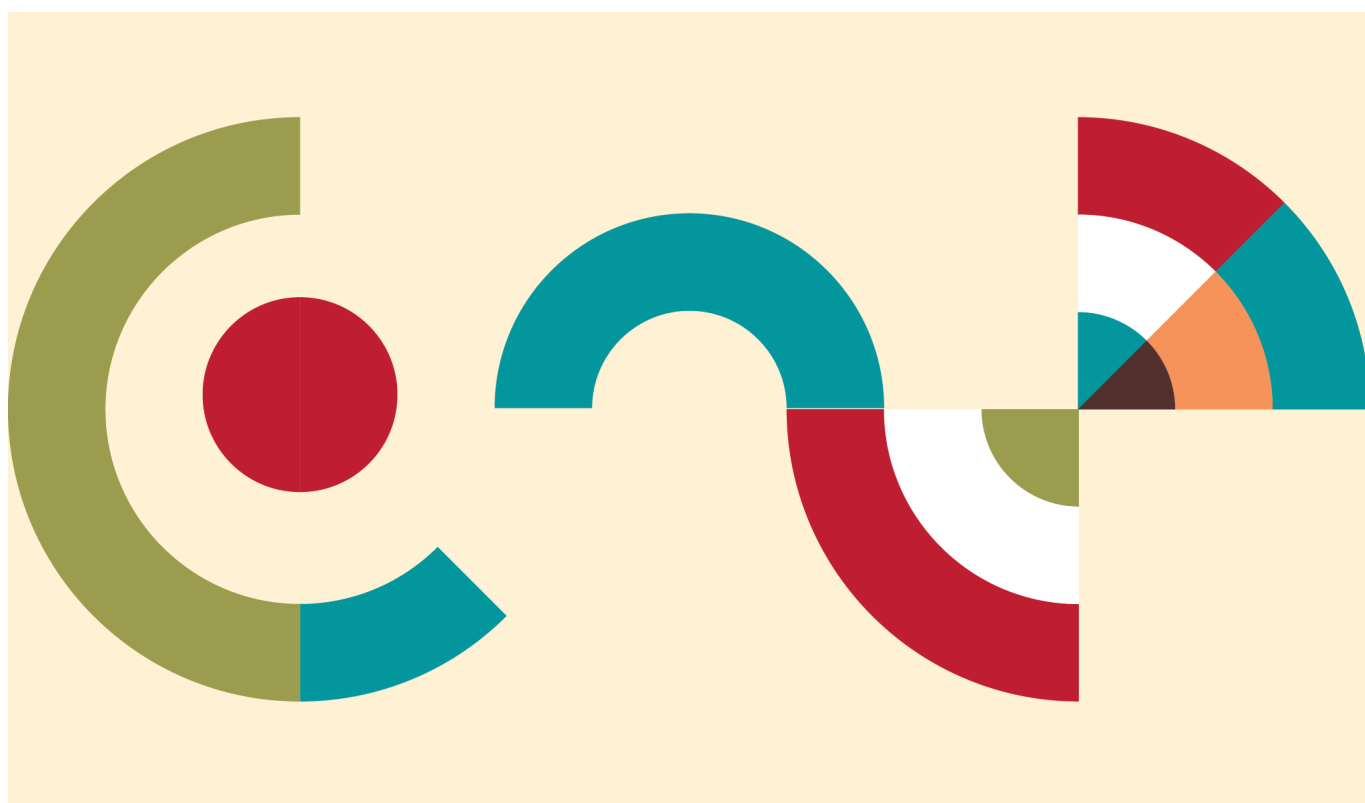


Sønderborg Kommunes vækstscenarium og den kommunale økonomi



Sønderborg Kommunes vækstscenarium og den kommunale økonomi

© VIVE og forfatterne, 2024

e-ISBN: 978-87-7582-364-2

Projekt: 302836

Finansiering: Sønderborg Kommune

VIVE

Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

Herluf Trolles Gade 11

1052 København K

www.vive.dk

VIVEs publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.



VIVE støtter FN's verdensmål og angiver her, hvilket eller hvilke verdensmål der knytter sig til publikationen.



Forord

Sønderborg Kommunes byråd har opstillet en målsætning om vækst i befolkningstallet frem mod 2030. VIVE er i den anledning blev anmodet om at belyse, hvorledes et vækstscenarium kan forventes at påvirke kommunens økonomi.

VIVE vil med denne rapport bidrage til besvarelsen af dette spørgsmål. Ambitionen om en befolkningsvækst ses i sammenhæng med andre befolkningsfremskrivninger og vurderes på baggrund af de vilkår og systemer, som er afgørende for kommunens økonomi på indtægts- og udgiftssiden.

VIVE takker for dialog med kommunen i løbet af arbejdsprocessen samt for nyttige kommentarer fra eksterne og interne reviewere med særligt indblik i området. Det er naturligvis alene VIVE, der er ansvarlig for rapporten.

Ulrik Hvidman

Forsknings- og analysechef for VIVE Styring og Ledelse



Indholdsfortegnelse

Hovedresultater	6
Afrapportering	10
1 Indledning	11
1.1 Baggrund og opgave	11
1.2 Rapportens disponering	12
2 Befolkningsudvikling, baggrunds faktorer og scenarier	13
2.1 Befolkningsudviklingen fra kommunalreformen	14
2.2 Væsentlige faktorer bag udviklingen	18
2.3 Baggrundsforløb for den fremtidige befolkningsudvikling	21
2.4 Opstilling af scenarier for befolkning og fem vækstforløb	24
2.5 Valg af metode til bedømmelse af kommunaløkonomiske konsekvenser	30
3 Den kommunale økonomi – finansieringssiden	34
3.1 Beregning af konsekvenser for udgiftsbehovsudligningen	34
3.2 Beregninger af konsekvenser for skattegrundlagsudligningen og skatteprovenu	38
3.3 Større indbyggertalsafhængige tilskud	40
3.4 Samlede finansieringsmæssige konsekvenser i fem scenarier	41
3.5 Effekt fra andre dele af tilskuds- og udligningssystemet	42
4 Den kommunale økonomi – udgiftssiden	44
4.1 De skattefinansierede nettodriftsudgifter	44
4.2 Anlægsudgifter	51
5 Perspektiver for den samlede kommuneøkonomi ved vækstscenarier	54
5.1 Den kommunaløkonomiske balance i fem vækstscenarier	55
5.2 Faktorer, der supplerer regnestykkerne	56
5.3 Diskussion af vækst og det kommunaløkonomiske system	62
Dokumentation	64

Referencer	65
Bilag 1 Indkomstforudsætninger for personarketyper	67

Hovedresultater

Sønderborg Kommune har en vækstmålsætning for befolkningsudviklingen frem til 2030. Kommunen har ønsket en nuanceret bedømmelse af de kommunaløkonomiske konsekvenser af kommunens vækstscenarium.

For alle kommuner i Danmark er befolkningsudviklingen af meget stor betydning og interesse. Det gælder både for de muligheder og betingelser, befolkningstallet sætter for udviklingen i kommunen generelt, men i særlig grad for den kommunale økonomi.

Sønderborg Kommunes vækstmål for befolkningsudviklingen

Sønderborg Kommunes vækstmål og strategi for befolkningsudviklingen frem til 2030 på 77.000 indbyggere indebærer en tilgang i forhold til dagens indbyggertal på knap 3.000 indbyggere over 6-7-årsperioden. En sådan vækst afviger tydeligt fra Danmarks Statistiks seneste befolkningsfremskrivning. Realisering af vækstmålet forudsætter derfor en befolkningstilgang, som mere end opvejer en traditionel nettofraflytning og negativ effekt af et fødselsunderskud. Positive afvigelser vedrørende befolkningsudviklingen i forhold til nabokommuner og kommuner af samme kommunetype, som Sønderborg Kommune har oplevet i visse perioder i de sidste par år, skal altså også kunne manifestere fremover for at realisere vækstmålet.

På baggrund af vækstmålsætningen er det formålet med denne undersøgelse at belyse de kommunaløkonomiske konsekvenser af en realisering heraf på hhv. indtægts- og udgiftssiden.

Med henblik på at kunne bedømme de kommunaløkonomiske konsekvenser er det nødvendigt at beskrive vækstmålet nærmere. Det indebærer antagelser om, hvilke personer tilgangen vil bestå af, samt hvordan disse sammensættes i forskellige vækstscenarier. Der skal i den forbindelse gøres nogle forudsætninger om persontyper, sociale karakteristika og indkomstforhold. Antagelserne om disse forhold er forbundet med usikkerhed, men sikrer en dækning og spredning i sammensætningen af de tilkommende indbyggere. På kommunens indtægtsside indhøstes en merindtægt med baggrund i de indkomster, der medfølger stigningen i befolkningen, og afhænger af de indtægtsforhold, der kan knyttes til de persontyper, der indgår.

Konsekvenser på indtægtssiden

De indtægtsmæssige konsekvenser, der kan imødeses fra det kommunale tilskuds- og udligningssystem, afhænger af, hvilket vækstscenarium der betragtes. Desuden påvirkes resultatet i betydelig grad af den udligningsgrad på 93-95 %, der gælder for de skattegrundlag og udgiftsbehov, der indgår i udligningen. Samlet kan der blive tale om en vis merindtægt fra tilskuds- og udligningssystemet, men denne modsvares i meget høj grad af det element i det kommunale udligningssystem, som tilfører midler til kommuner med befolkningsnedgang. Dette bidrag mister Sønderborg Kommune ved en befolkningsfremgang, hvilket dog må anslås at ske gradvist frem mod 2030.

Konsekvenser på udgiftssiden

På kommunens udgiftsside er der foretaget beregninger af forøgelsen af de skattefinansierede nettodriftsudgifter, dvs. serviceudgifter samt overførsler. Stigningen i disse udgifter afhænger af de forskellige persontypers efterspørgsel og træk på kommunal service, herunder disses alder, samt om der følger børn med tilflytterne.

Den samlede økonomi

Når de indtægts- og udgiftsmæssige konsekvenser ses samlet, opgøres der i alle de i undersøgelsen opstillede vækstscenarier et vist underskud for det kommunale budget ved realisering af den forudsatte befolkningsvækst. En beregnet fremgang i kommunernes samlede indtægter overgår således i opgørelserne af flere driftsudgifter. Beløbsmæssigt er underskuddet mellem 2,5 og godt 32 mio. kr.

Andre faktorer, der skal tages i betragtning

Selv om der beregnes et underskud, er der flere faktorer i regnestykket, som trækker i forskellige retninger. Én faktor har en særlig betydning, nemlig elementet i det kommunale udligningssystem, som tilfører midler til kommuner med befolkningsnedgang. Da Sønderborg Kommune ved en befolkningsfremgang mister dette udligningsbidrag, trækker det i retning af et underskud. Værdien af det bortfaldne bidrag er beregnet til at udgøre knap 79 mio. kr., og uden dette element ville der derfor blive opgjort overskud i alle vækstscenarier.

I forlængelse heraf konstateres det dog, at en fortsat vækst i befolkningen også efter 2030 ikke igen vil medføre tab på den nævnte specifikke del af udligningssystemet. Det vil isoleret set gøre det betydeligt lettere for kommunen at opnå overskud på sigt.

Der er i undersøgelsen ikke søgt opgjort en præcis størrelse på yderligere anlægsudgifter medfølgende befolkningsvæksten. De kan evt. øge underskuddet, om end stigende befolkning kan gøre det nemmere at udnytte kommunens institutioner og anden kapacitet. Effektivisering og kapacitetsudnyttelse vil i øvrigt også kunne imødegå det isolerede tab på kriteriet vedrørende fald i folketal, men der er ikke forsøgt et skøn på omfanget heraf. Da befolkningsudviklingen vil ske gradvist, vil der være mulighed for at vurdere disse muligheder over årene.

Endelig bemærkes i undersøgelsen, at visse yderligere aspekter kan være relevante at tage i betragtning, men ikke er søgt nærmere opgjort her. Det drejer sig for det første om de mulige konsekvenser på udgiftssiden af, hvor i kommunen de nye indbyggere kan antages at blive lokaliseret. For det andet er der ikke i opstillingen af opgørelserne foretaget vurderinger af de udgifts- og indtægtsmæssige konsekvenser af bl.a. aldersudviklingen frem til 2030 i den eksisterende befolkning. Der er således alene fokuseret på tilflytterne. For det tredje er det ikke belyst, hvilke positive, dynamiske konsekvenser en befolkningsvækst muligvis kunne have på den private sektors økonomi, herunder på omsætningen i de private erhverv, selskabsoverskud mv.

Kort om den anvendte metode

I nedenstående boks er der kort redegjort for hovedpunkterne i den metode, der er anvendt i den beregningsmæssige del af undersøgelsen.

Anvendt metode i undersøgelsen – hovedpunkter:

Forudsat befolkningsvækst: knap 3.000 borgere frem til 77.000 indbyggere i 2030. Der fokuseres på denne tilvækst og ikke på den nuværende befolkning samt selve vækstprocessen.

Identifikation af seks personarketyper: studerende, nyligt færdiggjorte studerende, højindkomst- og lavindkomst-beskæftigede, førtidspensionister og folkepensionister. Varierende grad af medfølgende børn. Der gøres antagelser om alder, socioøkonomiske karakteristika samt indkomster.

Opstilling af fem vækstscenarier: to præget af stor andel studerende og nyligt færdiggjorte, to præget af stor andel beskæftigede samt ét med en væsentlig andel overførselsmodtagere.

Konsekvenser for kommunens finansiering i indkomstskat og grundskat. Desuden i tilskuds- og udligningssystemet vedr. skattegrundlag og udgiftsbehov samt væsentlige indbyggertalsafhængige tilskud.

Konsekvenser for kommunens skattefinansierede nettodriftsudgifter med udgangspunkt i regnskabsoplysninger for serviceudgifter mv. for eksisterende borgere og dermed potentielle nye borgere. Sondring mellem aldersafhængige og ikke-aldersafhængige udgifter.

Der summeres over indtægts- og udgiftskonsekvenser ekskl. evt. anlægsudgifter.

> Afrapportering

1 Indledning

1.1 Baggrund og opgave

Byrådet i Sønderborg Kommune har en målsætning for kommunens befolkningsudvikling om at nå et befolkningstal på 77.000 indbyggere i 2030. I forhold til befolkningstallet medio 2024 svarer det til en vækst i den samlede befolkning på knap 3.000 borgere.

VIVE har i den anledning fået til opgave at belyse, hvordan et sådant vækstscenarium kan forventes at påvirke kommunens økonomi. Denne opgave er grebet an ved at opstille nogle antagelser om typen og sammensætningen af de nye indbyggere og herefter ud fra disse indbyggers karakteristika foretage opgørelser af virkningen på kommunaløkonomien.

Der sondres konkret mellem seks såkaldte arketyper af nye borgere, som kobles sammen i fem forskellige vækstscenarier. I hvert af disse scenarier foretager vi opgørelser af dels den forventede virkning på kommunens indtægter – finansieringssiden – dels den forventede virkning på trækket på kommunens service, udbetalinger etc. – udgiftssiden. Vi fokuserer her på endemålet med selve vækstambitionen – de knap 3.000 flere borgere.

For at kunne foretage de opstillede opgørelser og beregninger skal der gøres en række antagelser og opstilles skøn. Det drejer sig dels om de forventede tilflytters demografiske, socioøkonomiske og indkomstmæssige karakteristika, dels om gennemslaget på de forskellige driftsudgifter, der er forbundet med tilflytterne. Da der er tale om valg under usikkerhed, vil opgørelserne foretaget på basis heraf også være forbundet med usikkerhed. Hvis de opgjorte ekstra indtægter fratrækkes de ekstra udgifter, fås alligevel et bud på, hvordan den kommunaløkonomiske balance påvirkes.

Kommunaløkonomien er på finansieringssiden undergivet de systemer, der eksisterer, dels for afregning af kommunal beskatning, og dels for opgørelse af tilskud og udligning til kommunen. Udligningssystemet griber an ved at fokusere på de forskellige hovedelementer i systemet – særligt udgiftsbehov og skattegrundlag. På udgiftssiden skal enhedsudgifterne for forskellige befolkningstyper belyses fra de tilgængelige nøgletal herom.

Undervejs i analysen viser det sig, hvilke faktorer der er mere eller mindre afgørende for slutresultatet, hvilket der gives en kommentar til. Der skal også kommenteres på nogle af de forhold, der ikke indgår eksplicit i opgørelserne, men som alligevel skal tages i betragtning i et mere samlet billede.

1.2 Rapportens disponering

Den følgende rapport er disponeret således, at første kapitel (kapitel 2) indeholder en beskrivelse af befolkningsudviklingen i Sønderborg Kommune uafhængigt af vækstscenariet. Kapitlet omfatter en gengivelse af de historiske forløb siden kommunens dannelse i 2007, hvor kommunen sammenlignes med andre kommuner. Desuden præsenteres Danmarks Statistiks befolkningsfremskrivinger som resultat af de skønnede effekter fra kommune-flytninger i Danmark, ind- og udvandring fra/til udlandet samt dødelighed og fertilitet.

Herefter opstilles, hvad der kan kaldes beregningsmodellen for det følgende. Dette foregår i tre trin. Først udsondring af seks personarketyper. Dernæst sammensætning af disse persontyper i fem vækstscenarier. Endelig foretages valg af fremgangsmåde i opgørelserne. Disse opgørelser opstilles som en form for konsekvensberegning af, at der med de nuværende systemmæssige og befolkningsmæssige vilkår tilkommer knap 3.000 ekstra indbyggere.

I næste kapitel (kapitel 3) er emnet kommunens finansieringsside, som primært består af de kommunale skatteindtægter samt indtægter fra det kommunale tilskuds- og udligningssystem. Skatteindtægterne er primært fra den kommunale indkomstskat, hvor udligningen især er afhængig af, hvordan henholdsvis kommunens gennemsnitlige beskatningsgrundlag og dens udgiftsbehov udvikler sig. Hertil kommer visse andre statslige tilskud, der også afhænger af indbyggertallet.

I det efterfølgende kapitel (kapitel 4) fokuseres på de kommunale udgifter, først og fremmest serviceudgifter og overførsler. Igen kan der ved hjælp af de forskellige persontyper samt nøgletal for kommunens typiske udgifter pr. borger på forskellige udgiftsområder opstilles en opgørelse over de ekstra udgifter, der er forbundet med de nye borgere. Der fokuseres på driftsudgifterne på service- og overførselsområderne. Afslutningsvist omtales situationen på anlægsområdet.

Endelig summeres resultaterne i det afsluttende kapitel (kapitel 5), hvor de opgjorte udgifter og indtægter ses samlet og resulterer i et bud på den kommunaløkonomiske balance. Opgørelserne giver anledning til at kommentere på nogle af de afgørende faktorer for udviklingen samt forhold, der ikke er indgået direkte i den kommunaløkonomiske vinkel, men alligevel må tages i betragtning.

2 Befolkningsudvikling, baggrunds faktorer og scenarier

I dette kapitel sætter vi rammen for de efterfølgende kapitler om kommunaløkonomiens udgifts- og indtægtsside. Det sker først ved at tage en status på befolkningsændringer, som er et centralt mål for vækst og omdrejningspunkt for udviklingen i kommunen.

Vi tager udgangspunkt i et lille tilbageblik på befolkningstallets udvikling, siden Sønderborg Kommune i sin nuværende afgrænsning blev etableret ved kommunalreformen i 2007. Det giver anledning til indledningsvist at rubricere Sønderborg Kommune som kommunetype og at identificere nogle kommuner, vi kan kalde Sønderborg Kommunes sammenligningskommuner. Desuden introducerer vi nogle hovedfaktorer, der er væsentlige for befolkningsudviklingen, dvs. flyttemønstre og alderssammensætning. Med reference til sidstnævnte indgår også befolkningens fertilitet og dødelighed.

