



Ekstern gjennomgang av Langsiktig driftsanalyse og investeringsplan (LDIP)

Utarbeidet for Bærum kommune

OE-rapport 2019-33

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller et grunnlag for interesseorganisasjoner som ønsker å påvirke sine rammebetingelser. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsøkonomisk rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt og analyse basert på bransjeerfaring, sterk fagkompetanse og et omfattende nettverk av samarbeidspartnere.

LDIP

Bærum kommune Langsiktig driftsanalyse og investeringsplan (LDIP) er et verktøy for økonomisk styring i kommunen. LDIP framskriver det økonomiske handlingsrommet i en 20-årsperiode.

LDIP kombinerer data om befolkningsutvikling med investeringsplaner og framskrivning av driftsinntekter og driftskostnader, og en rekke andre forutsetninger, og beregner på bakgrunn av dette fire utdata som alle beskriver kommunens økonomiske handlingsrom.

Siste versjon av LDIP omfatter perioden 2019-2038.

Innhold

Sammendrag	4
1. Oppdraget	6
1.1 LDIP	6
1.2 Mandat	6
1.3 Gjennomføring	7
2. Gir LDIP et godt styringsgrunnlag for Bærum kommune?	8
2.1 Er LDIP relevant for beslutningstakerne?	8
2.2 Er LDIP basert på realistiske forutsetninger?	10
2.3 Gir datagrunnlaget et korrekt bilde av Bærum kommunes behov og utvikling?	13
2.4 Er beregningsmodellen utarbeidet riktig, og er det transparens om forutsetninger og metoder?	19
3. Kan LDIP videreutvikles for å gi økt forståelse for robustheten i hovedscenarioet?	25
3.1 Vurdering av risikobildet	25
3.2 Anbefaling om hvilke scenarioanalyser som bør inkluderes i LDIP	26
3.3 Vurderinger rundt forhold og endringer som kan oppstå samtidig	31
3.4 Scenarioer i behovsanalysene?	32
4. Har Bærum kommune gode prosesser for å agere på konklusjoner i LDIP?	33
4.1 Hva skal til for å avdekke potensielle besparelser og deretter realisere disse?	33
4.2 Er betingelsene for omstilling oppfylt i Bærum kommune i dag?	34
4.3 Hva bør Bærum kommune endre for å kunne identifisere og realisere den nødvendige inndekning?	35

Sammendrag

Bærum kommunes Langsiktige driftsanalyse og investeringsplan (LDIP) er et dokument som beskriver kommunens økonomiske handlingsrom i kommende 20-årsperiode. Bærum kommune er så vidt vites eneste kommune i landet som på en jevnlig basis utarbeider en økonomisk framskrivning med så lang horisont. LDIP er et viktig verktøy i kommunens langsiktige økonomistyring, og det er derfor avgjørende at LDIP holder høy kvalitet. Oslo Economics har foretatt en ekstern gjennomgang av LDIP og prosessen som ligger til grunn for LDIP, samt vurdert i hvilken grad kommunen har gode prosesser for å ivareta anbefalingene i LDIP.

Vår gjennomgang viser at LDIP gir et godt grunnlag for styringen av Bærum kommune. Kombinasjonen av LDIP, handlingsprogrammer og årlige budsjetter gir mulighet til forutsigbarhet og handlekraft. LDIP er i hovedsak basert på godt datagrunnlag og hensiktsmessige forutsetninger, og resultatene som presenteres er relevante og rettvise, og dermed til å stole på. Vi mener likevel det er rom for å videreutvikle dokumentet for å gi enda tydeligere styringssignaler. Vi mener også at det kan arbeides videre med følsomhetsanalyser og scenarier for å synliggjøre usikkerheten i resultatene, og har konkrete forslag til nye og supplerende analyser. Vi anser det som viktig at det legges til rette for nødvendig omstilling i kommunen, for å møte fremtidig innsparingsbehov. Tjenestesektorene må tilføres kompetanse og kapasitet og ha de rette insentivene for å identifisere, prioritere og gjennomføre effektiviseringstiltak.

Bærum kommune utarbeider jevnlig dokumentet Langsiktig driftsanalyse og investeringsplan (LDIP). Siste versjon som foreligger er utarbeidet i 2018, og analyserer perioden 2019-2038.

Formålet med LDIP er å vise hvilke investeringskostnader og finansieringsbehov som er nødvendige i et 20-års perspektiv for å møte økte behov knyttet til befolkningsvekst, befolknings sammensetning og endrede krav til kommunen. LDIP viser konsekvensene av den langsiktige investeringsplanen, samt effektene av utvikling i demografi og økonomiske rammebetingelser. Analysen baserer seg på prognoser for fremtidige driftsinntekter og driftskostnader, fremtidige investeringsbehov og utvikling i finansutgiftene.

LDIP skal være et viktig grunnlag for styringen av kommunen. Et langsiktig blikk på kommunens økonomiske stilling gjør det mulig å få en forutsigbar økonomistyring, der det gjennomføres nødvendige tiltak før utfordringene blir for store.

Oslo Economics har på oppdrag fra Bærum kommune foretatt en ekstern gjennomgang av LDIP. Denne eksterne gjennomgangen har bestått av tre arbeidsprosesser, som dokumenteres hver for seg som tre kapitler i denne rapporten:

1. En kvalitetssikring både av innholdet i LDIP og prosessen som ligger bak LDIP. Målet med kvalitetssikringen er å vurdere om LDIP gir et rettvise bilde av Bærum kommunes økonomiske handlingsrom, og om LDIP er relevant som styringsgrunnlag. Kvalitetssikringen er gjennomført ved å vurdere forutsetninger, datagrunnlag, beregningsmodell og utdata.
2. En anbefaling av forbedringer i LDIP, særlig knyttet til fremstillingen av usikkerhet. Forbedringene omfatter ulike følsomhetsanalyser som kan inkluderes i LDIP, men det er også utarbeidet forbedringsforslag knyttet til fremstillingen av funnene i hovedscenariet. Arbeidet med å formulere forbedringsforslag har skjedd i tett samarbeid med nøkkelpersoner i kommunen.
3. En gjennomgang av kommunens prosesser for omstilling og effektivisering. I og med at LDIP først gir gevinster når kommunen reagerer på anbefalingene i LDIP, i form av å gjennomføre konkrete tiltak, er det relevant å vurdere hvorvidt kommunen er godt rigget for å gjennomføre omstillingsprosesser. Vurderingene er på et overordnet nivå.

