhed, socialområdet, uddannelse, politi og forsvar. Erhvervsstrukturen afspejler en kommune med en stærk produktions- og erhvervstradition, som adskiller sig fra den nationale udvikling, hvor service- og videnserhverv udgør en stadig større del af arbejdsmarkedet. Erhvervsstrukturen medfører en højere nedslidningsgrad, dette sammenholdt med at en større andel seniorer presser kommunens udgifter til arbejdsmarkedsydelse som sygedagpenge, fleksjob og seniorpension.

Overførselsudgifter

Holstebro Kommune er kendetegnet ved lav ledighed og en høj beskæftigelse.

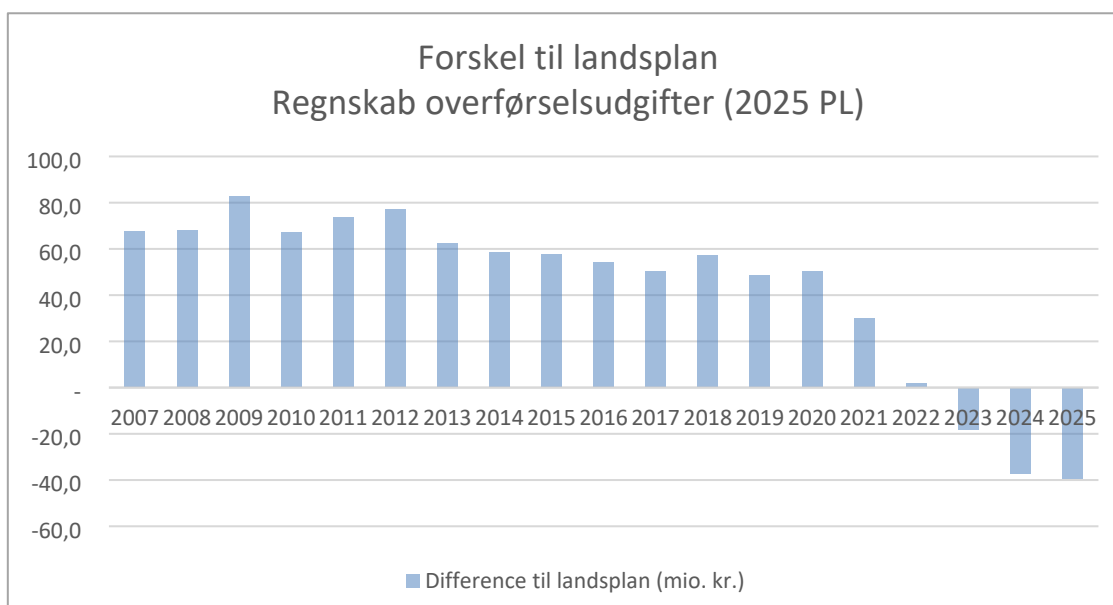


Kilde: Jobindsats.dk og DST samt egne beregninger

Alligevel oplever Holstebro Kommune et betydeligt pres på overførselsudgifterne. Kommunen har historisk haft udgifter under landsgennemsnittet, men ligger efter den seneste udligningsreform nu over landsgennemsnittet.

Presset skyldes især udgifter til sygedagpenge og fleksjob (jf. ovenstående afsnit om arbejdsstyrken), som ikke i tilstrækkelig grad kompenseres i den nuværende udligningsmodel. Modellen kompenserer primært kommunerne for udgifter relateret til ledighed.

Siden udligningsreformen i 2020 er Holstebro Kommunes udgifter til overførselsudgifterne øget med ca. 90 mio. kr. Dette har nødvendiggjort tilsvarende besparelser på serviceudgifterne.



Specialiserede socialområde

Det specialiserede socialområde er i disse år præget af en markant stigende tilgang af borgere med omfattende støttebehov. Udviklingen ses på landsplan, men udfordringen er særligt mærkbar i Holstebro Kommune, hvor både antallet af borgere og støttebehovet i sagerne er steget. Det gælder især inden for handicap- og psykiatriområdet, hvor flere borgere har behov for højt specialiserede og langvarige indsatser.