Med baggrund i historikken ses der herefter på, hvad der kan kaldes den "officielle" befolkningsfremskrivning fra Danmarks Statistik for det aktuelle år til 2030. Sønderborg Kommunes vedtagne vækstscenarium for befolkningens udvikling i 2030 til 77.000 indbyggere afviger selvfølgelig herfra, men fremstår klarere ved sammenligningen med et fremskrivningsmæssigt udgangspunkt.

Udviklingsvejen til de 77.00 indbyggere i 2030 kan tænkes at forløbe på flere måder, og vejbeskrivelsen er selvsagt undergivet betydelig usikkerhed. For at muliggøre efterfølgende konkrete kommunaløkonomiske beregninger og give et overblik over mulighederne opstilles der herefter et afgrænset antal (fem) vækstscenarier til 77.000 indbyggere, som dannes af nogle person-/familiemæssige "byggeklodser", som er kaldt personarketyper (seks forskellige).

Endelig redegøres der i det sidste afsnit i kapitlet for den fremgangsmåde, der på baggrund af vækstscenarierne vælges i de kommunaløkonomiske opgørelser i kapitel 3 og 4.

2.1 Befolkningsudviklingen fra kommunalreformen

2.1.1 Indledning

Opstillingen af befolkningsfremskrivninger og prognoser er oplagt forbundet med en statistisk usikkerhed. Det gælder især, jo længere frem i tiden prognosen rækker. Det er selvsagt ikke i modstrid med at opstille målsætninger for befolkningsudviklingen, jf. kommunens vækstscenarium på 77.000 indbyggere i 2023 (Sønderborg Kommune, 2023a; 2023b).

Med henblik på at have et sammenligningsgrundlag og referencemæssigt udgangspunkt ses der i dette kapitel på befolkningsfremskrivningerne ifølge Danmarks Statistik. I slutningen af kapitlet opstilles de befolkningsmæssige forudsætninger vedrørende de forskellige vækstscenarier, som i de efterfølgende kapitler gøres til genstand for beregninger på kommunaløkonomien.

Når Danmarks Statistik opstiller fremskrivninger, benyttes udviklingen i de senest forløbne år som en indikation af, hvordan fremtiden bliver på befolkningsområdet. Historikken vil også for andre prognosemagere være en betydningsfuld faktor.

Det gælder selvfølgelig også, selv om beslutninger og tiltag vedrørende de kommende år kan have afgørende betydning, jf. kommunens egen vækstmålsætning.

I det følgende ses der kort på forløbet i befolkningsudviklingen for Sønderborg Kommune siden kommunalreformen. Kommunen blev dannet ved en sammenlægning af syv tidligere kommuner med forskellige udviklingsforløb. Nogle af disse oprindelige kommuners karakteristika kan formentlig spores i den faktiske befolkningsudvikling i kommunens enkelte distrikter i dag, men vil ikke blive nærmere behandlet her.

2.1.2 Sammenligningskommuner for Sønderborg Kommune

Alle danske kommuner er forskellige med hver deres geografiske, økonomiske og strukturelle baggrundsfaktorer. Alligevel er det relevant at sammenstille kommunens udvikling med visse eller et udpluk af andre kommuner.

Der kan her gennemføres omfattende analyser af, hvilke parametre en kommune skal sammenlignes på. Vi har dog konkret kun valgt to typer af sammenligningskommuner, dels *kommunetype*, dels *nærtliggende* kommuner, jf. det følgende.

Kommunetyper: Sønderborg Kommune kategoriseres som 'landkommune'

Danmarks Statistik (2018) har i en lang årrække opereret med fem kategorier af kommuner, som anvendes i en række sammenhænge. Danmarks Statistik har anvendt oplysninger om bystørrelse og tilgængelighed til arbejdspladser til at afgøre tilhørsforholdet til en bestemt kommunetype. Der sondres mellem følgende kommunetyper: hovedstadskommuner, storbykommuner, provinsbykommuner, oplandskommuner og landkommuner. Sønderborg Kommune er henført til landkommunegruppen, der indeholder 31 kommuner.

Nærtliggende kommuner: Aabenraa, Tønder, Haderslev og Esbjerg Kommuner

Sønderborg Kommune deler utvivlsomt visse befolkningsmæssige vilkår med nogle af de umiddelbare nabokommuner og nærtliggende kommuner i det hele taget. Som nærtliggende kommuner er her konkret valgt Haderslev, Tønder, Aabenraa og Esbjerg Kommuner.

Haderslev, Tønder og Aabenraa Kommuner er geografisk de umiddelbare naboer til Sønderborg Kommune og må antages at have en vis gensidig afhængighed med hensyn til befolkningsudvikling. Alle tre kommuner hører i øvrigt også under kategorien 'landkommuner', jf. ovenfor, og har også en vis nærhed til landegrænsen. Sønderborg Kommune er noget større end tre af de øvrige, hvor især Tønder Kommune er væsentligt mindre målt i befolkning. Esbjerg Kommune med en større by er derimod knap 60 % større end Sønderborg Kommune, men begge kommuner har en betydningsfuld lokalisering af uddannelsesinstitutioner.

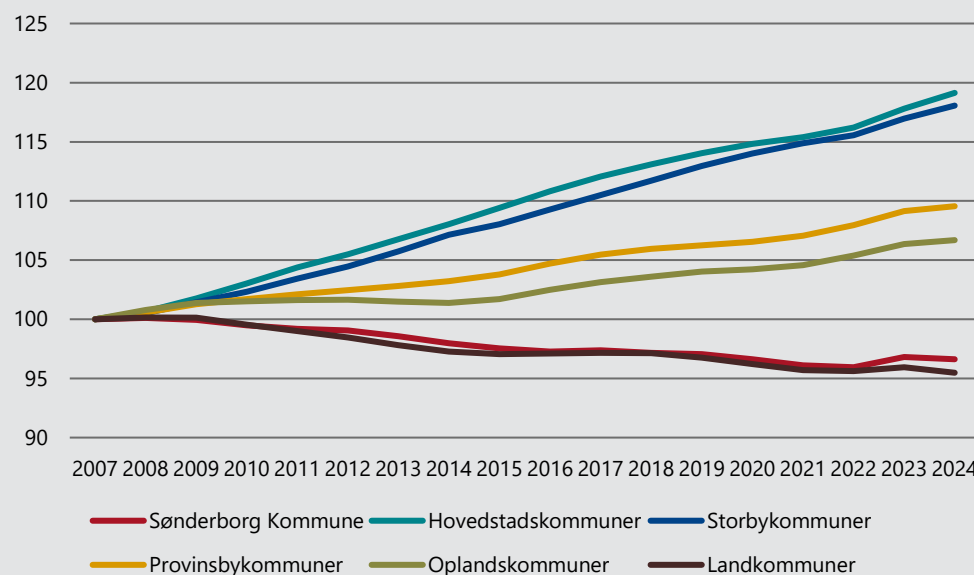
2.1.3 Det historiske tilbageblik

Realiseret befolkningsudvikling i kommunetyper

I figur 2.1 er vist udviklingen siden kommunalreformen for fem kommunegrupper samt Sønderborg Kommune. Af hensyn til sammenligneligheden er tallene normeret med 2007 = 100. Befolkningstallene er opgjort pr. 1. januar i året til og med 1. januar 2024.

Figur 2.1 Befolkningsudvikling siden kommunalreformen

Udvalgte kommunegrupper og Sønderborg Kommune.



Anm.: Kommunetyper ifølge Danmarks Statistik (2018).

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Kommunale Nøgletal samt Danmarks Statistik, juni 2024.

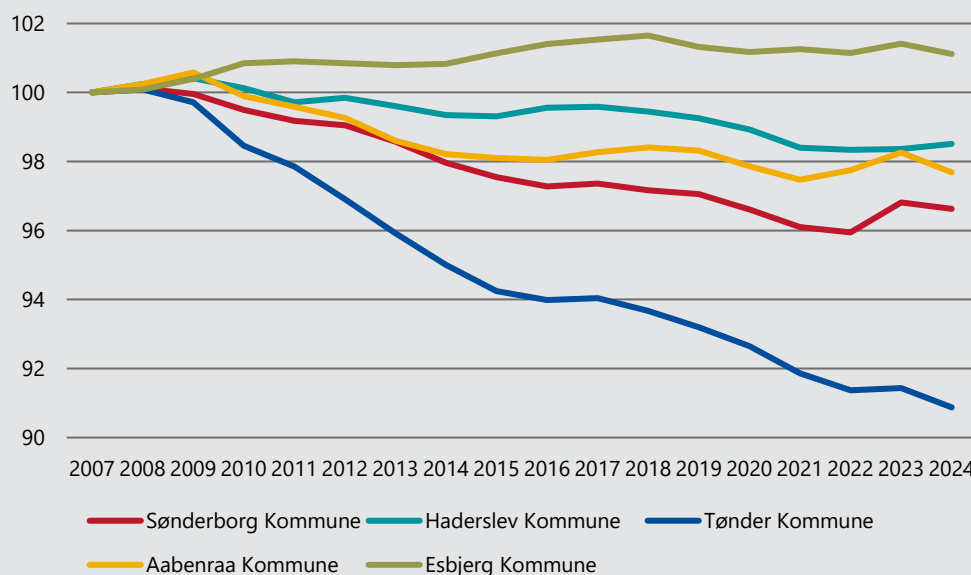
Det er tydeligt, at Sønderborg Kommunes befolkningsudvikling i den 17-årige periode siden kommunalreformen følger udviklingen for gruppen af landkommuner ganske tæt. Denne befolkningsudvikling er præget af en gradvis befolkningstilbagegang på samlet 3-4 %. Derimod er der befolkningsfremgang for de øvrige kommunegrupper på 7-19 %. Sønderborg Kommune har dog en lille positiv afvigelse fra landkommunegruppen i de seneste år.

Realiseret befolkningsudvikling i nærtliggende kommuner

I figur 2.2 er vist udviklingen siden kommunalreformen på fire nærtliggende kommuner samt Sønderborg Kommune – med 2007 = 100.

Figur 2.2 Befolkningsudvikling siden kommunalreform

Sønderborg Kommune og nærtliggende kommuner.



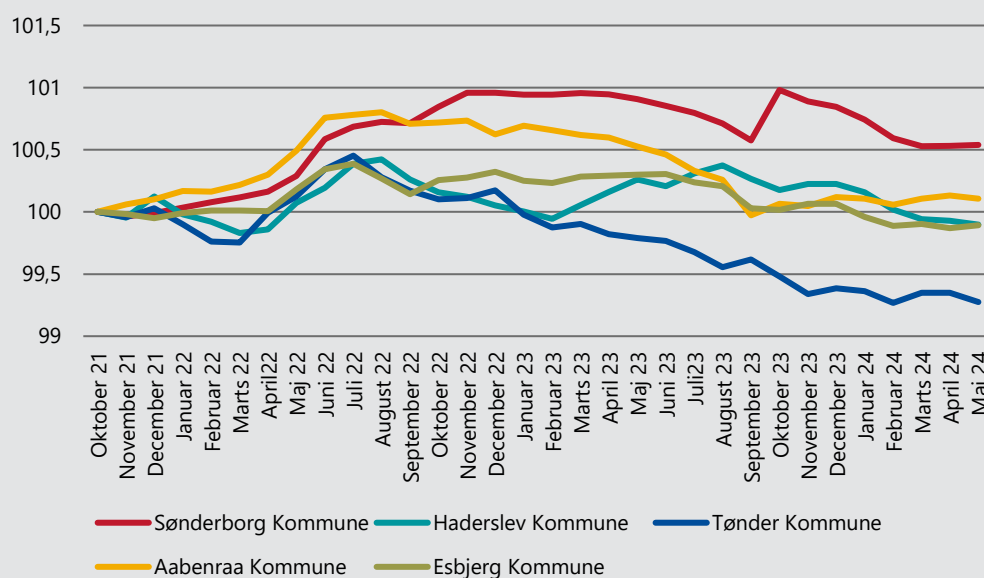
Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Kommunale Nøgletal, Danmarks Statistik, juni 2024.

Det fremgår, at der inden for kommunegruppen er en del variation i befolkningsudviklingen. Udviklingen i Sønderborg Kommune er, bortset fra de sidste 2 år, svagere end i Haderslev, Aabenraa og særligt Esbjerg Kommuner, men betydeligt mindre negativ end for Tønder Kommune.

2.1.4 Befolkningsudvikling i nærtliggende kommuner i de seneste måneder

Af interesse for forventningerne til den fremtidige befolkningsudvikling er den seneste udvikling, herunder hvordan denne er forløbet gennem året. Til illustration heraf er i figur 2.3 vist befolkningsudviklingen for de seneste ca. 30 måneder til og med maj 2024 i Sønderborg og de nærtliggende kommuner. Dette omfatter perioden oktober 2021, med indeks =100, til maj 2024.

Figur 2.3 Befolkningsudvikling i Sønderborg og nærtliggende kommuner på månedsbasis oktober 2021 til maj 2024



Kilde: Danmarks Statistik, FOLK1AM, juni 2024.

Det kan observeres, at udviklingen i Sønderborg Kommune har ligget højere i denne seneste periode end i de nærtliggende kommuner. Der observeres et opadgående "hop" i oktober måned 2023 svarende til ca. 300 indbyggere. Der er her, jf. oplysninger fra Sønderborg Kommune, især tale om studerende, hvoraf en del er indrejst fra udlandet. Fra oktober 2023 er befolkningstallet dog igen let faldende eller næsten uændret.

2.2 Væsentlige faktorer bag udviklingen

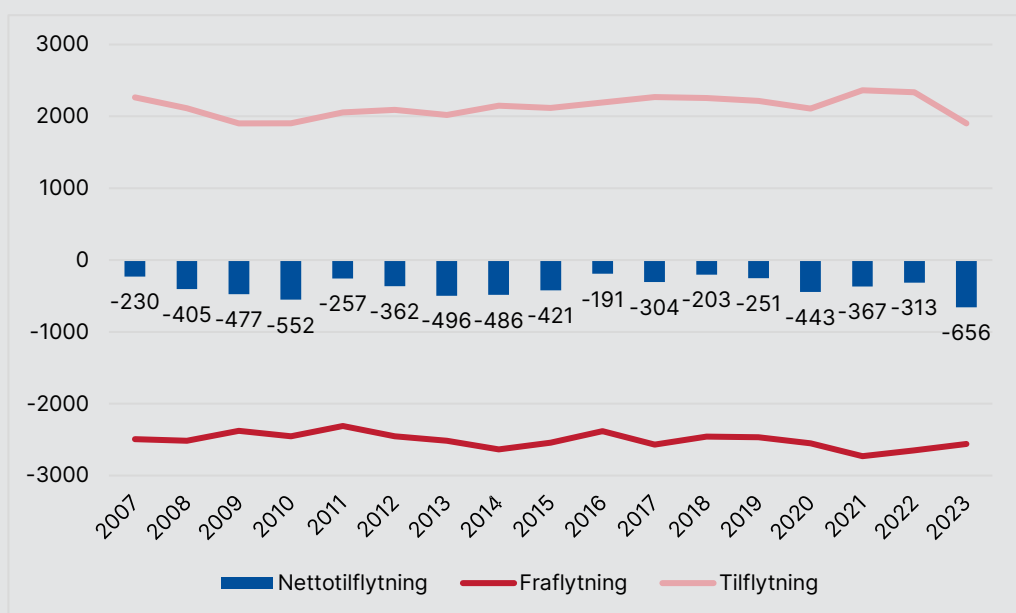
Der skal ikke her forsøges en tilbundsående analyse af, hvad der har drevet befolkningsudviklingen i kommunerne – og særligt Sønderborg Kommune – i den betragtede periode.

Der kan dog peges på, at visse faktorer må formodes at have spillet en rolle og ligeledes vil øve indflydelse i prognoseperioden, jf. næste afsnit.

Det gælder for det første *til- og fraflytningsmønstret* til/fra Sønderborg Kommune.

Dette mønster består dels i til- og fraflytninger til/fra Sønderborg Kommune fra/til andre kommuner i Danmark, dels ind- og udvandring fra/til udlandet i forhold til kommunen. Hvad angår de mellemkommunale flytninger, har resultatet heraf, jf. figur 2.4, i perioden 2007-2023 været let negativ med en netto-fraflytning på ca. 200-600 indbyggere årligt, men varierende mellem årene.

Figur 2.4 Til- og fraflytning til/fra Sønderborg Kommune 2007-2023 fra/til danske kommuner

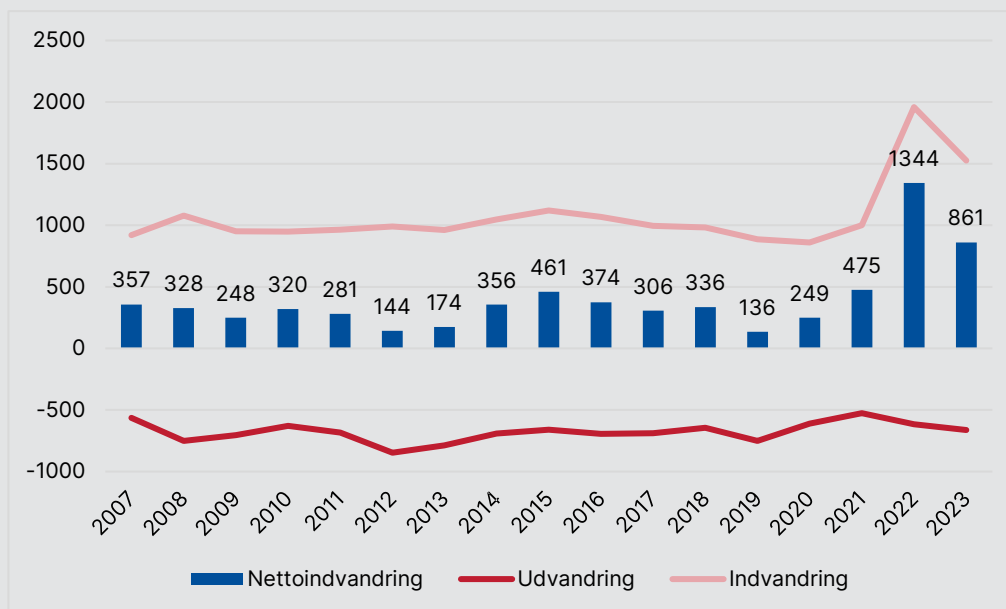


Anm.: Vedrører alene mellemkommunale flytninger i danske kommuner.

Kilde: Danmarks Statistik, FLY66, juni 2024.

Den negative mellemkommunale flyttestatistik for kommunen opvejes dog i vidt omfang af en positiv nettoindvandring fra udlandet på mellem godt 100 og ca. 400 personer i perioden 2007-2021. I det næste år, 2022, var der endog betydeligt større nettoindvandring på godt 1.300 personer, som i meget væsentlig grad blev drevet af tyske indvandrede. Hertil kom tilkomne ukrainske fordrevne, som også kom til mange andre kommuner. For den ukrainske befolkningsgruppe er der en betydelig usikkerhed, med hensyn til hvor mange af disse der flytter tilbage til Ukraine eller til andre kommuner – eller alternativt bliver permanent bosiddende i Sønderborg Kommune. I det seneste år, 2023, er nettoindvandringen reduceret til godt 860 personer, hvilket dog fortsat er betydeligt højere end i de foregående år på nær 2022 og mere end opvejer den negative mellemkommunale flytning. Udviklingen er illustreret i figur 2.5.