Hovedfunn - kvalitetssikring av LDIP:

Kvalitetssikringen viser at LDIP utgjør et godt styringsgrunnlag for Bærum kommune. Vi mener LDIPs formål og innretning er relevant for beslutningstagerne i kommunen, og vi mener det er viktig å drive økonomistyring også med så lang horisont som 20 år. LDIP baserer seg i hovedsak på realistiske forutsetninger og gode datagrunnlag, og rapporten er relativt lettlest og transparent i sin utforming. Det er valgt en forholdsvis enkel beregningsmodell, som likevel er egnet for formålet, og det redegjøres for usikkerhet. Samlet sett gjør dette at resultatene som fremstilles i LDIP er til å stole på, og dermed er LDIP egnet som styringsgrunnlag.

Samtidig ser vi forbedringspotensial på enkeltområder, og da særlig knyttet til kommunikasjon og fremstilling. Vi mener LDIP bør videreutvikles, slik at det økonomiske utfordringsbildet kommuniseres enda tydeligere. Dette kan skje ved at omfanget av LDIP reduseres, ved at de delene som ikke direkte er relevante for å beskrive de økonomiske utfordringene tas ut. Det kan også skje ved at deler av LDIP som beskriver metode og forutsetninger flyttes til vedlegg, og at det også velges ut én resultatindikator som det fokuseres på i hovedrapporten. Det kan også vurderes hvor ofte LDIP skal utarbeides. Selv om det gjøres oppdateringer av befolkningsprognoser årlig eller oftere, er det ikke gitt at dette skal medføre en ny versjon av LDIP. For hyppige oppdateringer kan gjøre det krevende for organisasjonen å ha et felles syn på den økonomiske utfordringen, fordi den overordnede tendensen kan «drukne» i forvirring rundt enkeltstørrelser som endrer seg fra år til år.

Hovedfunn - Anbefalte forbedringer knyttet til behandling av usikkerhet:

Det knytter seg betydelig usikkerhet til økonomiske framskrivninger med 20 års horisont. LDIP behandler usikkerhet på en god måte, med et hovedscenario kombinert med følsomhetsanalyser (scenarioer) som viser robustheten i hovedscenarioet. Vi har foreslått en mer systematisk tilnærming til disse scenarioene, der ulike forutsetninger kartlegges, med sikte på å identifisere de forutsetningene som det knytter seg stor usikkerhet til og som samtidig har stor betydning på kommunens økonomiske handlingsrom. Disse forutsetningene burde presenteres i følsomhetsanalyser der det vises hvordan kommunens handlingsrom endrer seg med endringer i forutsetningen. Vi har foreslått noen konkrete nye scenarioer som ytterligere vil bidra til å beskrive usikkerheten i LDIP, og arbeidet sammen med kommunen for å forsøke å konkretisere disse. De anbefalte scenarioene knytter seg til:

- Utgiftsvekst i sektorene
- Økte vedlikeholdskostnader
- Høyere investeringsnivå
- Reduksjon i frie inntekter
- Endret rentenivå i Norge
- Klimakostnader
- Feilestimering av demografi

Hovedfunn - Gjennomgang av prosesser for omstilling:

LDIP viser at kommunen har et innsparingsbehov på i om lag 350 millioner kroner årlig i snitt i 20-årsperioden. Det er krevende å realisere besparelser på dette nivået. Det er viktig at kommunen er i stand til å arbeide godt med å identifisere, prioritere og gjennomføre tiltak som kan gi driftsforbedringer. Det er også viktig at de politiske beslutningstagerne får presentert konkrete valg for hvordan inndekningen skal skje, der konsekvensene av valgene tydelig fremkommer. Slik vi ser det, har kommunen behov for å tilføre kompetanse og kapasitet til sektorene for at de skal ha mulighet til å gjennomføre gode omstillingsprosesser. I tillegg er det behov for tydelig styring for å gi de rette insentiver. Sektorene må få konkrete innsparingsmål, og det må beskrives en omstillingsprosess som det forventes at blir gjennomført. Arbeidet med Omstilling 2024 synes å være et godt utgangspunkt for at kommunen skal settes i stand til å reagere på utfordringsbildet som presenteres i LDIP.

Oslo Economics har gjennomført arbeidet med den eksterne gjennomgangen av LDIP i perioden juni–oktober 2019.

1. Oppdraget

Bærum kommune utarbeider jevnlig et dokument kalt *Langsiktig driftsanalyse og investeringsplan (LDIP)*. Siste versjon som foreligger er utarbeidet i 2018, og omfatter perioden 2019-2038. Oslo Economics har foretatt en ekstern gjennomgang av dokumentet som styringsgrunnlag, og underliggende modeller og data.

1.1 LDIP

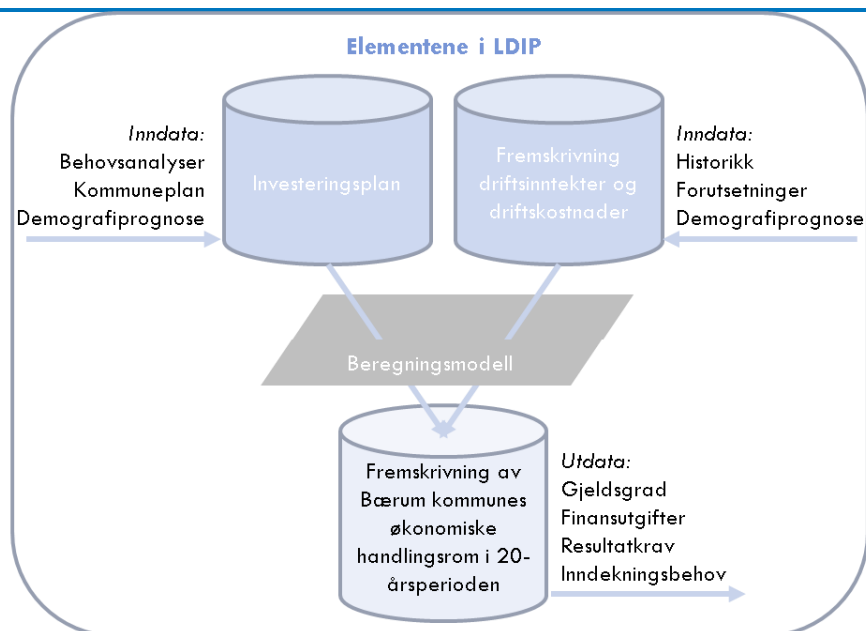
Formålet med LDIP er å vise hvilke investeringskostnader og finansieringsbehov kommunen står overfor i et 20-årsperspektiv, for å møte økte behov knyttet til

befolkningsvekst, demografisk utvikling og endrede krav til kommunen. LDIP viser konsekvensene av den langsiktige investeringsplanen, samt effektene av utvikling i demografi og økonomiske rammebetingelser. Analysen baserer seg på prognoser for fremtidige driftsinntekter og driftskostnader, fremtidige investeringsbehov og utvikling i finansutgiftene.