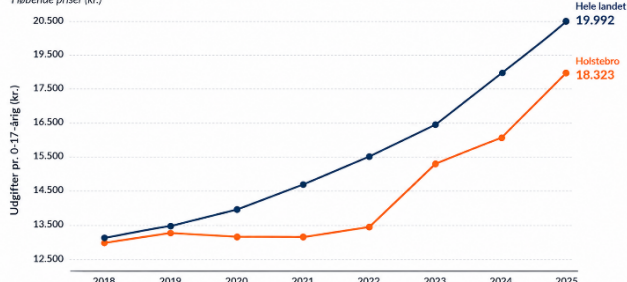
Tilgangen medfører et betydeligt udgiftspres, da selv få nye borgere med omfattende støttebehov kan have store økonomiske konsekvenser. Samtidig er området præget af stigende priser på specialiserede tilbud, mangel på kvalificeret arbejdskraft og et generelt højere udgiftsniveau som følge af mere komplekse problemstillinger.

For Holstebro Kommune betyder udviklingen, at udgifterne på det specialiserede socialområde vokser hurtigere end de demografiske ændringer tilsiger. Det lægger et betydeligt pres på kommunens økonomi og reducerer det økonomiske råderum til øvrige velfærdsområder. Udviklingen understreger behovet for en fortsat styrket forebyggende indsats, udvikling af lokale tilbud og en tæt økonomisk styring af området.

Udgifter pr. 0-17-årig til tilbud til børn og unge med særlige behov

2018-2025

I løbende priser (kr.)

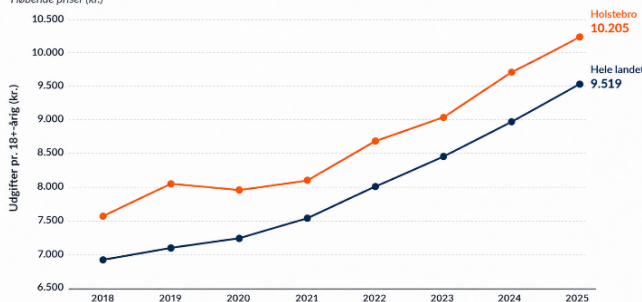


Kilde: DST og egne beregninger
Anm.: I løbende priser.

Udgifter pr. 18+-årig til tilbud til voksne med særlige behov

2018-2025

I løbende priser (kr.)



Kilde: DST og egne beregninger
Anm.: I løbende priser.

Serviceudgifter / serviceramme

I forskellige kvalitets- og effektmålinger bliver Holstebro Kommunes servicetilbud generelt vurderet positivt. Det gælder lige fra dagtilbud og skoler til ældrepleje og kulturtilbud. Samtidig drives områderne effektivt, og Holstebro Kommunes serviceudgifter ligger under landsgennemsnittet.

Politisk er der et ønske om at prioritere flere midler til serviceområderne, men kommunen har ikke de nødvendige indtægter til at finansiere disse ønsker. Holstebro Kommunes serviceudgifter ligger således 3.360 kr. under landsgennemsnittet pr. indbygger, hvilket svarer til et årligt finansieringsgab på omkring 200 mio. kr.

Beskrivelse af budgetmaterialet

Budgetmaterialet består af et budgetoplæg med tilhørende bilag. Budgetoplægget bygger på de budgetrammer, som Økonomiudvalget har udmeldt, og er opdateret med den indgåede økonomiaftale mellem regeringen og KL samt fagudvalgenes budgetoplæg. Materialet indgår i den videre politiske proces frem mod vedtagelsen af budgettet (se budgetvejledningen)

- ☐ Budget 2027-2030 – Den økonomiske situation (overordnet beskrivelse)
- ☐ Budgetoversigt (Budgetoplæg)
- ☐ Bemærkninger til budgetoversigt
- ☐ Rammer for driftsbudgettet
- ☐ Lov og cirkulæreprogram
- ☐ Notat om overførsler
- ☐ Budgetudvidelser udenfor budgetrammen
- ☐ Likviditetsoversigter
- ☐ Lov og -økonomigrundlag
- ☐ Budgetvejledning 2027-2030
- ☐ Udvalgenes faktaark
- ☐ Anlæg
- ☐ Mulighedskatalog

<Brødtekst>



HOLSTEBRO
KOMMUNE