Figur 2.5 Ind- og udvandring til/fra Sønderborg Kommune 2007-2023 vedrørende udlandet



Kilde: Danmarks Statistik, VAN1AAR og VAN2AAR, juni 2024.

Bag ved flyttemønstret såvel internt i Danmark mellem kommunerne som i forhold til udlandet er der en række forhold, der øver indflydelse på dette. Det gælder de konkrete lokale erhvervs- og beskæftigelsesmæssige forhold, boligudbygningen samt udviklingen i udbuddet af uddannelsespladser. Det samme gælder centrale politiske initiativer såsom udflytning af statslige arbejdspladser. Disse forhold indgår naturligvis i byrådets overvejelser og dispositioner, men skal ikke kommenteres nærmere her.

Ved siden af flyttemønstre er for det andet befolkningens alderssammensætning af betydning for befolkningsudviklingen vedrørende såvel fødsler som dødsfald. Her gælder, at Sønderborg Kommune har en lidt mindre andel af befolkningen i de yngre aldersgrupper, herunder børn og unge under 16 år, end for det øvrige land i gennemsnit. Derimod er andelen af ældre noget højere end for befolkningen som helhed, fx målt ved andelen af 66+-årige.

Hvad angår udviklingen i antallet af fødsler er *fertiliteten* i de relevante aldersgrupper en væsentlig faktor. Sønderborg Kommune har i årene 2019-2023 gennemsnitligt ifølge Danmarks Statistik ligget på 1,69 barn pr. kvinde og har dermed ligget en anelse højere end landsgennemsnittet på 1,63.

Vedrørende reduktion af befolkningen fra dødsfald er *dødelighed og middellevetid* i kommunen af betydning. Sønderborg Kommunes befolkning havde her for årene 2019-2023 en middellevetid på 81,8 år ifølge Danmarks Statistik, hvilket er lidt længere end landsgennemsnittet på 81,4 år. De ovennævnte nærtliggende kommuner lå gennemgående lavere end Sønderborg Kommune og tæt på eller lidt lavere end landsgennemsnittet.

2.3 Baggrundsforløb for den fremtidige befolkningsudvikling

Med henblik på at kunne opstille overvejelser og beregninger af de økonomiske konsekvenser af Sønderborg Kommunes befolkningsmæssige vækstscenarium er det nødvendigt at fastlægge et baggrunds- eller referenceforløb – eller med andre ord et befolkningsmæssigt udgangspunkt uden/før kommunens vækstscenarium.

Der foreligger her flere muligheder – som er delvist sammenfaldende. Det gælder således kommunens egen tidligere befolkningsprognose frem til 2030 fra april 2022 (Sønderborg Kommune, 2022) og befolkningsprognosen fra marts 2023 frem til 2027 (Sønderborg Kommune, 2023c). Desuden er der anvendt prognosetal i kommunens 2024-budget, herunder særskilt i selvbudgetteringen af skattegrundlaget. Desuden er det oplyst, at revisionsfirmaet Deloitte har anvendt prognosetal for et referenceforløb, der lyder på et forholdsvis lavt befolkningstal i 2030 uden vækstscenariet.

Endelig foreligger pr. juni 2024 en opdateret befolkningsfremskrivning fra Danmarks Statistik (Danmarks Statistik, 2024, FRKM124). Den tilsvarende fremskrivning fra 2023 lå forholdsvis tæt på de befolkningsstørrelser, der er anvendt i kommunens 2024-budget.

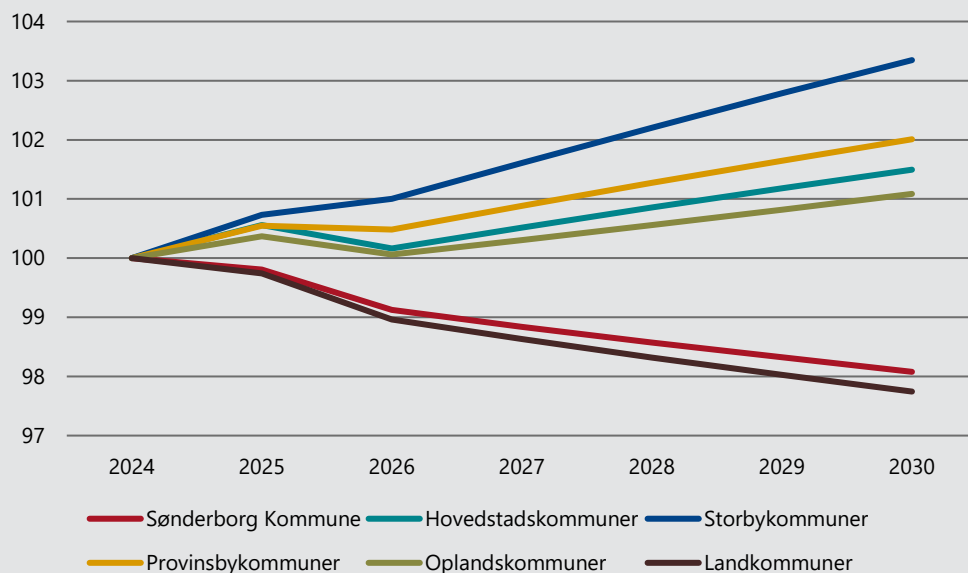
Samlet set har VIVE for at kunne sammenligne med andre kommuner valgt at anvende sidstnævnte befolkningsfremskrivning som referenceforløb. Dette giver anledning til at se lidt nærmere på denne fremskrivning på de samme kommunegrupperinger, der blev anvendt i beskrivelsen af det historiske forløb, jf. tidligere.

Reference: Befolkningsfremskrivning i kommunetyper

I figur 2.6 er vist befolkningsfremskrivningen baseret på Danmarks Statistik på de fem kommunegrupper samt Sønderborg Kommune. Tallene er normeret med 2024 = 100. Befolkningstallene er opgjort pr. 1. januar i året.

Figur 2.6 Befolkningsfremskrivning 2024 - 2030

Udvalgte kommunegrupper og Sønderborg Kommune.



Anm.: For 2024 er anvendt samme befolkningstal for Sønderborg Kommune som i figurene vedr. den historiske udvikling.

Kommunetyper ifølge Danmarks Statistik (2018).

Kilde: Danmarks Statistik, FRKM124, juni 2024, samt egne opgørelser.

Lige som i det historiske forløb ligger den fremskrevne udvikling for Sønderborg Kommune tættest på udviklingen for gruppen af landkommuner, hvortil kommunen også henregnes hos Danmarks Statistik. Det bemærkes dog, at den fremskrevne befolkningsnedgang for Sønderborg Kommune er lidt mindre end for den samlede gruppe af landkommuner. For de fire øvrige kommunegrupper ses en fremskrevet befolkningsvækst.

Mere præcist er det fremskrevne befolkningstal for Sønderborg Kommune 72.806 personer i 2030, dvs. godt 4.000 personer lavere end kommunens vækstscenarium på 77.000 indbyggere i 2030. Den fremskrevne befolkningsudvikling peger også på, at Sønderborg Kommune (fraset vækstscenariet) vil have godt 1.400 færre indbyggere i 2030 sammenlignet med 2024.

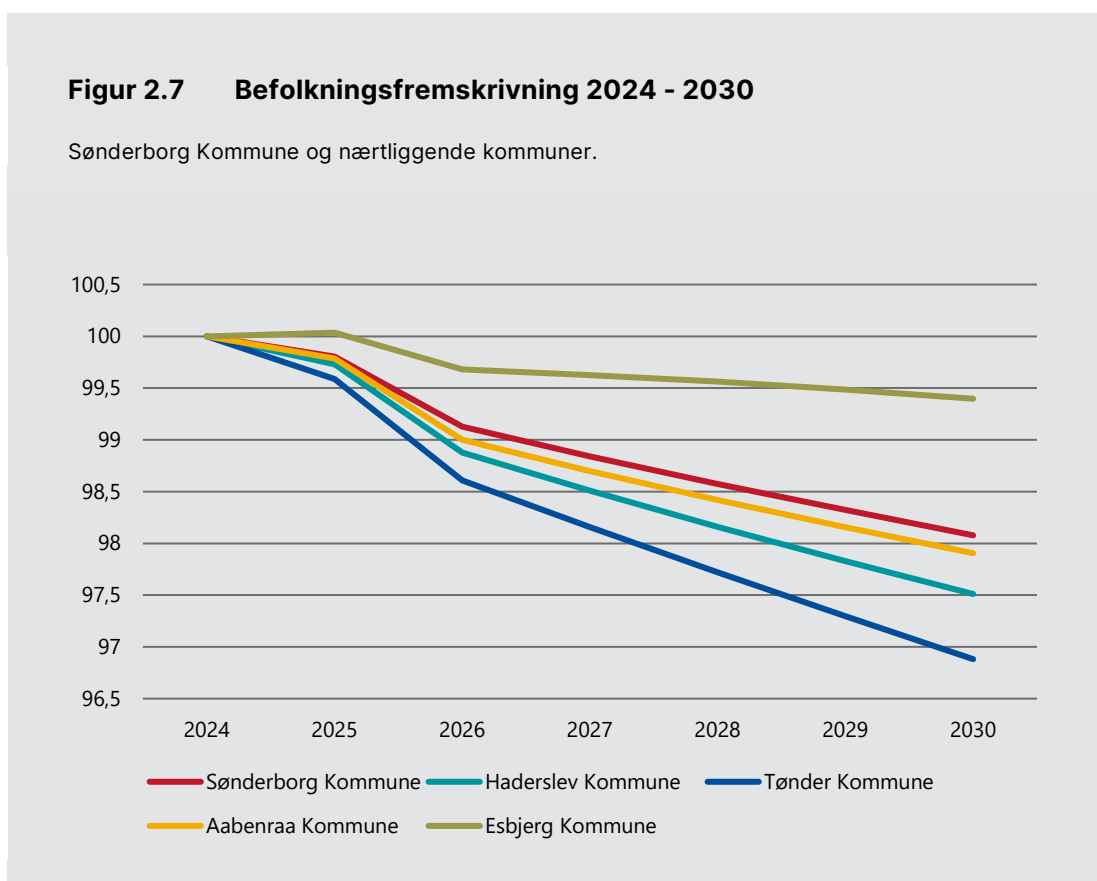
Vedrørende faktorer bag fremskrivningen har VIVE kontaktet Danmarks Statistik, jf. også det publicerede dokumentationsmateriale herfra (Danmarks Statistik, 2024). Metoden hos Danmarks Statistik er at "nedbryde" en central befolkningsprognose udarbejdet af DREAM-instituttet (Hansen & Stephensen, 2013) på landsdele og kommuner. Som allerede indikeret anvender Danmarks

Statistik i den forbindelse den historiske udvikling i kommunen, særligt de foregående 4 år, som input i fremskrivningen. Der indgår derimod ikke vurderinger af konkrete tiltag i den enkelte kommune.

Det er tillige oplyst, at der vedrørende dødelighed anvendes tal for landsdelen, dvs. det sydlige Jylland. Vedrørende alderssammensætningen fremgår det af fremskrivningen, at der er regnet med en vis stigning i andelen af befolkningen i de ældre aldersgrupper (66+-årige), men en mindre reduktion i de yngste aldersgrupper (yngre end 16 år). Dette gælder for landet som helhed, men i lidt mere udpræget grad for Sønderborg Kommune (og antagelig hele kommune-gruppen).

Reference: Befolkningsfremskrivning i nærtliggende kommuner

I figur 2.7 er vist udviklingen i befolkningen ifølge fremskrivningen i de fire nærtliggende kommuner samt Sønderborg Kommune – med 2024 = 100.



Anm.: Se anmærkning til foregående figur.

Kilde: Danmarks Statistik, FRKM124, juni 2024, samt egne opgørelser.

Trods en fremskrevet befolkningsnedgang til 2030 placerer Sønderborg Kommune sig i denne fremskrivning noget højere end Aabenraa, Haderslev og

Tønder Kommuner. Esbjerg Kommune ligger igen øverst blandt sammenligningskommunerne med en blot meget svag befolkningsnedgang ifølge fremskrivningen.

2.4 Opstilling af scenarier for befolkning og fem vækstforløb

På basis af det foregående kan der herefter ses videre på vækstscenariet for Sønderborg Kommunes befolkning i 2030. Sluttallet på 77.000 borgere svarer til kommunens målsætning og referenceforløbet er som nævnt Danmarks Statistiks fremskrivning fra 2023, hvor 1. januar og 1. maj 2024-tallet er opgjort til henholdsvis 74.233 og 74.083 indbyggere. Dette giver en befolkningsforøgelse på afrundet 2.900 personer. I den statslige udmelding af tilskuds- og udligningsbeløb for 2025 pr. 1. juli 2024 (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2024) anvendes et befolkningstal i dette år på 74.093 personer, dvs. 2.907 personer lavere end vækstmålet på 77.000 i 2030.

Med henblik på at kunne foretage opgørelser og beregninger af de kommunal-økonomiske konsekvenser er det nødvendigt at konkretisere, hvilke befolknings- og persontyper der er tale om i en vækst i indbyggertallet. Her anvendes af praktiske grunde tilskudsudmeldingens befolkningstal svarende til en forudsat vækst i indbyggertallet på de nævnte 2.907 indbyggere.

Konkretiseringen sker i det følgende i to tempi: først en sontring på seks persontyper, jf. det følgende afsnit, og herefter en sammensætning af disse i fem konkrete vækstscenarier under tre overskrifter.

2.4.1 Seks arketyper persontyper af tilflyttere

Grundlæggende vil der være en lang række persontyper, som kan tænkes at flytte til kommunen. Vi har dog for overskuelighedens skyld alene udsondret seks sådanne typer, såkaldte "arketyper", som vi mener, giver tilstrækkelig mulighed for en dækning og spredning i personsammensætningen. De forskellige personarketyper vil i en befolkningstilgang kunne repræsentere personer med fokus på uddannelsesmulighederne i kommunen, de lokale erhvervsmæssige muligheder og en kommune med gode bosætningsmuligheder.

Der er ikke tale om matematiske gennemsnit af personer, men netop nogle persontyper, hvis karakteristika afspejler oplysninger fra befolkningsstatistik, indkomstoplysninger etc. De udgøres af følgende:

I. Personer med tilknytning til studier og uddannelse

1. Studerende (dansk/udenlandsk)

Denne person er 20-25 år, antages ved siden af studiet at have studiejob/arbejde 40 timer om måneden og ingen børn. Der kan evt. være tale om en udenlandsk studerende.

Indkomst er sammensat af SU (godt 55 %) og lønindkomst (knap 45 %)

Alder: sættes i udligningsberegningerne konkret til 22 år.

Månedlig indkomst i 2024-niveau pr. person: opgjort til 11.000 kr. månedligt (skal benyttes til udligningsberegninger og skatteprovenu)

2. Nyligt færdiguddannede

Denne kan være studerende, der bliver efter uddannelse i kommunen eller tilkommer fra andre steder.

Personen er 25-30 år, nyuddannet ingeniør, som antages beskæftiget fuldtids i en teknologivirksomhed med en gennemsnitsløn som nyuddannet civilingeniør.

Sammen med den tilflyttede kommer yderligere 0,5 barn svarende til 1 barn pr. par.

Alder: sættes konkret til 28 år, barn 0-16 år.

Månedlig indkomst pr. person (inkl. børn): 32.300 kr.

II. Personer i almindelig beskæftigelse

3. Lavtlønnet tilflytter (dansk/tysk/anden udenlandsk)

Kan være 35-40 år ansat i turistindustri (fx funktionær) eller andet relativt lavindkomst job (fx landbrug). Der ses konkret på en ufaglært industriarbejder.

Sammen med tilflyttede par kommer 2 børn.

Alder sættes konkret til 36 år, børn 0-16 år.

Månedlig indkomst pr. person (inkl. børn): 12.500 kr.

4. Højtlønnen tilflytter (dansk/tysk/anden udenlandsk)

Kan være 35-40 år højtuddannet ekspert/ingeniør ansat i teknologipræget virksomhed, konkret som civilingeniør.

Sammen med tilflyttede par kommer 2 børn.

Alder sættes konkret til 36 år, børn 0-16 år.

Månedlig indkomst pr. person (inkl. børn): 32.600 kr.

III. Personer med især overførselsindkomst uden for arbejdsmarkedet

5. Tilflyttede pensionister

Kan være folkepensionist. Som modtager 2/3 af indkomsten fra folkepension og 1/3 fra arbejdsmarkedspension. Ingen børn.

Alder sættes konkret til 70 år.

Månedlig indkomst pr. person: 16.000 kr.

6. Tilflyttede førtidspensionister

Kan være 35-45-årig modtager af førtidspension. Med personen er 1 barn, dvs. 2 barn pr. par.

Alder sættes konkret til 45 år, børn 0-16 år.

Månedlig indkomst pr. person (inkl. børn): 9.000 kr.

2.4.1.1 Antagelser om tilflytternes alder og socioøkonomiske karakteristika

I udligningssystemet indgår, som det fremgår senere i kapitel 3 om den finansieringsmæssige side af den kommunale økonomi, faktorer, der både tager hensyn til befolkningens alderssammensætning i kommunen og befolkningens socioøkonomiske situation. For at kunne opgøre effekten af alderssammensætningen er det nødvendigt at kende tilflytternes alder, hvilket da også er specificeret i beskrivelsen af personarketyperne ovenfor. Herved kan tilflytterne rubriceres i de relevante aldersgrupper og udligningsbeløbenes afhængighed af alder fastlægges.

For de socioøkonomiske karakteristika er det mere kompliceret, idet der indgår 18 forskellige socioøkonomiske kriterier i denne del af udligningssystemet. Med henblik på at kunne fastlægge indflydelsen fra de socioøkonomiske karakteristika på kommunens udligningsbeløb må der her skønnes over, hvordan kommunens tilflyttere, dvs. hver af de seks personarketyper, er placeret netop med hensyn til disse 18 kriterier. Afgørende er her, hvor stor en andel kommunen – og specifikt dens tilflyttere – har af kriteriet set i forhold til kommunens indbyggertal.

Fx har landet som helhed 6,0 % af indbyggerne i kategorien '20-59-årige uden beskæftigelse ud over 5 %' i forhold til alle indbyggere. Sønderborg Kommune har dog i dag 7,1 % af borgerne i denne kategori, altså noget over landsgennemsnittet. For tilflytterkategorien 'studerende' har vi skønnet, at 1 % af disse tilhører de ikke-beskæftigede (ud over 5 %), altså væsentligt lavere end gennemsnittet for kommunen. Uddannelsessøgende indgår ikke i kriteriet, således som det er afgrænset, men det skønnes, at en mindre del af de studerende kan komme i en situation, hvor de registreres som ikke-beskæftigede. Det kan således tænkes, at enkelte tilflyttere ankommer til kommunen som uddannelsessøgende, men efterfølgende afslutter deres uddannelse før tid og dermed tæller med i kategorien af personer uden beskæftigelse. På samme måde er der skønnet for de øvrige personarketyper og for hvert af de 18 socioøkonomiske kriterier. De enkelte skøn, som vil være undergivet usikkerhed, fremgår af tabel 2.1.