LDIP er ment å være et viktig grunnlag for styringen av kommunen. Et langsiktig blikk på kommunens økonomiske stilling gjør det mulig å få en forutsigbar økonomistyring, der det gjennomføres nødvendige tiltak før utfordringene blir for store.

Grovt sett består LDIP av følgende elementer:

Figur 1-1: Oppbygningen av LDIP



Bærum kommune er så vidt vites den eneste kommunen i Norge som analyserer det økonomiske utfordringsbildet på 20 års sikt, slikt det gjøres i LDIP. Bærum kommune er således en pioner, og det er i liten grad mulig å hente erfaringer og læring fra andre kommuner. Det er viktig for Bærum kommune å sikre at LDIP og prosessen som leder frem til LDIP er bygget opp på en god måte, og at resultatene som fremkommer i LDIP er pålitelige.

1.2 Mandat

Følgende mandat er hentet fra Bærum kommunes utlysning av konkurransen (vårt utdrag):

Det er nå behov for å gjennomføre en gjennomgang av modellen som ligger til grunn for utarbeidelse av LDIP med underliggende materiale, samt f.eks. å vurdere om det er flere dimensjoner som bør adresseres i et langsiktig perspektiv slik som klima, kompetanse, politiske og demografiske utviklinger etc.

Formålet med gjennomgangene er å kvalitetssikre og utvikle kommunens interne prosesser. Dette er en forutsetning for å etablere en felles forståelse av behovet for kommunens omstillingsarbeid.

Det skal gjennomføres en gjennomgang av underlag og prosesser for utviklingen av LDIP. Formålet er å få en ekstern evaluering av den tilnærmingen som benyttes,

og hvorvidt den gir en korrekt og reell beskrivelse av behovet for det langsiktige omstillings- og prioriteringsarbeidet i kommunen. Kvalitetssikringen omfatter både den kvalitative utarbeidelsen av langtidsplanen, og de økonomiske forutsetninger og konsekvenser som følger av modellen. Gjennomgangen skal utføres i tett samarbeide med nøkkelpersonell fra Bærum kommune.

I gjennomgangen bør det gjøres vurderinger av data-kvalitet, modell og metode for de enkelte stegene i utarbeidelse av LDIP. Videre skal det gjøres en vurdering av forbedringspotensial ved alternative tilnærminger som kan styrke kvaliteten på fremtidsbeskrivelsene f.eks. gjennom økt bruk av scenarier tidligere i prosessen eller gjennom å supplere annen informasjon.

Valgte utførere må ha en videre dialog med oppdragsgiver om problemstilling og metode innledningsvis i arbeidet. Oppdragsgiver vil stille med nødvendige ressurser for intern oppfølging. Når oppdraget er gjennomført må sluttrapporter utarbeides og gjennomgås med kommunens toppledelse.

1.3 Gjennomføring

Oslo Economics har gjennomført oppdraget i perioden juni-oktober 2019. Arbeidet har bestått i gjennomgang av LDIP og LDIPs grunnlagsdokumenter, herunder behovsanalyser, samtaler/intervjuer med nøkkelpersoner (rådmann og ansatte på kommunaldirektør/kommunalsjefnivå, samt personer som er involvert i

prosessen med utarbeidelse av LDIP) i Bærum kommune, selvstendige analyser og rapportering. Prosjektet har vært fulgt opp av en styringsgruppe, sammensatt av representanter for kommunen. Oslo Economics' hypoteser har vært gjennomgått i styringsgruppen underveis i arbeidet. I samråd med oppdragsgiver har vi definert tre deloppdrag som til sammen svarer ut oppgaven:

1. En kvalitetssikring av LDIP, med sikte på å belyse hvorvidt LDIP er et godt styringsgrunnlag for kommunen
2. En videreutvikling av LDIPs følsomhetsanalyser og scenarier
3. En vurdering av kommunens modenhet når det gjelder å følge opp konklusjonene i LDIP

Deloppdrag 2 har bestått av delleveranser underveis, som har vært diskutert med oppdragsgiver. Våre funn i alle tre deloppdrag er dokumentert samlet i denne rapporten.

Kapitlene i rapporten følger de tre deloppdragene; i kapittel 2 gjengir vi funnene i vår kvalitetssikring av LDIP, og besvarer spørsmålet om hvorvidt LDIP er et godt styringsgrunnlag for Bærum kommune. I kapittel 3 foreslår vi endringer i følsomhetsanalysene og scenariene som presenteres i LDIP, og i kapittel 4 vurderer vi kommunens modenhet i form av evne til omstilling.

2. Gir LDIP et godt styringsgrunnlag for Bærum kommune?

Vi har kvalitetssikret Bærum kommunes Langsiktige driftsanalyse og investeringsplan (LDIP). Vi har vurdert dataene som benyttes, analysene som inngår og fremstillingen, samt prosessen som leder frem til ferdig LDIP. Målet med kvalitetssikringen er å vurdere hvorvidt LDIP gir et godt styringsgrunnlag for Bærum kommune.

Vår vurdering av hvorvidt LDIP er et godt styringsgrunnlag omfatter fire hovedområder, formulert som problemstillinger:

1. Er LDIP relevant for beslutningstakerne?
2. Er LDIP basert på realistiske forutsetninger?
3. Gir datagrunnlaget et korrekt bilde av Bærum kommunes behov og utvikling?
4. Er beregningsmodellen utarbeidet riktig, og er det transparenst om forutsetninger og metoder?

2.1 Er LDIP relevant for beslutningstakerne?

I dette kapitlet gjør vi en vurdering av relevansen av LDIP for beslutningstakerne. Vi har vurdert om innholdet i LDIP er riktig for å oppfylle formålet med, hvorvidt 20-årsperiode er en fornuftig tidshorisont, om resultatene fra analysen fremstilles på en lettleselig og informativ måte, samt om fremstillingen i LDIP gir et korrekt bilde av kommunens økonomi.

2.1.1 Formålet med LDIP

Vår vurdering er at formålet med LDIP er godt fordi det peker på et reelt behov i styringen av alle større virksomheter. Det er fornuftig å forsøke å framskrive kommunens økonomi over en lang periode, for å gi best mulig grunnlag for stabil, forutsigbar styring. Omstilling smerter minst hvis det kan tas over noe tid, og mens det fortsatt er rom for å gjøre nødvendige investeringer (omstilling koster).

Det bør likevel diskuteres hva LDIP skal være og ikke være. Det er en risiko for at dokumentet blir for omfattende, og at de viktigste styringselementene blir borte i all informasjonen. Etter vårt syn bør det viktigste formålet med LDIP være å synliggjøre det økonomiske handlingsrommet for Bærum kommune. Dette er også hovedinnholdet i dagens LDIP. Det er ikke opplagt at LDIP også skal drøfte finansiell inndekning for utfordringene som skisseres. I dag gjøres det noen slike forsøk på å beskrive inndekning som en del av LDIP. I dagens LDIP brukes det også noe plass på

samfunnstrender som ikke har en tydelig påvirkning på det økonomiske bildet.

Når LDIP 2019–2038 fyller 110 sider i tillegg til vedlegg, mener vi dette er til hinder for tydelig kommunikasjon av det økonomiske utfordringsbildet. Vi har fire konkrete anbefalinger for å gjøre dokumentet mer effektivt for å oppfylle hovedformålet:

1. Fjern kapitlene «Systematisk omstilling og løsninger for en bærekraftig økonomi» og «Sammenligning med andre kommuner»
2. Sørg for at kapitlet «Kommunens utfordringer fremover» konsentrerer seg om utfordringer som får økonomiske konsekvenser for kommunen
3. Rendyrk fokus på resultater, og da særlig på endringer fra siste LDIP, i hovedrapporten, og legg forutsetninger og datagrunnlag i vedlegg
4. Vurder om antall utdata kan reduseres, og vurder om det kan utarbeides én grafisk fremstilling som løftes frem for å beskrive kommunens økonomiske utfordring i neste 20-årsperiode.

Vi mener det er svært viktig for kommunen å arbeide med å identifisere inndekning som kan møte utfordringene som beskrives i LDIP. Vi mener altså likevel at kapitlene som omtaler dette i dagens LDIP bør fjernes. Dette er fordi vi mener disse kapitlene i seg selv ikke går langt nok til å beskrive konkrete løsninger, og at kommunen derfor heller bør gjennomføre en isolert prosess som vurderer inndekning. En slik mulig prosess beskrives nærmere i kapittel 4.

2.1.2 Er 20 år en fornuftig tidshorisont for LDIP?

Formålet med LDIP er å synliggjøre kommunens økonomiske handlingsrom på lang sikt. Det er ikke gitt at lang sikt er det samme som 20 år. For å gjøre en vurdering av tidshorisonten som brukes i LDIP har vi vurdert to elementer: hvor lang tidshorisont investeringsprosjektene som er planlagt bør vurderes innenfor, og hvilken tidshorisont som brukes i andre type styringsdokumenter som LDIP virker sammen med.

Investeringsbeslutninger for ikke-rentabel infrastruktur som er nødvendig i et område med boligutbygging bør minst analyseres i en 20-årsperiode grunnet størrelsesordenen på investeringen, og investeringens ikke-reversible art. Det kan utgjøre en stor forskjell for et skolebyggingsprosjekt om man analyserer virkningene over 10 eller 20 år. I en kortere horisont vil hovedsakelig kostnadene assosiert med investeringen være fremtredende, sammenlignet med en lengre tidshorisont hvor investeringens «nytteside» vil avhenge av den langsiktige utviklingen i demografi, tjenestenes karakter og teknologiutviklingen.

Det er også slik at en andel av investeringene lånefinansieres, og at tilbakebetalingen av lånet vil skje over en lang periode. For å fange opp de samlede økonomiske konsekvensene for kommunens økonomiske handlingsrom, må derfor analyseperioden være lang.

Et viktig grunnlag for LDIP er utbyggingen av nye boliger i kommunen, der det planlegges noen store utbyggingsområder ulike steder i Bærum. Disse utbyggingsprosjektene vil i stor grad påvirke hvordan Bærum kommune må bygge opp sitt tjenestetilbud, særlig når det gjelder tjenester som krever lokal tilstedeværelse, for eksempel grunnskoler og barnehager. Tiden fra et område reguleres til boligutbygging til siste innbygger har flyttet inn i de nybygde boligene kan fort være 10-20 år eller mer. Når LDIP tar inn over seg data om disse utbyggingsplanene, er det også ønskelig at disse svært langsiktige virkningene for kommunens infrastruktur tas inn i analysen. Det tilsier en lang analyseperiode.

Et konkret eksempel: I forbindelse med planlegging av løsninger for skolekapasitet nord i Østre Bærum, er det svært relevant å ta inn over seg boligutbyggingen på Fossum. Denne utbyggingen planlegges å komme etter 2030. Dersom analyseperioden er ti år, betyr det at befolkningsveksten på Fossum ikke hensyntas i beregningene. Det kan medføre at det tas feil valg, og at kostbare investeringer gjennomføres selv om de ikke er optimale. Gitt at en skolebygning kan ha en levetid på 40-50 år, og at en slik bygning kan ha en begrenset alternativbruk, bør analyseperioden være lang nok til at vesentlige utviklingstrekk hensyntas.

Vi mener derfor det er fordelaktig med en så lang analyseperiode som 20 år, selv om dette innebærer usikkerhet utover i perioden. Det er derfor viktig at LDIP brukes som styringsgrunnlag i kombinasjon med andre dokumenter som har et kortere tidsperspektiv.

Dette er også slik kommunen arbeider i dag. Handlingsprogrammene¹ analyserer utviklingen i fireårsperioder, og det vedtas årlige budsjetter. Kommunen har et bevisst forhold til sammenhengen mellom LDIP, handlingsprogrammene og budsjettene, for å ivareta konsistens på tvers. Endringer som gjøres på kort sikt innarbeides i nye versjoner av LDIP, og LDIP ligger til grunn for utarbeidelsen av handlingsprogrammene.