Tabel 2.1 Personarketypernes skønnede andel af socioøkonomiske kriterier

Arketype	Antal 20-59-årige uden beskæftigelse	Antal 25-49-årige uden erhvervsuddannelse ekskl. visse indvandrere	Antal billige boliger samt familier i visse boliger i yderområder og sommerhuse	Antal diagnosticerede psykiatriske patienter	Antal almene familieboliger	Antal børn i familier med kort uddannelse, ekskl. visse indvandrere mv.	Antal enlige over 65 år	Antal personer med lav indkomst i 3 ud af 4 år	Antal handicappede	Antal indvandrere ekskl. opholdsgrundlag som au pair	Antal 20-59-årige lønmodtagere med færdigheder på grundniveau	Antal børn af enlige forsørgere i gennemsnit over 3 år	Antal børn, som har flyttet tre gange	Afstand til nærmeste 500 arbejdspladser	Regional ledighed for forsikrede ledige	Antal 45-64-årige med begrænset erhvervs erfaring	Befolkningstæthed	Lav middellevetid
1: Studerende	1,0%	1,0%	5,0%	1,0%	20,0%	0,0%	0,0%	2,0%	0,5%	15,0%	15,0%	0,0%	0,5%	82,9%	0,9%	0,0%	1,465	45%
2. Nyligt færdiguddannede	5,0%	1,0%	2,0%	1,0%	5,0%	0,5%	0,0%	1,0%	0,5%	10,0%	1,0%	2,0%	0,5%	82,9%	0,9%	0,0%	1,465	45%
3. Tilflytter i lavtlønsjob	5,0%	5,0%	2,0%	5,0%	8,0%	5,0%	0,0%	1,0%	1,0%	10,0%	25,0%	5,0%	0,5%	82,9%	0,9%	10,0%	1,465	65%
4. Tilflytter i højt lønsjob	2,0%	2,0%	1,0%	2,0%	2,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,0%	60,0%	5,0%	3,0%	0,5%	82,9%	0,9%	5,0%	1,465	45%
5. Tilflyttet pensionist	0,0%	0,0%	3,0%	3,0%	20,0%	0,0%	50,0%	2,0%	1,0%	40,0%	0,0%	0,0%	0,0%	82,9%	0,9%	0,0%	1,465	65%
6. Tilflyttet overførselsmodtager	100%	80%	50%	25%	30%	25%	0,0%	25%	10%	15%	80%	25%	8,0%	82,9%	0,9%	50%	1,465	80%
Gennemsnitsborger DK ¹	6,0%	3,9%	4,4%	2,2%	8,5%	0,9%	9,0%	1,9%	0,7%	10,0%	15,4%	2,6%	0,5%	68,6%	1,1%	3,0%	1,255	51,5%
Gennemsnitsborger Sønderborg ¹	7,1%	4,2%	4,9%	3,2%	11,9%	1,1%	10,6%	1,7%	1,1%	9,1%	15,5%	2,6%	0,3%	82,8%	0,9%	3,3%	1,465	53,2%
Gennemsnitsnitlig tilflytter	7,0%	5,2%	6,2%	2,6%	16,0%	1,6%	2,5%	2,8%	1,1%	17,3%	14,7%	2,1%	0,9%	82,8%	0,9%	3,3%	1,465	48,8%

Anm.: På grundlag af andelen af socioøkonomiske kriterier beregnes et samlet socioøkonomisk indeks. Afgrænsningen af de enkelte kriterier følger bekendtgørelsens § 7 (Bekendtgørelse om opgørelse og afregning af kommunal udligning og tilskud til kommunerne for 2025, 2024). Det kan bl.a. nævnes, at de uddannelsessøgende ikke indgår i kriteriet vedr. ikke-beskæftigede 20-59-årige, for 20-49-årige uden erhvervsuddannelse er udtaget indvandrere, der var 20 år, da de indvandrede til landet, yderområder i boligkriteriet er landdistrikter og byer med mindre end 5.000 indbyggere, for diagnosticerede psykiatriske patienter indgår alene visse diagnosekoder, vedr. familier med kort uddannelse regnes, at højest fuldførte uddannelse er grundskole eller uoplyst, idet indvandrede, der var over 20 år, da de indvandrede, ikke indgår, enlige opgøres ud fra civilstand og registreret partnerskab jf. nærmere afgrænsning, lav indkomst er den såkaldt ækvivalerede indkomst, hvis denne er mindre end 60 % af medianindkomsten, handicappede medregnes for aktions- eller bi-diagnoser, der vil kunne medføre handicap, indvandrere og efterkommere er ekskl. visse au-pairs, befolkningstæthed er gennemsnitlig afstand til 2.000 indbyggere i fugleflugtslinje, enlige forsørgere indgår baseret på, om der betales forhøjet børnetilskud, middellevetid regnes i forhold til kommunen med højest middellevetid etc. Der henvises nærmere til bekendtgørelsen.

Note: ¹ jf. tilskudsudmeldingen for 2025.

Kilde: Bekendtgørelse om opgørelse og afregning af kommunal udligning og tilskud til kommunerne for 2025 (2024), Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2024) samt egne skøn.

2.4.2 Fem vækstscenarier

Med de seks arketyperiske tilflytningspersoner fra foregående afsnit kan der sammensættes flere konkrete opskrifter på sammensætningen af de antagne knap 3.000 tilflyttede. Kommunens initiativer, indsatsområder og prioriteter kan være afgørende eller medvirkende til at bestemme denne sammensætning.

Konkret er der bestræbelser på at tiltrække flere uddannelser og dermed studerende. Samtidig er der prioriteringer i den kommunale service, som især kan ses at rette sig imod at gøre det tiltrækkende at være erhvervsaktiv tilflytter. Endelig er der boligudbygningsplaner, som kan siges at række ud mod mange forskellige typer af mulige nye indbyggere, selv om nogle af boligerne evt. er rettet mod specifikke befolkningsgrupper, fx studerende. Under alle omstændigheder er det ikke muligt på forhånd at sige, hvilket scenarium der vil udspille sig.

I det følgende kapitel vil der konkret blive foretaget opgørelser vedrørende fem scenarier under fire overskrifter.

I. To studerende-scenarier

I disse scenarier er det studerende og/eller nyligt uddannede, som udgør en særlig betydelig del af tilflytterne. Der sondres mellem to scenarier.

For det **første** et udpræget "studenter-scenarium", hvor hele 60 % af tilflytterne er studerende, og yderligere 20 % er nyligt uddannede. Det efterlader kun 5 % til hver af de resterende fire arketyperiske gennemsnitspersoner.

For det **andet** et "studenter-scenarium version 2", som også er et studerende-præget scenarium. Her udgør de studerende 40 % af tilflytterne, og der er desuden regnet med en stor del nyuddannede. Antagelserne svarer her i betydelig grad til de antagelser, der efter VIVEs oplysninger er anvendt i en analyse fra revisionsfirmaet Deloitte.

Det er klart, jf. nærmere næste kapitel, at de studerende ikke kommer til kommunen med særligt høje indkomster, men omvendt heller ikke formodes at aflede særligt høje ekstraudgifter til kommunal service. De nyuddannede har højere indkomst, men antages også at have børn.

II. Højindkomst-scenarium

I dette scenarium er det højindkomstgruppen, dvs. gennemsnitspersongruppe 4), som dominerer med 40 % af befolkningstilvæksten. I stedet reduceres studenterandelen til 30 % og de nyligt færdiguddannede til 10 %. De øvrige andele er uændrede.

I denne kategori formodes udskrivningsgrundlag og skatteindkomster at vokse forholdsvis meget, men tilsvarende også med træk på de kommunale udgifter fra bl.a. dagpasning og skole i kraft af en del børn.

III. Lavindkomst-scenarium

I dette scenarium er det lavindkomstgruppen, dvs. gennemsnitspersongruppe 3), som dominerer med 40 % af befolkningstilvæksten. I stedet reduceres også her studenterandelen til 30 % og de nyligt færdiguddannede til 10 %. De øvrige andele er uændrede.

I denne kategori formodes udskrivningsgrundlag og skatteindkomster at vokse noget, men mindre markant end i scenarium II. Også her vil der tilsvarende også være træk på de kommunale udgifter fra bl.a. dagpasning og skole.

IV. Overførsels-scenarium

Endelig opstilles et fjerde scenarium, hvor de to grupper af primært overførselsmodtagere begge udgør 10 % af tilflyttergruppen. Til gengæld reduceres studenterandelen i forhold til det første scenarium fra 60 til 50 %.

Det kunne overvejes at øge andelen til overførselsmodtagere yderligere, men jf. den forholdsvis lave mobilitet for disse grupper er dette fravalgt som ikke-plausibelt. Selv om dette scenarium ikke præges af særlig stor vækst i indkomster, må der her formodes at være en vis forøgelse i trækket på den kommunale service.

2.4.3 Opsummerende om vækstscenarier

Sønderborg Kommune har i udgangspunktet lige godt 74.000 borgere i dag. For at imødekomme målsætningen om 77.000 indbyggere i 2030 forudsættes det derfor, at der i alt tilflytter 2.907 personer. De senere beregninger af de kommunaløkonomiske konsekvenser ved vækstscenariet tager derfor udgangspunkt i en nettotilflytning på netop 2.907 borgere. Som beskrevet ovenfor opstilles i alt fem scenarier, som samlet set antages at være repræsentative for forskellige sandsynlige tilflyttersammensætninger i relation til Sønderborg Kommunes vækstmålsætning. I tabel 2.2 præsenteres et skematisk overblik over den antagne tilflyttersammensætning med udgangspunkt i de fem scenarier og de tidligere beskrevne seks arketyper tilflyttere.

Tabel 2.2 Overblik over tilflyttersammensætning i fem vækstscenarier

	Studerenter-scenarium	Studerenter-scenarium version 2	Højindkomst-scenarium	Lavindkomst-scenarium	Overførsels-scenarium
Type 1: Studerende	60 %	40 %	30 %	30 %	50 %
Type 2: Nyligt færdig-uddannede	20 %	26 %	10 %	10 %	20 %
Type 3: Tilflyttere med lav indkomst	5 %	12 %	10 %	40 %	5 %
Type 4: Tilflyttere med høj indkomst	5 %	12 %	40 %	10 %	5 %
Type 5: Tilflyttet pensionist	5 %	5 %	5 %	5 %	10 %
Type 6: Tilflyttet overførselsmodtager	5 %	5 %	5 %	5 %	10 %

Anm.: Der henvises til teksten i afsnittet mht. definitioner.

Studerenter-scenariet udgør et grundscenarium, som modereres i de øvrige scenarier. Det scenarium, der er benævnt *Studerenter-scenarium version 2*, er også et studerende-præget scenarium, som i hovedsagen afspejler den relative tilflyttersammensætning i en befolkningsfremskrivning foretaget af Deloitte for Sønderborg Kommune. Det skal bemærkes, at dette scenarium baserer sig på en antagelse om 5.000 flere indbyggere i 2030 sammenlignet med 2024, hvor den foreliggende analyse antager en befolkningstilvækst på 2.907 personer.

2.5 Valg af metode til bedømmelse af kommunaløkonomiske konsekvenser

I det foregående afsnit er væsentlige elementer i den metode, der vil blive anvendt til bedømmelse af de kommunaløkonomiske konsekvenser af vækstscenariet med 77.000 borgere i Sønderborg Kommune i 2030, allerede fastlagt. Dette skal således ske via fem tænkte vækstscenarier opbygget fra de seks personarketyper.

Der udestår dog fortsat et valg mellem to mulige fremgangsmåder med hensyn til beskrivelsen af selve vejen frem mod de 77.000 indbyggere. Disse to metoder beskrives i det følgende, før valget foretages sidst i afsnittet.

2.5.1 Metode 1: den gradvise udvikling

I denne "Metode 1" realiseres 2030-målet på basis af en specificeret gradvis udvikling frem mod 77.000 indbyggere.

Udviklingen beskrives med andre ord via en gradvist fremadskridende proces, dvs. hvor udviklingen søges beskrevet "år for år". Dvs. at der først opstilles en beregning for udviklingen i det første år efter det nuværende, dvs. 2025. Derefter for 2026, så 2027 osv., til 2030 nås.

Dette vil principielt være det forløb, der ideelt set kan komme tættest på virkeligheden, idet udviklingen naturligvis netop sker gradvist og ikke i spring.

Komplikationen herved vil dog være, at der til opgørelserne behøves ikke blot et ultimativt vækst mål på 77.000 indbyggere i 2030, men også en specifik forventning om, hvordan folketallet udvikler sig i de mellemliggende år. Denne specifikke udvikling ses ikke meldt ud sammen med den politiske 2030-målsætning. En nærliggende "teoretisk" mulighed kan selvfølgelig være at antage, at udviklingen sker helt mekanisk gradvist, dvs. fra de godt 74.000 indbyggere i 2024 til de 77.000 i 2030, dvs. med en vækst på knap 500 indbyggere pr. år i alle de 6 år. Et lignende forløb har Sønderborg Kommune efter det oplyste anvendt i visse sammenhænge.

Anvendelsen af en sådan antagelse om mekanisk gradvis befolkningsvækst vil dog over tid ses at være valgt med en ret sikker viden om, at denne næppe vil blive realiseret. Den "mekaniske" udvikling vil således formentlig blive overhalet – positivt eller negativt – af den faktiske udvikling.

Ved denne metode med belysning af den gradvise udvikling måtte der også gøres en række antagelser om udviklingen i befolkningens – særligt hvad der kan kaldes den "oprindelige" befolknings – sammensætning og aldersfordeling i løbet af den seksårige periode. Andre forhold, som kunne påvirke den kommunale økonomi, skulle ideelt set også tages i betragtning, herunder befolkningsudviklingen for det øvrige land og for landet som helhed. Dette ville for så vidt også være både relevante og interessante træk af udviklingen, som det vil være nyttigt at være bekendt med. De vil dog på den anden side ikke i sig selv vedrøre selve vækst målsætningen, men måtte antages til en vis grad at foregå såvel med som uden vækst målsætning. Det vil derfor være vanskeligt at bedømme, i hvor høj grad et "slutresultat" i 2030 reelt skyldes selve væksten, og i hvilket omfang det skyldes befolkningsbevægelser, som foregår uden tæt sammenhæng til vækst målsætningen.

2.5.2 Metode 2: Fokus på 2030-vækstmålsætningen

I "Metode 2" er fokus entydigt på 2030-endemålet om vækstmålsætningens realisering.

Metoden er således så at sige at rendyrke resultatet af selve vækstmålsætningen på 77.000 indbyggere, dvs. 2.907 flere indbyggere end i dag.

Her sammenlignes situationen i dag (2024 korrigeret med kendskab til tilskuds- og udligningsforudsætninger i 2025-niveau), dvs. en form for "før-situation" med en "efter-situation" (i "2030" eller "i morgen"), hvor de 77.000 indbyggere er realiseret som kommunens folketal. Her fokuseres alene på resultatet af selve befolkningsvæksten ved i øvrigt uændrede forhold.

De øvrige forhold, som i denne metode er beregningsmæssigt uændrede, er således landets samlede befolkningstal, tilskuds- og udligningssystemets indretning, alders- og befolkningssammensætning for den "oprindelige" befolkning, dvs. befolkningen ekskl. de ekstra 2.907 borgere, samt andre kommunal-økonomiske faktorer.¹

Ved anvendelse af denne metode gøres der således ikke et forsøg på at beskrive en faktisk udvikling i kommunens økonomi inklusive vækstmålsætningen, men alene på at belyse konsekvenserne af selve vækstmålsætningen som en befolkningstilvækst, der netop knyttes specifikt op til denne vækstmålsætning.

På et punkt må der dog også i denne metode af hensyn til realismen i opstillingen gøres antagelser om vækstforløbet. Det gælder således i antagelsen om, at de 77.000 indbyggere i 2030 er nået via en udvikling, som indebærer, at dette ikke er sket netop fra fx 2029 til 2030, men derimod over nogle år, hvorved det såkaldte 'befolkningstilbagegangskriterium' i tilskuds- og udligningssystemet gradvist er blevet helt nulstillet. Dette kriterium beregnes således som gennemsnitlig befolkningstilbagegang for de seneste 3 år med befolkningsreduktion og ikke alene på basis af et enkelt års udvikling.²

Parallelt med antagelserne om udviklingen i befolkningstilbagegangskriteriet er der heller ikke i denne metode taget særskilt højde for andre forsinkelseffekter, som kan optræde i det kommunale udligningssystem. Det gælder bl.a. i opgørelsen af udgiftsbehov på basis af en række kriterier (jf. tabel 2.1).

¹ De 2.907 ekstra borgere i Sønderborg Kommune tages med andre ord fra det øvrige lands kommuner. Det svarer til den metode, Danmarks Statistik efter det oplyste ville anvende, hvis en konkret kommunes folketal skulle rettes i befolkningsfremskrivningen (Danmarks Statistik, 2024).

² Helt præcist opgøres en befolkningstilbagegang som gennemsnittet for 3 foregående år inden for den seneste 5-årsperiode, hvor der kan opgøres en samlet befolkningstilbagegang. Hvis 5-årsbetingelsen er opfyldt, sammentælles årene med befolkningstilbagegang i 5-årsperioden, jf. § 4 i bekendtgørelse af lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner (2021).

Det bør også bemærkes, at ændringer i den kommunale økonomi, som netop skal understøtte 2030-målætningen, herunder boligudbygning, ikke er særskilt medtaget i de kommunaløkonomiske beregninger.

2.5.3 Metodevalget

Alt i alt vælges "*Metode 2*" i de følgende opgørelser af kommunaløkonomien på finansieringssiden og udgiftssiden, idet denne metode forekommer mere enkel og transparent end den alternative "*Metode 1*". I tabellerne er slutresultatet med realisering af vækstmålsætning forenkende benævnt "2030", selv om det altså ikke er et forsøg på at belyse hele kommunaløkonomien i dette år, men alene konsekvenserne af vækstmålsætningen. Årstallet 2030 præsenteres i citationstegn som "2030" for at indikere den forenkling af fremstillingen, som metoden indebærer.

3 Den kommunale økonomi – finansieringssiden

En stor del af kommunernes indtægter afhænger enten direkte eller indirekte af antallet og sammensætningen af indbyggerne i kommunen. I relation til Sønderborg Kommunes vækstambitioner skønnes det, at kommunens indtægter påvirkes fra flere kilder. Først og fremmest de direkte indtægter fra skatten, hvor flere borgere alt andet lige må antages at bidrage til et større samlet skatteprovenu. Skatteindtægternes størrelse afhænger naturligvis af de tilflyttede indkomster og formuer, hvorfor det har stor betydning, *hvem* de tilflyttede er.

Tilskuds- og udligningsordningen er ligeledes en indbyggertalsafhængig finansieringskilde for kommunerne. Denne består af flere elementer. Der indgår for det første udgiftsbehovsudligningen, der har til formål at sikre nogenlunde ens finansielle vilkår for kommunerne – uanset indbyggernes aldersmæssige og socioøkonomiske karakteristika. Dertil kommer skattegrundlagsudligningen med samme udjævnende formål og endelig en række større og mindre tilskud. I dette kapitel belyses konsekvenserne af en vækst i indbyggertallet målt på tværs af de fem vækstscenarier beskrevet i afsnit 2.4.

Først gennemgås de finansieringsmæssige konsekvenser i forhold til udgiftsbehovsudligningen i afsnit 3.1. Dernæst præsenteres et bud på konsekvenserne af skattegrundlagsudligningen og skatteprovenuet i afsnit 3.2. Afsnit 3.3 belyser konsekvenserne vedrørende en række større indbyggertalsafhængige tilskud, hvoraf bloktilskuddet udgør en betragtelig del. Endelig opsummerer afsnit 3.4 de samlede konsekvenser på tværs af de fem forskellige vækstscenarier. Slutteligt belyser afsnit 3.5 effekterne fra nogle af de øvrige udlignings- og tilskudsordninger, som *ikke direkte* er væsentligt påvirket af kommunens samlede indbyggertal, men som stadig må formodes at blive påvirket som følge af en øget tilflytning; eksempelvis selskabsskatteudligningen og diverse særtilskudsordninger.