Vår vurdering er at et 20-årsperspektiv er en fornøftig tidshorison for et styringsdokument som LDIP. Dette vil dekke minimumsbehovet for tidshorison til ikke-rentable investeringer, og det vil komplettere økonomidokumenter og planer som allerede eksisterer i Bærum kommune i dag.

¹ Bærum kommunes handlingsprogram er en oversikt over kommunens satsninger og økonomi i neste fireårsperiode.

2.1.3 Er resultatene fremstilt på en lettfattelig måte?

På et overordnet nivå har Bærum kommune etter vårt syn en god strategi for å fremstille resultatene på en lettfattelig måte. Det er særlig to vesentlige styrker som vi ønsker å trekke frem. Disse er enkelhet og illustrasjoner.

Kommunen har gjennomgående valgt relativt enkle beregningsmetoder i situasjoner der ulike beregningsmetoder kan gi ulike svar som alle er beheftet med like stor usikkerhet. Dette bidrar til at kommunen unngår unødvendig kompleksitet i beregningene, som i sin tur gjør det enkelt for utenforstående å forstå hvordan beregningene er utført og hva som er resultatene.

Gjennom å bruke informative figurer, særlig i delene som handler om ulike «stresstester» av kommuneøkonomien, klarer kommunen å fremstille resultatene på en god måte. Og ved å aktivt vise til kommunens vedtatte nøkkeltall for sunn kommuneøkonomi, evner kommunen etter vårt syn å hjelpe beslutningstakerne til å sette resultatene av beregningene i perspektiv.

Samtidig er det som tidligere nevnt, en risiko for at de viktigste styringselementene blir borte i all informasjonen. Sammendraget er også er omfattende. Det ene avsnittet som konkret viser omfanget av den økonomiske utfordringen (350 millioner kroner i gjennomsnitt i perioden) er «bortgjemt» på side åtte. Utfordringen er altså ikke å gjøre enkeltavsnitt og setninger mer lettfattelige, men å sikre at den viktigste informasjonen fremkommer tydelig.

2.1.4 Gir den samlede fremstillingen i LDIP et komplett bilde av kommuneøkonomien?

LDIPs resultater hviler blant annet på framskrivninger av de totale driftsinntektene og driftskostnadene fra dagens nivå. Kommunens valg av beregningsmetode sikrer dermed etter vårt syn at alle de vesentlige inntekts- og kostnadsdriverne for kommunen blir hensyntatt og inkludert i driftsanalysen. Dette kombinert med at investeringsplanen omfatter alle sektorer gjør at LDIP favner hele bredden i kommunens økonomi.

Det at det med hensikt er valgt en enkel modell for beregning av driftsinntekter, gjør at noen nyanser knyttet til endringer i driftskostnader som følge av planlagte investeringer ikke fremkommer. Dette er en svakhet i modellen. Dette kan likevel langt på vei forsvares fordi enkelhet også er viktig i en såpass omfattende analyse. Vi vil gjøre en grundig evaluering av modell og metodikk i kapittel 2.4.

Handlingsprogrammet inkluderer samtlige sektorer i kommunen. Handlingsprogrammet rulleres årlig.

2.2 Er LDIP basert på realistiske forutsetninger?

I dette kapitlet gjør vi en vurdering av forutsetningene som blir brukt i LDIP. Med forutsetninger mener vi «ytre faktorer» som påvirker kommunens økonomi. I tillegg til disse ytre faktorene inngår data om investeringer, demografi og annet, basert på kommunens egne plandokumenter som grunnlag for resultatene i LDIP. Disse andre inndataene behandles i kapittel 2.3.

For å vurdere forutsetningene som er benyttet har vi sett på avvik i forutsetningene sammenlignet med historiske tall for Bærum kommune, samt hvorvidt forutsetningene sammenfaller med prognoser på landsbasis. Vi har også gjort en vurdering av eventuelle endringer fra tidligere LDIP-dokumenter til siste versjon av LDIP (2019–2038).

Først vurderer vi hver enkelt forutsetning individuelt, før vi gjør en helhetlig vurdering av forutsetningene i dagens LDIP sammenlignet med tidligere LDIP-er. Forutsetningene vi gjennomgår er:

- Driftsinntekter, herunder;
 - skatteinntekter (60 % av driftsinntekter)
 - rammetilskudd (14 % av driftsinntekter)
 - inntekt fra sektorene (24 % av driftsinntekter)
 - andre driftsinntekter (2 % av driftsinntekter)
- Driftskostnader
- Lønns- og prisvekst
- Vedlikehold
- Rentenivå
- Investeringsstilskudd

2.2.1 Skatteinntektene

Det forutsettes en gjennomsnittlig vekst i skatteinntektene på 4,6 prosent årlig. Skatteveksten skyldes hovedsakelig en økning i antall skatteyttere (i aldersgruppen 20–66 år) og en forventet lønnsvekst på 3,0–3,6 prosent.

De åtte siste årene (2011–2018) har Bærum kommune har en samlet årlig vekst i driftsinntektene på 2,4 prosent.² Kontrollert for endring i innbyggertall har den gjennomsnittlige årlige veksten vært på 0,8 prosent. Skatteinntektene representerer i 2018 om lag 60 prosent av de totale driftsinntektene.

Skatteinntektene har i gjennomsnittlig vokst med 3,6 prosent årlig i perioden 2011–2018. Hvis vi kontrollerer for innbyggervækst har skatteinntektene gjennomsnittlig vokst med 2,1 prosent hvert år i samme periode. Veksten i skatteinntekt har ligget på et stabilt nivå utenom perioden 2015–2016 og 2017–2018.

² Hentet fra historisk oversikt i årsrapportene til Bærum kommune (2018 og 2013). Tall fra årsrapporten i 2013 er justert med deflator beregnet av Bærum kommune for perioden 2013–2018.

Perioden 2015–2016 ga ekstraordinær god vekst på over 10 prosent, mens kommunen i perioden 2017–2018, for første gang på 10 år, opplevde en nedgang i skatteinntektene.

Vår vurdering er at de forutsatte skatteinntektene er modellert på en forsvarlig måte, og at disse inntektene baserer seg på befolkningsprognosen, herunder demografisammensetningen, og prognostisert lønnsvekst. Historiske data kan tyde på at forutsetningen er på nivå med historisk skatteinngang. Som vi diskuterer i kapittel 3.2.4 er det likevel knyttet stor usikkerhet til fremtidige skatteinntekter for Bærum kommune. For å kunne estimere skatteinntektene veldig presist, kreves det kjennskap til konjunkturutviklingen; kommunens skatteinntekter varierer i større grad med utviklingen på Oslo Børs enn med lønnsveksten. Det er ikke mulig å forutsi konjunktursvingninger i et 20-årsperspektiv. Det er vår vurdering at beregningsmetoden som er valgt i LDIP antagelig er den mest hensiktsmessige som kan benyttes.

2.2.2 Rammetilskudd – overføring fra staten

Utgangspunktet for framskrivningen av rammetilskuddet er vedtatt statsbudsjett for 2017, en forventet årlig vekst på 3,1 prosent i innbyggertilskuddet, og en forventning om en skatteutjevning basert på at Bærum kommunes skatteinntekter ligger 156 prosent over landsgjennomsnittet i hele perioden.

Historisk har rammetilskuddet hatt en gjennomsnittlig årlig vekst på 0,2 prosent i perioden 2011–2018, men det har vært relativt stor variasjon gjennom perioden. Perioden 2011–2012 og 2015–2016 ga en årlig endring på henholdsvis +19 prosent og –17 prosent. Variasjonen i 2011–2012 skyldes innføring av samhandlingsreformen, mens nedgang i 2015–2016 skyldes høyere skatteutjevning på grunn av ekstraordinær god skatteinntekt i samme periode, diskutert i delkapitlet 2.2.1.

Det er sannsynlig at rammetilskuddet vil reduseres noe fremover, sett i lys av utfordringene som regjeringen trekker opp i *Perspektivmeldingen*.³

Vår vurdering er at det er lite sannsynlig at skatteutjevningen den neste 20-årsperioden vil være lik skatteutjevningen i 2017. Regjeringen har i de siste statsbudsjettene lagt til grunn et effektiviseringspotensial i kommunene, og signalisert en mulig innstramming gjennom å innføre et strengere regime for omfordeling mellom kommunene. Det er også sannsynlig at tildelte midler vil reduseres når handlingsrommet i statsbudsjettet svekkes. Disse forholdene trekker i retning av at Bærum kommune vil motta et lavere rammetilskudd i

³ https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/norsk_ekonomi/perspektivmeldingen-2017/id2484715/

fremtiden. Det bør derfor i neste LDIP vurderes om framskrivningen av rammetilskuddet skal endres i en konservativ retning, kanskje ved en overgang til en lavere vekstbane noen år frem i tid.

2.2.3 Inntekter fra sektorene

I LDIP framskrives inntekter fra sektorene (inntekter fra salg/utleie til innbyggere og næringsliv med mer) for 20-årsperioden med utgangspunkt i sektorenes inntjening i 2016. Historisk har sektorene hatt en gjennomsnittlig økning i inntektene på 2,0 prosent årlig i perioden 2011–2018. Vår vurdering er at forutsetningen om inntekter fra sektorene er realistisk basert på historiske nivåer.

2.2.4 Andre sentrale driftsinntekter

Andre sentrale inntekter er integreringstilskudd, rentekompensasjonsordning og vertskommunetilskudd. LDIPs framskrivning for integreringstilskuddet er basert på en bosetning av 115 flyktninger (inkl. enslige mindreårige og familiegjenforente). Estimert for rentekompensasjonsordning er beregnet ut ifra de gjeldende ordningene og forutsatt rentenivå i LDIP, og vertskommunetilskudd er basert på et frafall på én person per år i hele perioden.

I perioden 2011–2018 er andre driftsinntekter i gjennomsnitt redusert med 1 prosent årlig.

Andre driftsinntekter utgjør en liten andel sammenlignet med øvrige driftsinntekter. Det er vår vurdering at det er lite hensiktsmessig å behandle denne inntektskategorien mer avansert enn slik det gjøres i dagens LDIP.

2.2.5 Driftskostnader

I LDIP framskrives driftskostnadene for 20-årsperioden basert på driftskostnadene i 2016. Det betyr at kommunen antar at enhetskostnadene for drift i 2016 er representativt for hele den kommende 20-årsperioden, justert for befolkningsvekst og pris- og lønnsvekst.

De åtte siste årene (2011–2018) har Bærum kommune har en gjennomsnittlig årlig økning i driftskostnadene på 0,9 prosent, kontrollert for endring i innbyggertall samt lønns- og prisvekst.⁴ De siste årene i denne perioden har økningen vært større enn tidligere år.

En nullvekst i driftskostnadene per innbygger tilsier derfor reelt sett en effektivisering sammenlignet med den historiske utviklingen. I statsbudsjettet 2019 synliggjør regjeringen potensial for effektivisering på 0,5 prosent av de frie inntektene, noe som for Bærum

kommune utgjør 38 millioner kroner i 2018 (0,4 prosent av driftskostnadene).

Senter for økonomisk forskning (SØF) har utarbeidet beregninger for effektivitet i de kommunale tjenestene, med formål om å si noe om den enkelte kommunes effektivitet sammenlignet med etablert best praksis.⁵ SØF viser at Bærum kommune har en potensiell effektiviseringsgevinst på 5 prosent av driftskostnadene, målt mot den mest effektive storkommunen i Norge.

Vi mener at LDIPs driftskostnadsforutsetning fremstår som optimistisk. Historiske tall indikerer at kostnadene i kommunen har økt over tid, noe som kan gjøre det svært vanskelig å holde et enhetskostnadsnivå på 2016-nivå for den kommende 20-årsperioden. Imidlertid tilsier som vist over enkelte analyser at det er vesentlige effektiviseringsgevinster for Bærum kommune. Hvis kommunen evner å drive omstillingsarbeid og realisere gevinster, kan et enhetskostnadsnivå på 2016-nivå være realistisk.

Som vi har redegjort for, mener vi at arbeidet med inndekning ikke bør være en del av LDIP-arbeidet. Med mindre det er besluttet tydelige innsparingstiltak, bør LDIP presentere en bane for driftskostnader som er mest mulig i tråd med den historiske banen. Dette er viktig for å synliggjøre det reelle behovet for kostnadsbesparelser.

2.2.6 Lønns- og prisvekst

Det er lagt til grunn en lønnsvekst fra 2020 på 3,6 prosent og en prisvekst på 2 prosent for driften. For investeringene har kommunen lagt til grunn en prisvekst på 0,75 prosent i 2019 som øker gradvis til 3 prosent i 2022 og ligger på dette nivået ut 20-årsperioden.