3.1 Beregning af konsekvenser for udgiftsbehovsudligningen

I dette underkapitel præsenteres de finansieringsmæssige konsekvenser for udgiftsbehovsudligningen ved en befolkningsvækst på 2.907 personer frem mod 2030 i Sønderborg Kommune. Der ses for overblikkets skyld her alene på studerende-scenariet, jf. beskrivelsen af de fem vækstscenarier i kapitel 2. I

underkapitel 3.4 er de samlede konsekvenser for alle fem vækstscenarier som nævnt gengivet. For at beregne konsekvenserne i udgiftsbehovsudligningen som følge af tilflytningen anvendes den fremgangsmåde, som følger af udligningsloven og beskrives i ministeriets udlignings- og tilskudsudmelding. Hovedelementerne i opgørelsen er gengivet i tabel 3.1.

Der anvendes her den seneste udmelding af tilskud og udligning som basis, dvs. de pr. ultimo juni 2024 udmeldte beløb for de enkelte kommuner. Hvor der i øvrigt i undersøgelsen anvendes 2024-data, er udmeldingen for tilskud og udligning gældende for 2025, hvorved det altså bliver muligt at medtage de mest aktuelle talstørrelser for denne del af den kommunale økonomi.

Tabel 3.1 Eksempel på beregninger vedr. udligning af udgiftsbehov (Scenarium 1: Studerende)

1.000 kr.	Område	2025	"2030"	Forskel
Aldersbestemt udgiftsbehov	Hele landet	313.005.506	313.005.506	
	Sønderborg	4.051.093	4.087.539	36.447 tkr. *)
Socioøkonomisk udgiftsbehov	Hele landet	154.166.892	154.166.892	
	Sønderborg	2.172.533	2.268.472	95.939 tkr.
Samlet udgiftsbehov	Hele landet	467.172.398	467.172.398	
	Sønderborg	6.223.626	6.356.012	132.386 tkr.
Befolkningsmæssig andel af samlede udgiftsbehov	Hele landet	467.172.398	467.172.398	
	Sønderborg	5.784.117	6.011.054	226.937 tkr.
Udligningsprocent	<i>Generelt</i>	<i>0,93</i>	<i>0,93</i>	
Tillægsprocent	<i>Generelt</i>	<i>0,02</i>	<i>0,02</i>	
Udligningsbeløb	Sønderborg	408.743	320.811	-87.932 tkr.**)
Tillægsbeløb	Sønderborg	<i>8.790</i>	<i>6.899</i>	-1.891 tkr.***)

Note: *) Ekskl. kriterium for nedgang i folketal 119.442 tkr., **) Ekskl. kriterium for nedgang i folketal -10.747 tkr., ***) Ekskl. kriterium for nedgang i folketal -231 tkr.

Anm.: Beløb i 1000 kroner.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2024).

Udgiftsbehovsudligningen er den mest komplekse del af udligningssystemet. Nogle hovedprincipper i ordningen er beskrevet i Boks 3.1.

Boks 3.1 Princippet i udligningen af udgiftsbehov

Udgangspunkt: Det antages, at alle kommuner står over for et udgiftsbehov, som udgøres af udgiftspresset fra kommunens borgere ved et gennemsnitligt serviceniveau.

Opgørelsen af udgiftsbehovet: I udligningen lægges det til grund, at kommunernes oplevede udgiftsbehov *de/s* afhænger af indbyggernes alderssammensætning og udviklingen i folketallet. Det vægter 2/3. *De/s* borgernes socioøkonomiske situation, som den er påvirket af en række faktorer, inkl. strukturelle forhold. Det vægter 1/3.

Udligningsberegningen: Hvis kommunens andel af hele landets udgiftsbehov svarer til dens andel af befolkningen, er den gennemsnitlig. Så skal kommunen hverken bidrage til eller modtage beløb fra udgiftsbehovsudligningen. Hvis der derimod er en forskel, og andelen af udgiftsbehovet fx er større end indbyggertallet, som det gælder for Sønderborg Kommune, skal kommunen derimod modtage udligningstilskud. Forskellene ganges med et såkaldt udligningsniveau på mellem 93 % og 95 %.

Udligningsberegningen ved stigende folketal: Hvis kommunens folketal stiger, er det afgørende for, om kommunen modtager mere i tilskud – eller tværtimod får mindre – hvordan udviklingen i indbyggertallet stiger i forhold til udgiftsbehovet. Hvis kommunens andel af landets indbyggertal således stiger mere end kommunens andel af udgiftsbehovet, får kommunen mindre i udligning – og vice versa.

Det samlede udgiftsbehov i Sønderborg Kommune stiger, jf. tabellen, med ca. 132 mio. kr. som følge af de 2.907 tilflyttede personer i scenarium 1. Dette tal dækker over en stigning i det aldersbestemte udgiftsbehov på 36 mio. kr. i det opstillede 2030-scenarium. Det socioøkonomiske udgiftsbehov stiger med 96 mio. kr. i det etablerede 2030-scenarium.

Særlig det aldersbestemte udgiftsbehov har stor betydning for det samlede udgiftsbehov, ikke blot i Sønderborg Kommune, men også generelt, da det udgør to tredjedele af det samlede udgiftsbehov. Det aldersbestemte udgiftsbehov bestemmes ud fra en række fastsatte aldersgrupper (typisk 5-årsintervaller) med tilhørende enhedsudgifter som beskrevet i udlignings- og tilskudsudmeldingen for 2025. Af tilskudsudmeldingen fremgår det eksempelvis, at udgifterne for de enkelte aldersgrupper svinger fra under 30.000 kr. pr. 20-24-

årig i kommunen, som er den aldersgruppe med lavest enhedsbeløb, og op til over 142.000 kr. pr. 85+-årig i kommunen, som er den aldersgruppe med højest enhedsbeløb. Dertil kommer det særlige kriterium om nedgang i folketal, som ifølge udligningsloven indgår som en del af det aldersbestemte udgiftsbehov. Kriteriet kompenserer kommuner med befolkningstilbagegang for nogle af de merudgifter, der opstår som følge af tilpasning til et faldende folketal. Dette kan eksempelvis være opretholdelse af flersporede årgange i folkeskolen på trods af en faldende klassekvotient. Undersøgelser peger således også på, at kommunerne har sværere ved at tilpasse sig til et faldende folketal end et stigende (Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg, 2005; Økonomi- og Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg, 2012).

I 2025 udgør kriteriet om nedgang i folketal knap 83 mio. kr. af Sønderborg Kommunes aldersbestemte udgiftsbehov, svarende til knap 79 mio. kr. i udligningsmæssig værdi for kommunen. Det antages, at kriteriet om nedgang i folketal bortfalder i 2030-scenariet som konsekvens af befolkningstilvæksten til 77.000 indbyggere. Dette skyldes, at kriteriet fastsættes ud fra den gennemsnitlige befolkningstilbagegang i en 5-årsperiode opgjort i de seneste 3 år. I et scenarium med en samlet befolkningsfremgang på 2.907 personer over 6 år (fra 2024/25 til 2030) må de udligningsmæssige konsekvenser af kriteriet om nedgang i folketallet således antages at være 0 kr. i 2030. For en nærmere beskrivelse og diskussion af kriteriet om nedgang i folketallet henvises til kapitel 5, afsnit 5.2.2 i denne rapport, hvor konsekvenserne af kriteriet om nedgang i folketallet behandles særskilt.

Stigningen i det samlede aldersbestemte udgiftsbehov på ca. 36 mio. kr. er således en samlet konsekvens af 1) et øget aldersbetinget udgiftsbehov på i alt ca. 119 mio. kr. som følge af de 2.907 tilflyttere og 2) bortfaldet af kriteriet om nedgang i folketal svarende til en reduktion af det aldersbestemte udgiftsbehov på knap 83 mio. kr. Det skal understreges, at bortfaldet af kriteriet om nedgang i folketal således substantielt ændrer Sønderborg Kommunes samlede udgiftsbehov målt pr. indbygger. Da udgiftsbehovet stiger relativt mindre end folketallet, er der tale om en mærkbar nedgang i udgiftsbehovet fra denne del af udligningen målt pr. indbygger.

Stigningen i det socioøkonomiske udgiftsbehov på 96 mio. kr. bygger på antagelser om de formodede socioøkonomiske karakteristika blandt tilflytterne (jf. tabel 2.1 i afsnit 2.4 ovenfor). Da indbyggertallet samtidig stiger, betyder det, at målt pr. tilflytter ændres det socioøkonomiske udgiftsbehov pr. indbygger kun marginalt. Til imødegåelse af reduktionen pr. indbygger i det aldersbestemte udgiftsbehov har stigningen i det socioøkonomiske udgiftsbehov således i dette scenarium kun en beskeden betydning for Sønderborg Kommunes samlede udgiftsbehov.

Sønderborg Kommunes befolkningsmæssige andel af det samlede udgiftsbehov øges med ca. 227 mio. kr. i det forventede 2030-scenarium med befolkningstilvækst til i alt 77.000 indbyggere. Da det beregnede samlede udgiftsbehov i Sønderborg Kommune blot stiger med ca. 132 mio. kr., står Sønderborg Kommune således samlet til at modtage færre midler fra udgiftsbehovsudligningen end i dag. Konkret står Sønderborg Kommune til at miste ca. 90 mio. kr. fra udgiftsbehovsudligningen i 2030-scenariet sammenlignet med i dag. De 90 mio. kr. dækker først og fremmest over det bortfaldne kriterium om nedgang i folketal. Dertil kommer, at befolkningssammensætningen blandt tilflytterne i det beregnede 2030-scenarium er yngre og dermed forbundet med et lavere udgiftsbehov end i den aktuelle befolkning. Endelig er de antagne socioøkonomiske karakteristika blandt tilflytterne forbundet med en lille stigning i det samlede udgiftsbehov.

3.2 Beregninger af konsekvenser for skattegrundlagsudligningen og skatteprovenu

I dette underkapitel præsenteres de finansieringsmæssige konsekvenser for skattegrundlagsudligningen ved en befolkningsvækst på 2.907 personer frem mod 2030 i Sønderborg Kommune. I lighed med underkapitel 3.1 ovenfor ses alene på konsekvenserne ved studerende-scenariet, mens de finansieringsmæssige konsekvenser for alle fem scenarier præsenteres samlet i underkapitel 3.4 længere nede. For at beregne konsekvenserne i skattegrundlagsudligningen som følge af tilflytningen anvendes udligningslovens regelsæt, som i øvrigt også er beskrevet i udlignings- og tilskudsudmeldingen (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2024).

Sønderborg Kommunes skattegrundlag består dels af udskrivningsgrundlaget fra de skattepligtige indkomster, dels for en mindre dels vedkommende af en andel af grundværdierne. Skattegrundlaget indgår både i selve skatteprovenuberegningen for kommuneskatten og i udligningsberegningerne.

Udskrivningsgrundlaget er baseret på forudsatte indkomster for de enkelte personarketyper, der indgår, jf. beskrivelsen tidligere i kapitel 2. Således udgør indkomsten for studerende ifølge forudsætningerne gjort tidligere 11.000 kr. månedligt. Bidraget til udskrivningsgrundlaget fremkommer herfra ved antagelser om personfradrag og ligningsmæssige fradrag mv. og udgør eksempelvis pr. person for studerende godt 78.000 kr. årligt. Indkomstforudsætningerne er beskrevet lidt nærmere i Bilag 1. For grundværdierne er der meget forsimplede antaget en stigning svarende til befolkningsforøgelsen, dvs. ca. 4 %. En vis forøgelse af befolkningen må således antages at trække i retning af en lidt større efterspørgsel efter grunde.

Tabel 3.2 Eksempel på beregninger vedr. udligning af beskatningsgrundlag (Scenarium 1: Studerende)

1.000 kr.	Område	2025	"2030"	Forskel
Udskrivningsgrundlag	Hele landet	1.423.378.972	1.423.378.972	
	Sønderborg	16.115.646	16.534.546	418.900 tkr.
Skattetryksfaktor	<i>Generel</i>	25,0745%	25,0745%	
Beregnet skatteudskrivning til udligning	Hele landet	356.905.160	356.905.160	
	Sønderborg	4.040.918	4.145.955	105.037 tkr.
Befolkningsmæssig andel af samlede skatteudskrivning	Hele landet	356.905.160	356.905.160	
	Sønderborg	4.418.885	4.592.258	173.373 tkr.
Udligningsprocent	<i>Generelt</i>	0,75	0,75	
Tillægsprocent	<i>Generelt</i>	0,20	0,20	
Udligningsbeløb	Sønderborg	283.476 tkr.	334.727 tkr.	51.252 tkr.
Tillægsbeløb	Sønderborg	0	0	0 tkr.

Anm.: Beløb i 1000 kroner.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2024).

Den beregnede skatteudskrivning i udligningssammenhæng i Sønderborg Kommune stiger, jf. tabel 3.2, med ca. 105 mio. kr. fra 4.041 mio. kr. i 2025 til 4.146 mio. kr. som følge af de 2.907 tilflyttere i 2030-scenariet. Den beregnede skatteudskrivning findes ved at gange kommunens udskrivningsgrundlag med en fastsat skattetryksfaktor på 25,0745 %. Det skal derfor bemærkes, at den beregnede skatteudskrivning i udligningssammenhæng dermed er forskellig fra Sønderborg Kommunes faktiske skatteprovenu, som bestemmes af den af kommunen fastsatte kommuneskatteprocent og grundskyldspromiller.

I overensstemmelse med udlignings- og tilskudsudmeldingens fremgangsmåde beregnes dernæst Sønderborg Kommunes befolkningsmæssige andel af den samlede skatteudskrivning. Denne øges med godt 173 mio. kr., jf. tabellen ovenfor. Det betyder, at Sønderborg Kommune med de gældende udligningsniveauer samlet set står til at modtage ca. 51 mio. kr. mere i skattegrundlagsudligning i 2030-scenariet end i 2025.

Det beregnede faktiske skatteprovenu som følge af de 2.907 tilflyttere i Sønderborg Kommune er beregnet til 4.134 mio. kr. i studerende-scenariet. Dette tal er en smule lavere end den beregnede skatteudskrivning fra udligningsordningen, da dette, som nævnt ovenfor, er baseret på Sønderborg Kommunes reelle kommuneskatteprocent og grundskyld. Således beregnes Sønderborg

Kommune at øge skatteprovenuet med 103 mio. kr. svarende til ca. 35.500 kr. pr. tilflytter.

3.3 Større indbyggertalsafhængige tilskud

Med en befolkning på 77.000 indbyggere i Sønderborg Kommune og et antaget uændret antal borgere i landet som helhed vokser kommunens andel af befolkningen fra 1,238 % til 1,287 %. Selv om dette tager sig ud som en helt beskeden ændring, får det alligevel en vis betydning for de dele af tilskuds- og udligningssystemet, som anvender indbyggertalsandelen som en vigtig parameter.

Dette gælder oplagt for bloktilskuddet, som er en meget betydelig finansieringskilde for såvel Sønderborg Kommune som andre kommuner. Af mindre – men dog nævneværdig – betydning er tilskuddene til udsatte ø- og yderkommuner samt finansieringstilskuddet. For begge tilskud gælder, at hovedelementerne i fordelingsmekanismen er fastlåst på det beregnede niveau ved 2020-udligningsreformen, men netop indbyggertalsfordelingen kan dog påvirke fordelingsregnestykket.

Tabel 3.3 Eksempel på beregninger vedr. større indbyggertalsafhængige tilskud (alle scenarier)

	Område	2025	"2030"	Forskel
Bloktilskud	Hele landet	83.510.700	83.510.700	
	Sønderborg	1.033.956	1.074.523	40.567 tkr.
Finansieringstilskud	Hele landet	3.500.004	3.500.004	
	Sønderborg	67.272	70.272	3.000 tkr.
Tilskud til udsatte ø- og yderkommuner	Hele landet	1.711.596	1.711.596	
	Sønderborg	72.744	75.221	2.477 tkr.
I alt	Sønderborg	1.173.972	1.220.016	46.044 tkr.

Anm.: Beløb i 1000 kroner.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af bekendtgørelse af lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner (2021) samt Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2024).

Bloktilskuddet udgør som nævnt den største del af de samlede indbyggertalsafhængige tilskud, hvor Sønderborg Kommune i 2025 modtager 1.034 mio. kr.

Som følge af tilflytningen på 2.907 personer øges bloktilskuddet til 1.074 mio. kr. i 2030 – en stigning på 40,6 mio. kr.

Samlet set betyder de indbyggertalsafhængige tilskud, at Sønderborg Kommune står til at modtage ca. 46 mio. kr. mere i tilskud, hvis målsætningen om en befolkningsvækst til i alt 77.000 indbyggere indfries.

3.4 Samlede finansieringsmæssige konsekvenser i fem scenarier

I dette afsnit gengives de samlede finansieringsmæssige konsekvenser ved en befolkningsfremgang på 2.907 personer eksemplificeret ved fem forskellige vækstscenarier: det allerede præsenterede studerende-scenarium, det studerende-prægede scenarium (som tager udgangspunkt i en befolkningsfremskrivning foretaget af Deloitte for Sønderborg Kommune), et høj- samt et lav-indkomstscenarium samt endelig et overførselsscenarium. For en nærmere gennemgang af antagelser vedrørende de fem scenarier henvises til afsnit 2.4.

Tabel 3.4 Samlede finansieringsmæssige konsekvenser i fem scenarier

Samlede konsekvenser mio.kr.	Studerent- scenarium	Studerent- scenarium version 2	Højind- komst- scenarium	Lavind- komstscenarium	Overførselsscenarium
Skatteprovenu	103,2	124,0	146,3	99,4	105,0
Udgiftsbehovsudligning	-89,8	-67,1	-50,2	-34,9	-42,2
Skattegrundlagsudligning	51,3	36,1	19,8	54,0	50,0
Øvrige tilskud	46,0	46,0	46,0	46,0	46,0
Finansiering total	110,7	139,0	161,9	164,6	158,8

Anm.: Beløb i mio. kroner.

Kilde: Egne beregninger.

Tabel 3.4 opsummerer de beregnede konsekvenser på tværs af de fem scenarier. Samlet ses det, at lavindkomstscenariet medfører den største vækst i den samlede finansiering på 164,6 mio. kr., hvilket især skyldes en mere gunstig udvikling i tilskuds- og udligningsbeløb end i de øvrige scenarier. Den laveste forøgelse af den kommunale finansiering (på 110,7 mio. kr.) findes i studenter-scenariet. Sidstnævnte er kendetegnet ved, at Sønderborg Kommune her forventes at opleve det største tab på udgiftsbehovsudligningen (i alt 89,8 mio. kr.). Dette skyldes flere forhold: For det første står Sønderborg Kommune til at have et lavere aldersbetinget udgiftsbehov ud over bortfaldet af udligningstilskud som følge af kriteriet om nedgang i folketallet. Dernæst bemærkes det, at der bl.a. forventes at tilflytte færrest børn i studenter-scenariet

sammenlignet med de øvrige scenarier. Derudover forventes det socioøkonomiske udgiftsbehov at blive reduceret, da de tilflyttede studerendes socioøkonomiske karakteristika forventes at være relativt gunstige. Endelig antages de studerende at have relativt lave indkomster, hvorfor skatteprovenuet er relativt lavt. Dette modsvarer dog i vid udstrækning af en øget finansiering fra skattegrundlagsudligningen.

3.5 Effekt fra andre dele af tilskuds- og udligningssystemet

Tilskuds- og udligningssystemet har en lang række andre særlige tilskud og særlige udligningsordninger ved siden af det generelle system og de ovennævnte indbyggertalsafhængige tilskud (se evt. Pedersen & Ruge, 2022, for en detaljeret gennemgang). I den generelle del af systemet er der desuden nogle yderligere finansieringselementer, som supplerer de allerede beskrevne elementer i foregående afsnit.