Historisk har lønnsveksten de siste 10 årene (2009–2018) i snitt vært 3,1 prosent og prisveksten i samme periode har i snitt vært 2,1 prosent. Reallønnsøkningen har vært 1–2 prosent de første årene av 10-årsperioden, men den er kraftig redusert de senere årene.

I *Pengepolitisk rapport* utarbeidet av Norges Bank vurderes det en årslønnsvekst på 3,3 prosent for 2019.⁶ Norges Bank anslår at lønnsveksten i perioden fremover (2019–2022) vil holde seg omtrent på nivå med 2019. Norges Banks inflasjonsmål er på 2 prosent, hvilket bør være en god indikasjon på hva som forventes av prisvekst i Norge fremover.

Vår vurdering er at både lønns- og prisvekst i LDIP er på linje med de historiske tallene for Norge på

⁴ Noe av veksten kan skyldes oppgaveendringer fra staten som kommunen er pålagt å utføre.

⁵ <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunedata/effektivitetsanalyse/id2520379/>

⁶ https://static.norges-bank.no/contentassets/57f20025f3824501897d078c948833ab/ppr_3_19.pdf?v=09/19/2019140257&ft=.pdf

landsbasis, men kommunen er forsiktig optimistisk når det gjelder fremtidsutsiktene for lønnsveksten for 20-årsperioden til LDIP. Lønnsveksten kan gi store utslag på driftskostnadene for en kommune fordi en viktig innsatsfaktor er arbeidskraft.

Det kan diskuteres hvorvidt lønnsveksten i Bærum kommune skiller seg fra lønnsveksten i landet totalt sett. En slik forskjell er mulig i isolerte perioder, men over tid er det likevel sannsynlig at Bærum følger landsgjennomsnittet.

Vår vurdering er at lønns- og prisveksten som blir brukt i LDIP er på linje med både de historiske tallene og prognosene fra Norges Bank. Vi har ikke datagrunnlag til å si noe om lønns- og prisnivåene utover prognosene til Norges Bank.

2.2.7 Vedlikehold av bygninger

Bærum kommune står overfor et vedlikeholdsetterslep, og i LDIP forutsettes det at det settes av mer midler til vedlikehold i årene fremover. Kommunen baserer seg på nøkkeltalet «Holte forvaltning, drift og vedlikehold (FDV), middels nivå» (110 kr/m²) for å vedlikeholde bygningsmassen i en ordinær vedlikeholdssituasjon. I tillegg avsettes det ekstra for å ta igjen vedlikeholdsetterslepet (40 kr/m²) i en tiårsperiode.

Vår vurdering er at vedlikeholdsnøkkelen som kommunen har lagt til grunn er realistisk. Holte-FDV er et anerkjent normtall som gir anbefalte verdier for driftsmidler til vedlikehold i en ordinær vedlikeholdssituasjon. Det er usikkerhet knyttet til hvorvidt 40 kr/m² er riktig tilleggskostnad for å ta igjen vedlikeholdsetterslepet, men vi har ikke datagrunnlag utover det som er vist i Eiendomsstrategien for Bærum kommune for å vurdere om dette påslaget er lavt eller høyt.

2.2.8 Rentenivå

Det er lagt til grunn et langsiktig rentenivå som ligger noe over forutsatt lønnsvekst. Det forutsettes en rente på 2,5 prosent i 2019, trinnsvis stigende til 4,5 prosent i slutten av 20-årsperioden.

Historisk har styringsrentenivået de siste 10 årene (2009–2018) i snitt ligget på 1,3 prosent. Rentenivået har de siste årene ligget godt under 10-årsnittet for perioden 2009–2018, men sentralbanken har økt renten vesentlig i inneværende år (2019). I 2019 ligger styringsrentenivået litt over historisk gjennomsnitt på 1,5-prosent.

I *Pengepolitisk rapport* vises det en rentebane de neste fire årene som ligger jevnt på et 1,5-prosentnivå.⁷ Prognoser utover denne fireårsperioden er preget av

⁷ <https://www.norges-bank.no/aktuelt/nyheter-og-hendelser/Publikasjoner/Pengepolitisk-rapport-med-vurdering-av-finansiell-stabilitet/2019/ppr-319/>

stor usikkerhet. Likevel kan norske tiårige statsobligasjoner gi en indikasjon på langsiktig rente i Norge. Ved utløpet av september 2019 verdsettes de tiårige obligasjonene noe lavere enn dagens styringsrente, noe som indikerer at markedet forventer en rentenedgang i tiårsperioden.

Bærum kommune forholder seg til renten de kan oppnå når de tar opp lån hos kommersielle aktører. Denne renten vil typisk ligge noe høyere enn styringsrenten. Kommuner vil gjerne ha et relativt lavt påslag på styringsrenten, fordi kommuner har god sikkerhet.

Vår vurdering er at rentenivået som blir brukt i LDIP er på linje med både de historiske tallene og prognosene fra Norges Bank, med et rimelig påslag på styringsrenten. I løpet av en 20-årsperiode er det stor sannsynlighet for at norsk økonomi vil oppleve svingninger, men det er knyttet stor usikkerhet til hvilke utslag dette vil gi i rentebanen. Dersom forutsetning om rente i LDIP skulle vært endret, burde det antagelig vært i retning av en noe lavere rente i slutten av 20-årsperioden, sett i lys av at renten har ligget stabilt lavt i Norge over lang tid, og markedet synes å forutsette at dette vedvarer i hvert fall de neste ti år.

2.2.9 Investeringsstilskudd

Det forutsettes i LDIP at statlig tilskudd til sykehjem og omsorgsboliger er i tråd med satsene som gjelder for 2018, hvor Husbanken dekker omtrent 40 og 50 prosent av henholdsvis omsorgsboliger og sykehjem. LDIP har også hensyntatt usikkerheten knyttet til en eventuell endring av investeringsstilskuddsordningen i statsbudsjettet.⁸ I tillegg er det forutsatt at fremskyndingsbidrag hentes inn fra utbyggerne på Fornebu.

LDIP beskriver en fremtidig økt risiko knyttet til investeringstilskuddet. I foreløpige kriterier for fremtidige investeringsstilskudd vektlegges det hvor mye kommunen har fått tildelt tidligere. Dette betyr at kommuner som tidligere har mottatt vesentlig investeringsstilskudd, som Bærum kommune, kan bli nedprioritert.