Nogle af disse kan principielt blive påvirket af realiseringen af vækstmålsætningen på 77.000 indbyggere. VIVE har dog skønnet, at der vil være tale om beskedne ændringer i forskellige retninger og har ikke søgt at kvantificere dette.

Enkelte ordninger kan kort omtales i det følgende, jf. fire omtalte særlige ordninger nedenfor samt tre yderligere finansieringselementer fra det generelle system.

Fire særlige ordninger

Det drejer sig for det første om den såkaldte *udlændingeudligningsordning*, som Sønderborg Kommune netto bidrager til med 4-5 mio. kr. i 2025. Da der blandt tilflytterne evt. kan være ikke-vestlige indvandrere og efterkommere kan dette isoleret set reducere kommunens nettoudgift ved denne ordning lidt, men omvendt vil kommunens bidrag til ordningens finansiering også stige som følge af et større indbyggertal. Samlet vurderes der kun mindre ændringer, i betragtning af at der blandt tilflytterne næppe er et nævneværdigt antal ikke-vestlige indvandrere eller efterkommere fra ikke-vestlige lande.

Nævnes kan for det andet den gældende *selskabsskatteudligning*, hvor Sønderborg Kommune i 2025 modtager ca. 33 mio. kr. som følge af en lavere kommunal selskabsskatteindtægt end landsgennemsnittet. Da en del af tilflytterne evt. er erhvervsaktive i selskaber i Sønderborg Kommune, hvorfra der modtages en kommunal andel af selskabsskatten, og set i forhold til et større

indbyggertal, kan der blive tale om en påvirkning, men denne må antages beskeden.

For det tredje kan nævnes, at Sønderborg Kommune som en blandt relativt få kommuner modtager et tilskud som *grænsenær kommune*. Sønderborg Kommune modtager i 2025 godt 19 mio. kr. herfra. Da tilskuddet er fastlåst, bortset fra en løn- og prisregulering, er der naturligvis ikke nogen effekter fra tilflytning på dette tilskud.

Endelig kan for det fjerde nævnes tilskudsordninger vedrørende *vanskeligt stillede kommuner*. Sønderborg Kommune er dog sædvanligvis ikke blandt tilskudsmodtagerne, bortset fra en mindre tildeling i 2017 og 2018 (Pedersen & Ruge, 2022), og antages næppe at kandidere i højere grad hertil som følge af en befolkningstilflytning.

Tre supplerende finansieringselementer i det generelle system

Her kan først nævnes *'finansiering af tillæg vedr. beskatningsgrundlag'*. Skattegrundlagsudligningen indeholder såvel en modtagerdel vedrørende kommuner med forholdsvis lave skattegrundlag pr. indbygger som en bidragsdel fra kommuner med forholdsvis høje beskatningsgrundlag. Hvis der er en forskel på summen af de beregnede modtagerbeløb og bidragsbeløb, bliver dette restbeløb finansieret efter kommunernes indbyggertal, hvis det er negativt, og omvendt udbetalt efter indbyggertal, hvis det er positivt. I 2025 er det netop positivt med 926 mio. kr. for kommunerne i alt.

For det andet findes et tilsvarende element vedrørende udgiftsbehovsudligningen benævnt *'finansiering af tillæg vedr. udgiftsbehov'*. Her er beløbet negativt på 247 mio. kr., som ligeledes fordeles efter indbyggertal.

Endelig er der for det tredje etableret en finansiering af den såkaldte overudligningsordning benævnt *'korrektion vedr. overudligning'*. Beløbet her, som skal finansiere et tilskud til visse kommuner i overudligning, som ikke omfatter Sønderborg Kommune, udgør i 2025 262 mio. kr., som ligeledes fordeles mellem kommunerne efter indbyggertal.

For alle de tre nævnte supplerende finansieringselementer gælder, at indbyggertallet er fordelingsnøgle. Da Sønderborg Kommunes andel, jf. tidligere, stiger lidt, vil der være en beløbsmæssig effekt heraf for kommunen. Som det fremgår, er fortegnet i finansieringselementerne skiftende, og samlet set er den beløbsmæssige effekt vurderet så beskeden, at beløbet ikke er specificeret nærmere i finansieringsregnestykkerne.

4 Den kommunale økonomi – udgiftssiden

I dette kapitel analyseres de kommunaløkonomiske konsekvenser på udgiftssiden som følge af en befolkningsvækst på 2.907 indbyggere. Først og fremmest beregnes konsekvenserne for Sønderborg Kommunes skattefinansierede nettodriftsudgifter (serviceudgifter samt overførsler), eksemplificeret ved det opstillede studerende-scenarium. Beregningerne baserer sig i lighed med kapitel 3 på en række centrale antagelser vedrørende de forventede tilflytteres demografiske og socioøkonomiske karakteristika. Hertil beror beregningerne på Sønderborg Kommunes regnskaber for 2023, som korrigeres for at afspejle forventningerne til tilflytterne samt pris- og lønfremskrives til 2024-niveau. Til sidst i kapitlet kommenteres på mulige konsekvenser på Sønderborg Kommunes ændrede anlægsudgifter som følge af den forventede befolkningstilvækst.

4.1 De skattefinansierede nettodriftsudgifter

I dette underkapitel præsenteres en række beregninger vedrørende forventningerne til ændringerne i Sønderborg Kommunes skattefinansierede nettodriftsudgifter som følge af en befolkningstilvækst på 2.907 indbyggere.

Formålet med underkapitlet er at estimere et bud på de øgede nettodriftsudgifter forbundet med de tilflyttedes brug af kommunal service samt deres forventede træk på kommunalt finansierede overførsler. Udgangspunkt for beregningen af nettodriftsudgifterne er de aktuelle serviceudgifter for borgere i forskellige aldersgrupper i Sønderborg Kommune i dag opgjort pr. potentiel bruger. De samlede skattefinansierede nettodriftsudgifter er derudover korrigeret med afsæt i antagelser om de tilflyttede personers demografi, socioøkonomiske karakteristika og forventede brug af kommunalt leveret service og træk på kommunalt finansierede overførsler (fraregnet statsrefusion). Regnskabsoplysningerne stammer fra Danmarks Statistik og VIVEs ECO-Nøgletal.

Beregningerne er i de følgende afsnit eksemplificeret ved studerende-scenariet, hvor 60 % af de tilflyttede antages at være studerende fra Danmark eller udlandet. De samlede konsekvenser for alle fem scenarier opsummeres i afsnit 5.1.

4.1.1 Fastsættelse af aldersbestemte enhedsudgifter for tilflyttere

De kommunale serviceudgifter beregnes som *enhedsudgifter* med afsæt i potentielle brugerudgifter på hvert af de kommunalt leverede serviceområder. Konkret beregnes forventede enhedsudgifter for hver af de seks definerede arketyper tilflyttere samt disses eventuelle børn. Udgifterne er afgrænset til børn i målgruppen for dagtilbud og skole (0-18-årige), personer i beskæftigelse eller under uddannelse (18-66-årige), pensionister (67+-årige) samt personer uden beskæftigelse (18-66-årige). De forventede serviceudgifter for hver enkelt arketype er desuden korrigeret med en socioøkonomisk faktor for at tage højde for forskelle i arketypernes forventede tilknytning til arbejdsmarkedet, forventede brug af ydelser efter serviceloven eller barnets lov samt forventede træk på overførsler osv. Det er vigtigt at understrege, at der også i beregningen af enhedsudgifterne er tale om stilerede eksempler på mulige tilflyttere. Beregningerne skal derfor tages med betydelige forbehold.

Afgrænsningen af de enkelte serviceudgifter følger afgrænsningen i VIVEs ECO-Nøgletal, og de konkrete udgiftsniveauer er baseret på oplysninger fra Sønderborg Kommunes seneste afsluttede regnskab fra 2023, som er korrigeret jævnfør førnævnte antagelser om de forventede tilflytteres socioøkonomiske og demografiske karakteristika. Endelig er udgifterne fremskrevet til 2024-niveau.

Konkret fokuseres specifikt på Sønderborg Kommunes udgifter til dagtilbud og skole samt udgifter til udsatte børn og unge i relation til de tilflyttede børn. For personer i den erhvervsaktive alder ses på udgifter til overførsler og udgifter til udsatte voksne, mens der for pensionister ses specifikt på udgifter til ældreområdet. Derudover beregnes en generel "grundtakst", som dækker over ikke-aldersbestemte kommunale nettodriftsudgifter; først og fremmest administration, sundhed, kultur, fritid og vejvæsen samt en række mindre kommunale udgiftsområder. Grundtaksten behandles særskilt i afsnit 4.1.2. For dokumentation vedrørende fastsættelsen af de aldersbestemte enhedsudgifter henvises til Boks 4.1.

Boks 4.1 Metode: Fastsættelse af aldersbestemte enhedsudgifter for tilflyttere

I denne boks defineres og afgrænses de aldersbestemte enhedsudgifter.

Enhedsudgifter til børn og unge 0-17 år.

- Enhedsudgifterne til børn og unge dækker over tre kommunale hovedudgiftsområder: dagtilbud, undervisning samt børn og unge med særlige behov.
- Udgifterne til **dagtilbud** dækker over udgifter til daginstitutioner m.m. Samlet udgjorde udgifterne til dagtilbud i Sønderborg Kommune 322 mio. kr. i 2023.
- Udgifterne til **undervisning** dækker først og fremmest over udgifter til folkeskolen, men dækker bl.a. også over udgifter til specialundervisning og skolefritidsordninger m.m. Samlet udgjorde Sønderborg Kommunes udgifter til undervisningsområdet 762 mio. kr. i 2023.
- Udgifterne til **børn og unge med særlige behov** dækker over kommunale udgifter til forebyggende sociale foranstaltninger samt anbringelser og opholdssteder hjemlet i barnets lov og servicelovens paragraffer. Samlet udgjorde udgifterne til børn og unge med særlige behov 250 mio. kr. i 2023.

Enhedsudgifter til personer i den erhvervsaktive alder 18-66 år

- Udgifterne til personer fra 18-66 år dækker over overførsler samt udgifter til udsatte voksne.
- Udgifterne til **overførsler** dækker bl.a. over sygedagpenge, forsikrede ledige, kontanthjælp osv. Samlet udgjorde Sønderborg Kommunes udgifter til overførsler 1.266 mio. kr. i 2023.
- Udgifter til **udsatte voksne** dækker bl.a. over opholdssteder, botilbud, støtteindsatser efter serviceloven samt misbrugsbehandling osv. Samlet udgjorde Sønderborg Kommunes udgifter til udsatte voksne 464 mio. kr. i 2023.

Enhedsudgifter til pensionister 67+ år

- Udgifterne til pensionister dækker over udgifter til ældre; herunder udgifter til pleje og omsorg, hjemmehjælp samt hjemmesygepleje mv. Samlet udgjorde Sønderborg Kommunes udgifter til ældre 855 mio. kr. i 2023.

De aldersbestemte enhedsudgifter med afsæt i afgrænsningerne og udgifterne fra Boks 4.1 beregnes pr. *potentiel bruger på området* i kommunen; det vil sige hhv. antallet af 0-17-årige, 18-66-årige samt 67+-årige i kommunen. De beregnede enhedsudgifter pr. potentiel bruger i Sønderborg Kommune i regnskabsåret 2023 fremgår af tabel 4.1.

Tabel 4.1 Beregning af aldersbestemte driftsudgifter

Udgiftsområde	Samlet udgift Sønderborg Kommune (regnskab 2023)	Indbyggertal i aldersgruppen (2023)	Enhedsudgift kr. pr. potentiel bruger (2024-tal)
Udgifter til børn og unge pr. 0-17-årig	1.334 mio. kr.	13.797	100.640 kr.
Udgifter til personer i den erhvervsaktive alder pr. 18-66-årig	1.758 mio. kr.	43.700	41.879 kr.
Udgifter til ældre pr. 67+-årig	855 mio. kr.	16.883	52.712 kr.

Anm.: Enhedsudgifterne pr. potentiel bruger er pris- og lønfremskrevet til 2024-niveau med 4,1 %.

Kilde: ECO-Nøgletal, Danmarks Statistik samt KL.

Tabel 4.1 illustrerer de forventede aldersbestemte driftsudgifter i Sønderborg Kommune med afsæt i kommunens faktiske udgifter pr. potentiel bruger i regnskabsåret 2023. Som det fremgår af tabellen, forventes børn og unge mellem 0-17 år i Sønderborg Kommune i gennemsnit at være forbundet med enhedsudgifter på 100.640 kr. pr. 0-17-årig i 2024-niveau. Personer i den erhvervsaktive alder forventes på samme vis at være forbundet med aldersbestemte enhedsudgifter på 41.879 kr. pr. 18-66-årig i 2024-niveau. Endelig forventes pensionister at være forbundet med aldersbestemte enhedsudgifter på 52.712 kr. pr. 67+-årig i 2024-niveau. Hertil kommer grundbeløbet, som behandles særskilt i det følgende afsnit.

De aldersbestemte driftsudgifter er beregnet som gennemsnitlige udgifter for den eksisterende befolkning i Sønderborg Kommune, som den så ud i 2023. For at kompensere for de antagne forskelle mellem de arketyperne tilflyttere og de allerede bosatte indbyggere i Sønderborg kommune vægtes de aldersbestemte driftsudgifter med en socioøkonomisk faktor på mellem 25 % og 400 % for de enkelte arketyper. De konkrete vægtninger præsenteres i det følgende afsnit.

Slutteligt skal det bemærkes, at der ikke indregnes eventuelle stordriftsfordele i den kommunale serviceproduktion som følge af de 2.907 tilflyttere. En netop gennemført evaluering af kommunale stordriftsfordele (Houlberg & Ruge, 2024) viser, at det primært er de mindste kommuner, der oplever smådriftsulempen og derfor har et potentiale for stordriftsfordele.

4.1.2 Fastsættelse af ikke-aldersbestemte driftsudgifter

I tillæg til de aldersbestemte driftsudgifter fastsættes også et grundbeløb, som dækker de ikke-aldersbestemte driftsudgifter. Dette drejer sig først og fremmest om kommunens udgifter til administration, vejvæsen, kultur og fritid samt sundhedsudgifter (herunder udgifter til kommunal medfinansiering af sundhedsvæsenet). Dertil kommer en række mindre kommunale udgiftsområder som byudvikling, redningsberedskab samt natur- og miljøbeskyttelse osv. I praksis fastsættes grundbeløbet som et residual af de samlede skattefinansierede nettodriftsudgifter fraregnet summen af de aldersbestemte driftsudgifter.

Grundbeløbet udgjorde 16.450 kr. pr. indbygger for Sønderborg Kommune i regnskabsåret 2023. Reguleret for den generelle pris- og lønudvikling i kommunerne fra 2023 til 2024 ender grundbeløbet på 17.124 kr. pr. indbygger. Grundudgiften lægges til grund for alle 2.907 forventede tilflyttere uanset tilflytternes antagne demografiske og socioøkonomiske antagelser. Grundbeløbet korrigeres således ikke for antagelser om de tilflyttedes socioøkonomi, ligesom betydningen af eventuelle stordriftsfordele i leveringen af den kommunale serviceproduktion heller ikke indregnes.

Driftsudgifter pr. tilflytter:

Grundbeløbet for alle tilflyttere bestemmes til 17.124 kr. pr. tilflytter (2024-niveau). Hertil kommer en række tillæg, som er fastsat ud fra tilflytternes alder: For børn og unge under 18 år lægges 100.640 kr. til grundbeløbet (i alt 117.764 kr.), for personer i den erhvervsaktive alder lægges 41.879 kr. til grundbeløbet, mens der for ældre over 67 år lægges 52.712 kr. til grundbeløbet.

4.1.3 Eksempel på beregning af samlede driftsudgifter for tilflyttere

For at illustrere de samlede enhedsudgifter forbundet med de enkelte arketyperiske tilflyttere opstilles i dette afsnit et eksempel, som belyser udgifterne. Til formålet anvendes tilflyttersammensætningen fra studerende-scenariet, men enhedsudgifterne er de samme for hver arketypisk tilflyttergruppe i alle scenarier.

Tabel 4.2 Eksempel på beregning af enhedsomkostninger (Scenarium 1: Studerende)

Andel	Tilflyttergruppe	Personer i alt	Heraf børn	Skattefinansieret nettodriftsudgifter pr. tilflytter (inkl. børn)
60 %	Studerende	1.744	0	27.594 kr.
20 %	Nyligt færdiguddannet	581	194	57.651 kr.
5 %	Tilflytter med lav indkomst	145	73	88.384 kr.
5 %	Tilflytter med høj indkomst	145	73	72.679 kr.
5 %	Tilflyttet pensionist	145	0	69.836 kr.
5 %	Tilflyttet overførselsmodtager	145	73	151.203 kr.
100 %	I alt	2.907	412	47.191 kr.
	<i>Sønderborg Kommune 1. januar 2024</i>	<i>74.233</i>	<i>14.599</i>	<i>72.993 kr.</i>

Anm.: Beregnede skattefinansierede nettodriftsudgifter pr. tilflytter (inkl. børn og unge) 2024-fremskrivninger.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af ECO-Nøgletal og Statistikbanken (tabel REG31, FOLK1A).

Som tabel 4.2 illustrerer, indgår gruppen af studerende i beregningerne af de skattefinansierede nettodriftsudgifter med den mindste enhedsudgift pr. indbygger på 27.594 kr. pr. indbygger. Beløbet dækker først og fremmest over grundtaksten på 17.124 kr. pr. indbygger. Derudover tillægges 25 % af det aldersbestemte tillæg for personer i den erhvervsaktive alder. Dette svarer til 10.470 kr. pr. tilflyttet studerende. Vægtningen på blot 25% er valgt, da det antages, at de studerende kun i meget begrænset omfang trækker på kommunalt finansierede overførsler. På samme vis antages det, at de studerende i begrænset omfang visiteres til ydelser og indsatser målrettet voksne med særlige behov. Da de studerende antages ikke at have børn, rummer enhedsudgiften for de studerende heller ikke aldersbestemte tillæg for enhedsudgifter til personer fra 0-18 år.

De nyligt færdiguddannede indgår i beregningerne med samlede enhedsudgifter på 57.651 kr. pr. tilflytter. De nyligt færdiguddannede indgår med samme beløb og socioøkonomiske vægtning som de studerende – dog indregnes her også enhedsudgifter for børn. Konkret antages det, at en tredjedel af de arketyperiske nyligt uddannede tilflyttere er børn. Dette svarer med andre ord til, at der tilflytter ét barn for hver to nyligt færdiguddannede personer. Den samlede enhedsudgift for de arketyperiske nyligt færdiguddannede tilflyttere beregnes således som to tredjedele voksne og en tredjedel børn. Bemærk, at de voksne tilflyttere indgår med 25 % af det aldersbestemte tillæg for personer i den erhvervsaktive alder, mens deres medfølgende børn indgår med 100 % af den aldersbestemte udgift for børn og unge.

De arketyperiske tilflyttere med lav indkomst indgår i beregningerne med samlede enhedsudgifter på 88.384 kr. pr. tilflytter. Det antages, at gruppen er delt halvt i voksne og halvt børn. De voksne tilflyttere indgår med grundtaksten på 17.124 kr. samt tillægget for personer i den erhvervsaktive alder på 41.879 kr. Det skal bemærkes, at det aldersbestemte tillæg indgår med en vægt på 100 %. De tilflyttede børn antages at medføre udgifter for kommunen svarende til grundtaksten samt det aldersbestemte tillæg for børn og unge oven i grundtaksten på 100.640 kr., svarende til i alt 117.764 kr. pr. tilflyttet barn.

Arketyperiske tilflyttere med høj indkomst er sammenlignelige med de arketyperiske tilflyttere med lav indkomst. Det aldersbestemte tillæg for de voksne tilflyttere vægtes dog her med 25 % for at afspejle en forventning om lavere socioøkonomisk betingede udgifter til gruppen. Som i de øvrige eksempler indgår de medtilflyttede børn med 100 % af den aldersbestemte udgift for børn og unge. Samlet indgår de arketyperiske tilflyttere med høj indkomst med samlede enhedsudgifter på 72.679 kr. pr. tilflytter.

Pensionister antages ikke at have hjemmeboende børn, og udgiften til tilflyttede pensionister dækker således alene over udgifter til pensionisterne selv. Udgiften beregnes ved grundtaksten på 17.124 kr. pr. tilflytter samt et aldersbestemt tillæg for 67+-årige på 52.712 kr. Samlet indgår de arketyperiske pensionerede tilflyttere således med en enhedsudgift på 69.836 kr. pr. tilflytter.

Arketyperiske tilflyttere, som modtager overførsler, følges i lighed med de øvrige personer i den erhvervsaktive alder af ét barn pr. tilflyttet voksen. Enhedsudgifterne for de arketyperiske overførselsmodtagere består således halvt af voksne og halvt af børn. Enhedsudgiften vedrørende de voksne er et produkt af grundtaksten på 17.124 kr. pr. tilflytter samt det aldersbestemte tillæg for personer i den erhvervsaktive alder vægtet med 400 % svarende til i alt 167.518 kr. pr. tilflytter. Den samlede udgift pr. voksen tilflytter er således 183.967 kr. Vægtningen skal afspejle en forventning om højere socioøkonomisk betingede udgifter til gruppen. Børn indgår på samme vis som i eksemplerne med tilflyttere i beskæftigelse med enten lav eller høj indkomst, hvilket svarer til 117.764 kr. pr. tilflyttet barn. Samlet indgår de arketyperiske overførselsmodtagere med samlede enhedsudgifter på 151.203 kr. pr. tilflytter i gennemsnit på tværs af børn og voksne tilflyttere, jf. tallet i tabel 4.2.

Enhedsudgifterne til tilflytterne (under et) i studerende-scenariet udgør i gennemsnit 47.191 kr. pr. tilflytter. Dette tal skal ses op mod den gennemsnitlige udgift opgjort pr. borger i Sønderborg Kommune pr. 1. januar 2024, som kan estimeres til 72.993 kr. pr. indbygger. I tilflytningsscenariet baseret på studerende udgør udgifterne til tilflytterne således 25.802 kr. *mindre* end de allerede bosatte indbyggere i Sønderborg Kommune. Altså forventes det, at de direkte udgifter til tilflytterne er ca. 35 % lavere end for de nuværende indbyggere i Sønderborg Kommune.

4.1.4 Samlede yderligere driftsudgifter i fem scenarier

I dette afsnit ses på de samlede ekstra driftsudgifter på tværs af de fem tilflytterscenarier beskrevet i afsnit 2.4.2.

Tabel 4.3 Oversigt over samlede forøgede driftsudgifter i fem scenarier

Scenarium	Samlede driftsudgifter
Studenterscenarium	137,2 mio. kr.
Studenterscenarium version 2	164,0 mio. kr.
Højindkomstscenarium	183,2 mio. kr.
Lavindkomstscenarium	196,9 mio. kr.
Overførselsscenarium	161,3 mio. kr.

Kilde: Egne beregninger jf. tidligere.

Som det fremgår af tabel 4.3 varierer de samlede ekstra driftsudgifter mellem 137,2 mio. kr. i studerende-scenariet med de laveste samlede driftsudgifter og 196,9 mio. kr. i lavindkomstscenariet, der har de højeste samlede yderligere driftsudgifter. Det er vigtigt at pointere, at der er visse lighedstræk mellem de fem scenarier. Tilflyttede studerende fylder således relativt meget i alle scenarier; konkret varierer andelen af studerende fra 30 % til 60 % på tværs af scenarierne. At overførselsscenariet har de næstlaveste enhedsudgifter, hænger blandt andet sammen med, at der i dette scenarium fortsat indgår relativt mange studerende (50 %), som antages at være den mindst udgiftstunge arketyperiske tilflyttergrupper. Samtidig er enhedsudgifterne for folkepensionister relativt lave, da der ikke indgår udgifter til børn i denne gruppe.

De højeste ekstra driftsudgifter findes i lavindkomstscenariet, som er kendetegnet ved, at 40 % af de tilflyttede antages at komme fra gruppen af arketyperiske tilflyttere med lav indkomst. Både denne gruppe og gruppen med høj indkomst samt personer, der modtager overførselsindkomst, udgøres af 50 % børn, som er forbundet med relativt høje udgifter til bl.a. dagtilbud og undervisning.

I underkapitel 5.1 belyses den samlede kommunaløkonomiske balance mellem finansiering og udgifter i de fem scenarier.

4.2 Anlægsudgifter

I dette underkapitel behandles de udgiftsmæssige konsekvenser i form af øgede anlægsudgifter ved tilflytningen af 2.907 flere borgere til Sønderborg

Kommune. Underkapitlet præsenterer visse relevante forhold, der skønnes at påvirke Sønderborg Kommunes anlægsudgifter som direkte eller indirekte konsekvens af den forventede befolkningsvækst.

4.2.1 Kommunens nuværende anlægsbudget

Det er en almindelig erfaring, at de kommunale anlægsudgifter udviser væsentlige udsving i størrelsen fra år til år, senest illustreret med erfaringerne fra årene 2022 og 2023 med forsinkelser i anlægsaktiviteten på baggrund af et højere omkostningsniveau. En betydelig del af de vedtagne anlægsbudgetter udskydes således ofte til efterfølgende år. Også i Sønderborg Kommune er sådanne udskydelser – såkaldt "anlægsrul" – en del af budgettet og investeringsoversigten (Sønderborg Kommune, 2023a: 64).

Selv om anlægsudgifterne må antages at være undergivet et betydeligt element af påvirkning fra den demografiske udvikling i kommunen, er det således vanskeligt at skønne over de nærmere effekter på anlægsbudgettet af en befolkningsstigning som i Sønderborg Kommunens vækstscenarium.

Ifølge kommunens seneste budget opereres der i dette med et nettoanlægsbudget på knap 220 mio. kr. i 2024 og et noget lavere niveau i årene 2025-2027 på i gennemsnit godt ca. 160 mio. kr. Det illustrerer, at der er andre forhold end den snævre demografiske udvikling, som er bestemmende for anlægsniveauet. Til illustration heraf betyder en kommunal investering med relation til et stort feriebolig-projekt (Nordals Ferieresort) 75 mio. kr. i 2024 på investeringsoversigten og 25 mio. kr. i 2025.

I relation til vækstscenariets antagelse om en befolkningsvækst på 2.907 tilflyttere i perioden frem mod 2030, som 2024-budgettet inklusive tre budgetoverslagsår 2025-2027 rækker ind i, kan det således konstateres, at der ikke er planlagt en vækst i anlægsbudgettet, men snarere tværtimod.

4.2.2 Overvejelser om påvirkning af anlægsbudgettet fra befolkningsvækst

Uanset det aktuelle budget kan der gøres nogle overvejelser om, hvordan anlægsbudgettet kan blive påvirket af befolkningsvækst frem mod 2030. VIVE har således i en analyse af anlægsområdet for kommunerne generelt konstateret, at befolkningsprognoser netop især anvendes på anlægsområdet, når kommunens folketal er i vækst (Lemvig et al., 2023: 93). Den situation bliver således aktuel i Sønderborg Kommunes situation med den forudsatte befolkningsvækst. Der kan fremdrages fire faktorer, som må tages i betragtning.

For det første må en betydelig del af anlægsvirksomheden antages relativt upåvirket af de knap 3.000 tilflyttere. Det gælder som udgangspunkt infrastruktur og lignende faste anlæg. Her vil en smule større trafiktæthed fra flere borgere næppe kunne påvirke anlægsbudgettet.

For det andet kan visse anlægsprojekter på turismeområdet omvendt være en forudsætning bag – eller i hvert fald understøttelse af – vækstscenariet for befolkningstallet. Det ovenfor nævnte projekt på Nordals kan være et eksempel herpå. På turismeområdet kan også nævnes anlægstilskud til udbygning af stier, havne mv.

For det tredje kan kommunale anlægsmider blive udløst af et boligbehov ved flere indbyggere, om end sådanne behov i hovedsagen formodes dækket via private boliger og almennyttige boligforeninger. Her kan fx i relation til Sønderborg nævnes anlægstilskuddet til ekstraordinære/midlertidige studieboliger, som i 2024 indgår med 3 mio. kr. (Sønderborg Kommune, 2023b: 105).

Endelig er der for det fjerde en mulig udgiftseffekt af tilflytterne på institutionsbyggeri. Det kan i princippet omfatte såvel kommunale plejeboliger som – og nok primært – institutioner på børneområdet i form af daginstitutioner og folkeskoler. Her indgår i nogle af de opstillede vækstscenarier, jf. kapitel 2, netop et væsentligt element af børn medfølgende de voksne tilflyttere. Et gennemslag på anlægsvirksomheden vil dog antagelig i praksis afhænge af mulighederne for at udnytte den eksisterende kapacitet med fx flere folkeskoleelever frem for at investere i nye skoleanlæg.

VIVE har ikke forsøgt at foretage en separat belysning af kommunens kapacitetsudnyttelse på bl.a. folkeskoleområdet, som i øvrigt allerede i det eksisterende budget ses at være et særskilt vigtigt anlægsområde. Ud fra en gennemsnitsbetragtning kan det konstateres, at klassekvotienten i kommunens folkeskoler er en smule lavere end landsgennemsnittet (i 2023 20,3 elever mod landsgennemsnittet 21,2 jf. Kommunale 'noegletal.dk'). Tilsvarende er skolestørrelsen noget mindre, hvilket dog ikke nødvendigvis afspejler ledig kapacitet. Kommunen har i en årrække haft et faldende elevtal i folkeskolen.

4.2.3 Konkluderende om anlægsudgifternes påvirkning

Samlet set finder vi det ikke muligt uden en meget konkret vurdering og helst viden om den konkrete befolkningssammensætning af befolkningsvæksten at skønne over effekten af vækstscenariet på anlægsbudgettet. En vis effekt må antages at forekomme, og hvis anlægsbudgettet antages påvirket i samme tempo som befolkningsvæksten på knap 4 %, vil der være en vækst i anlægsudgifterne herfra på 5-10 mio. kr.

5 Perspektiver for den samlede kommuneøkonomi ved vækstscenarier

I dette kapitel vil vi samle op på resultaterne fra de foregående kapitler. Det indebærer med baggrund i 2030-vækstmålet for befolkningstilvæksten en angivelse af effekten på kommunens samlede økonomiske balance.

Da opgørelserne for kommunaløkonomien i kapitel 3 og 4 kun er en del af et samlet billede, drøftes også kort nogle yderligere aspekter, som vedrører problemstillingen. Heri indgår bl.a. *anlægsudgifterne*, som allerede blev omtalt i kapitel 4, men hvor vi ikke medtager en beløbsmæssig angivelse i ovennævnte balanceopgørelse. Desuden gives en særskilt behandling af ét af aspekterne i opgørelserne hidrørende fra udligningssystemet i form af det særlige *kriterium for nedgang i befolkningstal*. Kriteriet er af stor betydning for opgørelsernes bundlinje, men udviklingen i kriteriet kan også afspejle ændrede vilkår i den kommunale serviceproduktion.

Andre forhold vedrørende befolkningsvækstmålet indgår heller ikke i opgørelserne, men må have in mente. Det gælder for det første særlige initiativer til realiseringen af vækstmålsætningen i bestræbelserne på at tiltrække borgere samt de *nye borgeres faktiske geografiske lokalisering*. Endvidere er der i opgørelserne i kapitel 3 og 4 alene fokuseret på konsekvenserne af en befolkningsvækst, men ikke søgt at inddrage andre forhold vedrørende kommunens økonomi, som også kan ændre sig frem til 2030. Det omfatter bl.a. den *nuværende befolknings aldring*. Dernæst gøres der opmærksom på, at vi i analysen alene har set på relationen til det kommunale budget. For *den private sektor* kan der sandsynligvis blive en effekt af befolkningsvækst, som vi vil nævne.

Endelig gives der nogle afsluttende bemærkninger med relation til de økonomiske systemer, som kommunens økonomi lever under og er betinget af.

5.1 Den kommunaløkonomiske balance i fem vækstscenarier

Resultaterne fra opgørelserne af finansieringssiden og udgiftssiden af 2.907 ekstra indbyggere er gengivet i tabel 5.1. Med de væsentlige forbehold, der må tages i betragtning i disse opgørelser, er resultaterne regnet sammen i en økonomisk balance i tabellen.

Tabel 5.1 Samlede kommunaløkonomiske konsekvenser i Sønderborg Kommune af fem vækstscenarier for 2.907 nye borgere i 2030

Samlede konsekvenser mio.kr.	Studerer-scenarium	Studerer-scenarium version 2	Højind-komst-scenarium	Lavind-komstscenarium	Overførsels-scenarium
Skatteprovenu	103,2	124,0	146,3	99,4	105,0
Udgiftsbehovs-udligning	-89,8	-67,1	-50,2	-34,9	-42,2
Skattegrundlags-udligning	51,3	36,1	19,8	54,0	50,0
Øvrige tilskud*)	46,0	46,0	46,0	46,0	46,0
Finansiering total	110,7	139,0	161,9	164,6	158,8
Driftsudgifter total	-137,2	-164,0	-183,2	-196,9	-161,3
Samlet	-26,5	-25,0	-21,3	-32,3	-2,5

Anm.: Alle scenarier baserer sig på det opstillede 2030-befolkningsvækstscenarium.

Beløb i mio. kroner.

Note: *) bestående af visse større indbyggertalsafhængige tilskud i tilskuds- og udligningssystemet.

Kilde: Opgørelser i kapitel 2-4 ovenfor.

Et slående resultat ved de fem vækstscenarier er fortegnet, som i alle fem tilfælde er negativt og altså indikerer et vist negativt resultat på den kommunale økonomi af vækstscenarierne. Resultatet er fremkommet via en lang række delelementer, hvoraf nogle har trukket i retning af overskud, men andre mod underskud. Når det samlede resultat her er negativt, skyldes det bortfaldet af det udligningstilskud, Sønderborg Kommune modtager også i 2025 som følge af kriteriet vedrørende nedgang i folketal.

De to scenarier, som er præget af flere studerende eller nyligt færdig studerende, udviser et negativt resultat på godt 25 mio. kr. For de studerende er resultatet bl.a. påvirket af et reduceret kommunalt udbytte af udligningen af udgiftsbehov samt øgede kommunale serviceudgifter, hvilket dog modvirkes af

en forøgelse af udligningstilskud vedrørende skattegrundlagsudligningen, indbyggertalsafhængige tilskud samt et øget kommunalt skatteprovenu. Dette skatteprovenu er noget højere i scenariet med fokus på nyligt uddannede studerende, hvor der til gengæld er opgjort et højere niveau for de kommunale serviceudgifter i forlængelse af bl.a. medfølgende børn.

For de to henholdsvis lav- og højindkomstscenarier er der opgjort et underskud på mellem 21 og 32 mio. kr. For lavindkomstscenariet er det opgjorte skatteprovenu noget lavere end i højindkomstscenariet, hvilket dog næsten udlignes af udbyttet af skattegrundlagsudligningen. Her spiller et øget antal børn også ind på bl.a. driftsudgifterne.

Endelig opgøres et mindre underskud på godt 2,5 mio. kr., i hvad der er kaldt overførselsscenariet, hvor en mærkbar del af tilflytningen udgøres af folke- og førtidspensionister. Det forholdsvis mindre ugunstige resultat i forhold til de øvrige scenarier forklares bl.a. af en mindre vækst i de kommunale serviceudgifter og et for kommunen bedre resultat vedrørende udgiftsbehovsudligningen.

De ovennævnte opgørelser medtager en meget væsentlig del af den kommunale økonomi, men der er dog andre faktorer, der ikke indgår eller kræver supplerende kommentarer, jf. det følgende,

5.2 Faktorer, der supplerer regnestykkerne

Der er en række forhold, som vi ikke opstiller beregninger på, men som alligevel kan – og i nogle tilfælde utvivlsomt vil – påvirke kommunens økonomi og derfor må have in mente. Disse forhold behandles i de følgende afsnit.

5.2.1 Overvejelser om effekt på anlægsudgifterne

Anlægsudgifter og den mulige ændring heri, som er ekstraordinært usikker at vurdere, er ikke indgået i balanceregnestykket i foregående afsnit og tabel 5.1. Anlægsudgifterne er dog omhandlet og drøftet i et særskilt afsnit i kapitel 4.

Det angives i dette afsnit, at en forøgelse af anlægsudgifterne procentuelt svarende til befolkningstilvæksten vil udgøre 5-10 mio. kr. Dette skal ikke forstås som et forsøg på et egentligt skøn over yderligere anlægsudgifter som følge af befolkningsvæksten. Opstillingen af et sådant skøn måtte bl.a. basere sig på konkrete beregninger på en specifik befolkningsforøgelse af betydning for det ekstra træk på offentlig service, som den leveres fra bl.a. forskellige institutioner.

Der kan dog, jf. kapitel 4, peges på nogle faktorer, som kan afstedkomme vækst i anlægsudgifter med sammenhæng til vækstscenariet for befolkningsudviklingen. Det drejer sig om anlæg til understøttelse af mulige yderligere turismeaktiviteter, bidrag til øget boligmæssig kapacitet, fx vedrørende studerende, samt endelig almindelig institutionsudbygning i bl.a. skoler og daginstitutioner. Omvendt skal et muligt øget anlægsbehov sammenholdes med eventuelle kapacitetsmæssige muligheder i det eksisterende bygningsmæssige kapitalapparat, fx i kommunens skoler.

5.2.2 Overvejelser om effekt af nulstillet befolkningsnedgang

Nulstillingen af kriteriet om 'nedgang i folketal', jf. kapitel 3, er meget betydningsfuld for resultatet af de samlede opgørelser på den kommunale balance. Det kan derfor være relevant med en særskilt overvejelse vedrørende dette kriterium og dets forekomst i udligningssystemet.

Effekten på regnestykkerne fra kapitel 3

I kapitel 3's opgørelser af finansieringssiden ved fem vækstscenarier er der i alle tilfælde regnet med et nulstillet kriterium for 'nedgang i befolkningstal'. Dette kriterium indgår sammen med en række såkaldte alderskriterier i opgørelsen af udgiftsbehov til udligning, jf. beskrivelsen i kapitel 3.

Kriteriet om nedgang i folketallet er, modsat alle andre udgiftsbehovskriterier, karakteriseret ved, at det kun har værdi for de kommuner, der efter reglerne opfylder betingelserne om befolkningsnedgang samt betingelse om indkomstniveau i kommunen (udligningslovens § 4 og den tilhørende bekendtgørelse). Kommuner med en befolkningsvækst eller for så vidt blot en uændret befolkning får ikke nogen andel af kriteriet. Ved en antaget jævn befolkningsvækst i Sønderborg Kommune frem til 77.000 indbyggere i 2030 vil kriteriets værdi derfor gradvist mindskes og efter beregninger være udfaset i 2030.

Med en enhedsværdi i 2025 på 82.255 kr. og under hensyntagen til udligningsordningen for udgiftsbehov og den fastsatte udligningsintensitet svarer denne "nulstilling" til en mistet indtægt for kommunen på knap 79 mio. kr. set i forhold til værdien af tilskuddet i dag, dvs. med 2025-udmeldingen.

Hvis kriteriets værdi var bibeholdt, ville det med andre ord vende de opgjorte underskud i de fem vækstscenarier til et overskud i alle fem tilfælde. Der er således tale om et meget afgørende element i finansieringsregnestykkerne. Det skal dog bemærkes, at der også uden kommunens vækstambition kan ske ændringer i tilskuddets størrelse. Dette kan dels skyldes de årlige ændringer i enhedsværdien (jf. senere om variation i kriteriets størrelse), dels befolknings-

udviklingen uden vækstambition. Selv med en realisering af befolkningsprognosen fra Danmarks Statistik, som forudser en fortsat befolkningsnedgang frem til 2030, kan der således i nogle år blive tale om et reduceret udbytte fra kriteriet alene som følge af den i visse perioder positive befolkningsudviklingen i de allerseneste år.

Kriteriets forhistorie og begrundelse

Det danske udligningssystem har gennem hele sin eksistens siden etableringen i 1984 været karakteriseret ved at medtage opgørelse af udgiftsbehov i udligningsopgørelserne. Heri har indgået såvel aldersbetingede som socioøkonomiske faktorer. Endvidere har der i meget begrænset omfang indgået såkaldte strukturelle kriterier med forbindelse til geografi, kommunestørrelse, beliggenhed og regionale forhold (Finansieringsudvalget & Pedersen, 2018).

Kriteriet vedrørende nedgang i kommunens folketal er et eksempel på, hvad der kan karakteriseres som et gældende strukturelt kriterium i udligningssystemet. Andre strukturelle kriterier er kriterier vedrørende befolkningstæthed og vedrørende afstande til arbejdspladser. Uden for det generelle udligningssystem kan også nævnes tilskud til grænsenære kommuner, som Sønderborg er én af modtagerne af, forskellige ø-relaterede tilskud, hensyn til landdistriktsgrad i tilskud til udsatte ø- og yderkommuner, hvor også Sønderborg Kommune indgår, mv.

Særligt vedrørende kriteriet om nedgang i kommunens folketal kan der i historisk sammenhæng gøres opmærksom på det tidligere såkaldte vej-kriterium, som før kommunalreformen skulle opfange geografiske forhold knyttet til infrastruktur mv. med forbindelse til geografien, samt det tidligere grundtillæg, som skulle opfange udgiftsbehov knyttet særligt til små kommuner. Ved finansieringsreformen i 2007 kom ingen af disse faktorer med i det nye system. Derimod blev der så indført netop kriteriet vedrørende nedgang i folketal, som til en vis grad fokuserede på samme udgiftsbehovsforhold som de to nævnte kriterier. Befolkningsnedgangskriteriet var kort omtalt i en forudgående rapport (Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg, 2005) og blev i lovforslaget fra 2006 (Lovforslag L 194, 2006) begrundet med de strukturelle forhold således: *"Kriteriet afspejler strukturelle problemstillinger for kommuner, som oplever en tendens til fald i befolkningstallet, hvilket typisk drejer sig om udkantskommuner. De strukturelle problemstillinger kan give sig udtryk i en skæv befolkningssammensætning aldersmæssigt såvel som socioøkonomisk"*.

Efter at kriteriet blev indført i 2007, blev kriteriet revideret ved justering af udligningssystemet i 2013 og igen med virkning fra 2021. I begge de førstnævnte tilfælde blev kriteriet analyseret i forudgående rapporter, hvor særligt en større undersøgelse af udgiftsbehov på alle de store udgiftsområder i betænkning 1533 (Økonomi- og Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg, 2012) kan

fremhæves. Kriteriet blev i analysen bl.a. begrundet i, hvad der kaldes ”strukturelle problemstillinger i kommuner, som oplever tilbagegang”. Kriteriet skal bl.a. opfange, hvad der benævnes ”særlige udfordringer i nogle af landets ud-kantskommuner”.

Kriteriets statistiske underbygning og variation

I de statistiske undersøgelser af kriteriets relevans i forskellige rapporter fra Finansieringsudvalget har der formodentlig foreligget antagelser om, at kommuner med befolkningstilbagegang kunne opleve højere enhedsudgifter end kommuner med befolkningsfremgang. Det må antagelig være sat i forbindelse med visse mere eller mindre faste udgifter for institutioner på serviceområderne, som kun med vanskelighed har kunnet tilpasses nedadtil i samme omfang og med samme hastighed, som en befolkningsreduktion foregik.

Da kriteriet optræder første gang i en rapport fra 2005, er det tilsyneladende alene på ældreområdet, at fænomenet er påvist statistisk ved regressionsanalyse eller lignende. I betænkningen fra udvalget fra 2012 er faktorer med reduceret folketals indflydelse på udgiftsbehovet derimod mere bredt påvist statistisk. Her indgår kriteriet således som forklarende element på daginstitutionsområdet, skole, ældre, handicappede og udsatte voksne samt sundhed (Økonomi- og Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg, 2012: 483).

En kritik i forhold til kriteriet har fra starten kort efter 2007-finansieringsreformen været en vis ustabilitet og variation i kriteriets betydning for de enkelte kommuner fra år til år. Dette er søgt imødegået ved at lade kriteriets værdi afhænge af et gennemsnit for befolkningsnedgang over nogle år.

Værdien af kriteriet målt ved den såkaldte ’enhedsværdi’, dvs. hvor meget en enkelt persons nedgang i folketallet – før indregning af udligningsniveauet – udløser af ekstra beløbsmæssig udligning for kommunen, har ikke desto mindre varieret kraftigt. Således steg enhedsværdien fra 2015 til 2018 fra 51.600 kr. til 110.500 kr., samtidig med at antallet af modtagerkommuner faldt (Finansieringsudvalget, 2018: 101 ff.). Denne høje enhedsværdi og variationer heri var formentlig medvirkende til, at kriteriet blev omdefineret ved 2020-udligningsreformen og maksimeret til 100.000 kr. pr. person (pristalsreguleres). Også i de senere år har enhedsværdien dog varieret temmelig meget, jf. tabel 5.2:

Tabel 5.2 Enhedsbeløb i opgørelsen af det demografiske udgiftsbehov fra kriteriet vedrørende nedgang i folketal

Tilskudsår	Enhedsbeløb
2021	100.000 kr.
2022	100.459 kr.
2023	82.363 kr.
2024	78.123 kr.
2025	82.255 kr.

Kilder: Ministeriets tilskudsudmelding for de enkelte år.

Kan ændringer i kriteriet for kommunen oversættes til den konkrete kommunaløkonomi?

Da nulstillingen af kriteriet for nedgang i folketal har en meget stor effekt på det kommunaløkonomiske regnestykke, jf. ovenfor, opstår spørgsmålet, om dette fænomen så at sige kan oversættes til den konkrete økonomi i de enkelte kommuner. I de opstillede beregninger er således alene medtaget den negative effekt på udligningsbeløbene, hvorimod der ikke er indregnet de mulige besparelser ved lavere enhedsudgifter på udgiftssiden.

Denne tilgang er valgt som følge af den betydelige usikkerhed, der vil være om sådanne besparelsers forekomst og omfang. For det første tyder variationen i kriteriets værdi, jf. det foregående, på, at der næppe i den enkelte kommune er nogen 1:1-sammenhæng mellem kriterieværdiens nulstilling og besparelsernes størrelse. For det andet vil det i nogen grad bero på kommunale beslutninger at indhøste mulige besparelser på de gennemsnitlige enhedsomkostninger ved en befolkningsfremgang, herunder ved bedre kapacitetsudnyttelse. Der kan evt. drages en vis parallel til de muligheder for effektiviseringer og såkaldte stordriftsfordele, som blev anført i forbindelse med kommunalreformens sammenlægning af mindre til større kommuner.

Trods denne usikkerhed må det dog også spille ind, at kriteriet rent faktisk er fundet statistisk relevant i de nævnte analyse-rapporter. Der kan derfor forsigtigt konkluderes, at en fremgang i folketal i hvert fald indebærer en potentiel mulighed for besparelser på de gennemsnitlige omkostninger, om end der ikke på dette sted opstilles nærmere kvantitative skøn for omfanget.

For fuldstændighedens skyld skal det påpeges, at tabet for kommunen ved nulstilling af kriteriet i en vis forstand er en engangsforeteelse. Hvis det således lykkes kommunen også efter 2030 at fortsætte væksten i indbyggertallet, vil der ikke være fornyede tab fra kriteriet herfra – hvilket kan pege på en mere entydig positiv effekt på den økonomisk balance.

5.2.3 Overvejelser om tilflytternes lokalisering

Af betydning for omkostningerne til offentlig service ved tilflytning af 2.907 borgere er også dissers lokalisering. Selv om majoriteten af i hvert fald de studerende må antages lokaliseret ret tæt på de relevante uddannelsesinstitutioner, som især er beliggende i Sønderborg, vil en større eller mindre del evt. bosætte sig uden for Sønderborg og i de mindre bysamfund. Der kan evt. også optræde en forskellig vægt med hensyn til bosætning i henholdsvis de østlige og de vestlige dele af kommunen. En medvirkende faktor for lokaliseringen vil formentlig også være, hvor der optræder ledige – og økonomisk overkommelige – boliger, hvilket kan give områderne uden for Sønderborg en fordel.

Afhængig af den konkrete, faktiske lokalisering kan det øve indflydelse på størrelsen af serviceudgifterne, idet kapacitetsudnyttelsen formentlig varierer noget i kommunens forskellige områder.

5.2.4 Overvejelser vedrørende de nuværende beboere i kommunen

Som det fremgik i metodevalget i kapitel 2, har vi i opgørelserne af den kommunale økonomi udelukkende fokuseret på konsekvenserne af de *nytilkomne* 2.907 borgere. Det blev samtidig fravalgt at forsøge at konstruere et egentlig tidsmæssigt forløb vedrørende befolkningsvæksten.

Det er dog oplagt, at også den eksisterende "oprindelige" befolkning vil udvikle sig uanset nytilkomne borgere, hvilket selvsagt må indgå i den årlige konkrete budgetlægning vedrørende såvel udgifts- som indtægtssiden. Det fremgik således af kapitel 2, at der historisk har været en vis nettofraflytning fra kommunen. Det blev også nævnt, at kommunen frem mod 2030 tænkeligt vil opleve at få en relativt større andel af befolkningen i de ældre aldersgrupper. Desuden vil befolkningsudviklingen kunne påvirkes af ændringer i de geopolitiske forhold, herunder Ukraine-krigens forløb og de herboende fordrevne ukraineres situation.

En række andre forhold vedrørende påvirkning af folketallet kan oplistes, men vil ikke blive søgt nærmere belyst her. Det kan dog konstateres, at hvis tendensen til befolkningsreduktion i den eksisterende befolkning fortsætter, øger det kravet til at kunne tiltrække nye borgere, såfremt kommunens samlede befolkningstal skal øges, således som det er målsætningen.

5.2.5 Overvejelser om effekten i den private sektor

I det foregående er befolkningsvækstens effekt på den kommunale økonomi blevet behandlet. Dette er selvsagt det nærliggende fokuspunkt i den kommunalpolitiske dagsorden, men mulige virkninger på den private sektors aktiviteter kan også være af betydelig interesse.

En nærmere opgørelse eller kvantificering af den private sektors respons på flere borgere skal ikke forsøges her. Det er dog oplagt at pege på mulige dynamiske effekter fra højere indkomster efter skat, som rimeligvis i væsentligt omfang vil blive anvendt i privat forbrug og hermed bl.a. salg hos lokale forretningsdrivende. Det samme gælder omsætningen i forskellige kulturelle tilbud samt privat såvel som kollektiv trafik. De økonomiske resultater i de private virksomheder kan også tænkes påvirket positivt ved højere beskæftigelse. Der vil også være en vis afsmitning heraf på kommunaløkonomien via private indkomster hos bl.a. selvstændige, kommunal andel af selskabsskatten etc., som dog også vil være underkastet udligning.

5.3 Diskussion af vækst og det kommunaløkonomiske system

I det foregående har opmærksomheden været koncentreret om effekterne af befolkningsvækst på særligt den kommunale økonomi, hvor de økonomiske systemer for kommunen er opfattet som givne vilkår. Dette må selvsagt også være det naturlige udgangspunkt for en analyse, idet kommunen i sagens natur må opfatte disse vilkår som fastsatte.

Når der således så at sige er søgt givet svar på, hvad befolkningsvækst og kommunale økonomiske systemer betyder for den kommunale økonomi, kan det dog også være relevant at stille spørgsmålet den anden vej rundt. Dvs. hvad siger den kommunale økonomi om de økonomiske systemer? Dette kan evt. også bidrage til forståelsen af svaret på det første spørgsmål.

Som det er præsenteret i det foregående, modificerer det kommunaløkonomiske system væsentligt den umiddelbare kommunaløkonomiske effekt af tilflytningen af et betydeligt antal nye borgere – om end der altså optræder en negativ balance af en vis størrelse. Balancevirkningen er også for 4 af de 5 vækstscenarier på nogenlunde samme niveau uanset betydelige forskelle i sammensætningen af den forudsatte befolkningstilvækst.

Lidt forsigtigt kan dette tolkes i retning af, at de økonomiske systemer faktisk medfører en betydelig grad af udjævning. Med udligningsgrader for Sønderborg Kommune for skattegrundlag og udgiftsbehov på 93-95 % er dette dog heller ikke så overraskende.

Et andet delresultat synes at være, at kommuner ikke systematisk og især ikke automatisk får væsentligt bedre kommunaløkonomi alene ved at "blive større", målt i indbyggertal. Dette ville for så vidt også være uheldigt, da kommunernes størrelse som bekendt er meget varierende og til dels historisk betinget. Som nævnt tidligere kan kalkulationerne dog tænkeligt vise sig mere positive på længere sigt ved en fortsat befolkningsforøgelse.

Endelig er der også forhold udsondret fra analysen, som kan føre til spørgsmål om hensigtsmæssigheden af elementer i de økonomiske systemer. Her er det især den slående og negative effekt på den kommunale økonomi af udfasningen af værdien af kriteriet i udgiftsbehovsudligningen for nedgang i folketal, der falder i øjnene. Kriteriet har siden indførelse i 2007 flere gange været underkastet ændringer og begrænsninger, men dog med vægt på en gradvis udvikling frem for pludselige spring.

Alt i alt kan man fra analysen forsigtigt konkludere, at "befolkningsvækst løser ikke alle problemer". Omvendt kan erfaringer fra økonomien i mange såkaldte udkantskommuner og fokus for flere af de foregående ændringer af tilskuds- og udligningssystem (jf. Pedersen, 2023) føre til et indtryk af, at "befolknings tilbagegang giver store udfordringer".

> Dokumentation

Referencer

Bekendtgørelse af lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner (2021). *LBK nr 63 af 19/01/2021*. Hentet fra: <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2021/63>

Bekendtgørelse om opgørelse og afregning af kommunal udligning og tilskud til kommunerne for 2025 (2024). *BEK nr 835 af 25/06/2024*. Hentet fra: <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2024/835>

Danmarks Statistik (2018). *Dokumentation af kommunegrupper. Inddeling af Danmarks Kommuner, 7/12-2018*. København: Danmarks Statistik.

Danmarks Statistik (2024). *Statistikdokumentation for befolkningsfremskrivning 2024: Præcision og pålidelighed*. Hentet fra: <https://www.dst.dk/da/Statistik/dokumentation/statistikdokumentation/befolkningsfremskrivning/praecision-og-paalidelighed>

Finansieringsudvalget (2018). *Afrapportering fra Finansieringsudvalget. Februar 2018*. København: Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Finansieringsudvalget & Pedersen, N.J.M. (2018). *Analyse af regionale og strukturelle elementer i udligningen*. København: Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Hansen, M.F. & Stephensen, P. (2013). *Danmarks fremtidige befolkning: Befolkningsfremskrivning 2013*. København: DREAM – Danish Research Institute for Economic Analysis and Modelling.

Houlberg, K. & Ruge, M. (2024). *Stordriftsfordele og smådriftsulemper i kommunal serviceproduktion*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2024). *Kommunal udligning og generelle tilskud 2025*. København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg (2005). *Finansieringsudvalgets rapport om et nyt tilskuds- og udligningssystem*. København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Lemvig, K., Pedersen, L.B., Dalsgaard, C.T. & Pedersen, N.J.M (2023). *Økonomisk styring af anlægsområdet: Inspiration til kommunernes økonomiske styring af anlægsområdet*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Lovforslag L 194 (2006). *L 194 Forslag til lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner*. Hentet fra: <https://www.ft.dk/samling/20051/lov-forslag/l194/index.htm>

Pedersen, N.J.M. (2023). Landdistrikterne i den kommunale økonomi – afspejles de i økonomiaftaler og udligning? *Økonomi & Politik*, 96(1), 95-110.

Pedersen, N.J.M. & Larsen, T. (2022). *Den offentlige sektor* (10. udgave). København: Djøf Forlag.

Pedersen, N.J.M. & Ruge, M.L. (2022). *Lejre Kommunes placering i udlignings-systemet samt nøgletalsoverblik*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Sønderborg Kommune (2022). *Befolkningsprognosen 2022-2030*. Sønderborg: Sønderborg Kommune.

Sønderborg Kommune (2023a). *Budgetaftale 2024-2027*. Sønderborg: Sønderborg Kommune.

Sønderborg Kommune (2023b). *Budgetbemærkninger 2024-2027*. Sønderborg: Sønderborg Kommune.

Sønderborg Kommune (2023c). *Befolkningsprognosen 2023-2027*. Sønderborg: Sønderborg Kommune.

Økonomi- og Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg (2012). *Kommunale udgiftsbehov og andre udligningsspørgsmål. Betænkning 1533*. København: Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Bilag 1 Indkomstforudsætninger for personarketyper

Bilagstabel 1.1 Indkomstforudsætninger for personarketyper

Husstand	Kr.
Studerende	
Indkomst pr. måned pr. voksen	11.000
Indkomst pr. år pr. person inkl. 0 børn	132.000
Fradrag mv.*) pr. voksen	53.924
Udskrivningsgrundlag pr. person	78.076
Nyligt færdiguddannet studerende	
Indkomst pr. måned pr. voksen	48.500
Indkomst pr. år pr. person inkl. 0,5 børn	388.000
Fradrag mv.*) pr. voksen	114.278
Udskrivningsgrundlag pr. person	273.722
Lavindkomst	
Indkomst pr. måned pr. voksen	25.000
Indkomst pr. år pr. person inkl. 1 børn	150.000
Fradrag mv.*) pr. voksen	61.850
Udskrivningsgrundlag pr. person	88.150
Højindkomst	
Indkomst pr. måned pr. voksen	65.128
Indkomst pr. år pr. person inkl. 1 børn	390.768
Fradrag mv.*) pr. voksen	93.611
Udskrivningsgrundlag pr. person	297.157
Folkepensionist	
Indkomst pr. måned pr. voksen	16.000
Indkomst pr. år pr. person inkl. 1 børn	192.000
Fradrag mv.*) pr. voksen	64.700
Udskrivningsgrundlag pr. person	127.300
Førtidspensionist	
Indkomst pr. måned pr. voksen	18.000
Indkomst pr. år pr. person inkl. 0 børn	108.000
Fradrag mv.*) pr. voksen	32.350
Udskrivningsgrundlag pr. person	75.650

Note: *) Omfatter skønnede personfradrag, arbejdsmarkedsbidrag, (negativ) kapitalindkomst, ligningsmæssige fradrag mv.

Kilde: Pedersen & Larsen (2022), Danmarks Statistik: PSKAT2 Indkomster og fradrag ved slutligning, Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2024) og egne beregninger.