Vår vurdering er at forutsetningen hensyntar store deler av endringene knyttet til tilskuddsordningen, som indikerer at dette er en realistisk forutsetning. Likefullt er det uklart for oss hvorvidt kommunen har inkludert usikkerhet knyttet til hvor stor sannsynlighet det er for at kommunen vil få investeringsstilskudd i fremtiden.

2.2.10 Samlet vurdering av forutsetninger i LDIP

LDIP er publisert i to utgaver etter at den for første gang ble produsert i 2016. Vi har gjort en vurdering av forutsetningene i nåværende LDIP sammenlignet med de tidligere utgavene. Noen forutsetninger er

⁸ For 2020 har Staten en tilskuddsramme som innebærer 50 prosent til netto tilvekst og 50 prosent til rehabilitering. Denne ordningen skal evalueres, og det er usikkert hvorvidt det vil endres fremover.

justert grunnet årlig endring, andre er lagt til for å gi leseren et tydeligere bilde av hva som inngår i LDIP. Et mindretall av forutsetningene er helt urørt. Vår konklusjon er at endringene som er gjort i forutsetninger mellom utgavene er velbegrunnede. Det er viktig og bra at alle forutsetninger gjennomgås kritisk ved hver ny versjon av LDIP, og det er en styrke hvis det tydeliggjøres hvilke forutsetninger som er endret og hvorfor.

Som gjennomgangen over viser, synes det som om forutsetningene som er tatt i LDIP i de fleste tilfellene er gode, i den forstand at forutsetningene gir uttrykk for en sannsynlig utvikling i 20-årsperioden. Der hvor det finnes relevante prognoser og framskrivninger utarbeidet av offentlige aktører eller markedsaktører, er disse benyttet i utarbeidelsen av forutsetningene.

Vi mener likevel at forutsetningene samlet sett kan tegne et noe for positivt bilde av kommunens økonomi. Dette skyldes forutsetningen om nullvekst i driftskostnader (før befolknings-, pris- og lønnsvekst), som vi mener er noe optimistisk sett i lys av den historiske utviklingen.⁹ Samtidig kan et noe for høyt rentenivå i slutten av perioden trekke i motsatt retning.

2.3 Gir datagrunnlaget et korrekt bilde av Bærum kommunes behov og utvikling?

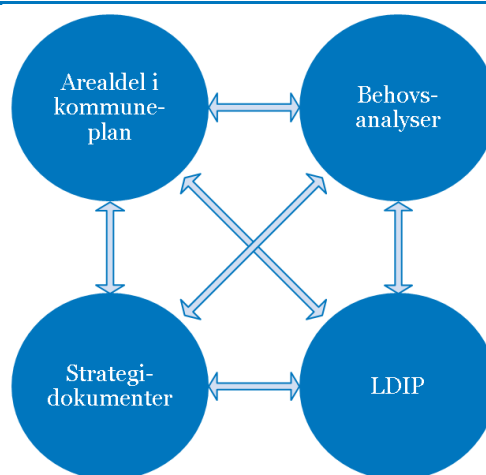
I dette kapitlet vil vi gjøre en vurdering av kvaliteten på og relevansen av datagrunnlaget som LDIP bygger på. Det er krevende å definere god kvalitet, men vi har vurdert noen hovedtrekk ved dokumentene samt prosessen for å produsere dokumentene, og benytter dette samlet for å vurdere kvaliteten i arbeidet. Relevansen av datagrunnlaget vurderes opp mot formålet for og behovet i LDIP.

Vi gjennomgår de fire mest sentrale delene av datagrunnlaget hver for seg; investeringsplanen (behovsanalysene), kommuneplanens arealdel, strategidokumenter og befolkningsprognosen.

Arbeidet med behovsanalyser, arealplanlegging og strategidokumenter er en kontinuerlig prosess, og disse politiske styringsdokumentene bygger i stor grad på hverandre. Det indikerer at det kan eksistere til dels overlapp mellom dokumentene, og at dokumentene må ses i sammenheng med hverandre. Likevel vurderer vi at datagrunnlaget for LDIP bør vurderes som enkeltstående produkter for å gjøre en vurdering av kvaliteten og relevansen for LDIP.

⁹ Hentet fra historisk oversikt i årsrapportene til Bærum kommune (2018 og 2013). Tall fra årsrapporten i 2013 er

Figur 2-1: Dokumentene bygger på hverandre



Vi vurderer de enkelte dokumentene som inngår i datagrunnlaget etter seks kriterier:

1. Er innholdet i dokumentet relevant for LDIP?
2. Er dokumentet transparent (enkelhet og leservennlighet)?
3. Gjøres det tydelige valg og blir konkrete tiltak kartlagt?
4. Hvor lang erfaring har kommunen i arbeidet med dokumentet?
5. Hvilke ressurser deltar i utarbeidelsen av dokumentet?
6. Vurderes usikkerheten i dataene eksplisitt?

Nedenfor begrunner vi kort hvorfor vi anser dette å være egnede vurderingskriterier, før vi benytter kriteriene i gjennomgangen av de ulike dokumentene.

Relevans

Det er klart at datagrunnlaget kun gjør nytten som datagrunnlag for LDIP dersom det belyser forhold som påvirker Bærum kommunes økonomiske handlingsrom i 20-årsperioden.

Enkelhet og leservennlighet

Det er viktig at et dokument er enkelt og leservennlig fordi dette vil redusere sannsynligheten for mistolkning når det skal brukes inn i LDIP.

Grad av tydelighet og konkretisering

Et godt datagrunnlag bør bidra til konkretisering; hvilke aktiviteter skal gjennomføres når, til hvilken kostnad og med hvilke gevinster? Hvis det er uklarhet eller manglende refleksjoner rundt konkrete aktiviteter, kan det gi begrenset verdi i utarbeidelsen av LDIP, og øke sannsynligheten for at LDIP må benytte data fra andre kilder, eller at LDIP blir mindre presis enn ønsket.

justert med deflator beregnet av Bærum kommune for perioden 2013–2018.

Kommunens erfaring med utarbeidelse av dokumentet

Jo lenger erfaringstid Bærum kommune har med utarbeidelsen av et dokument, desto større erfaringsbase har kommunene for å utarbeide et dokument som i stadig større grad blir relevant og presist.

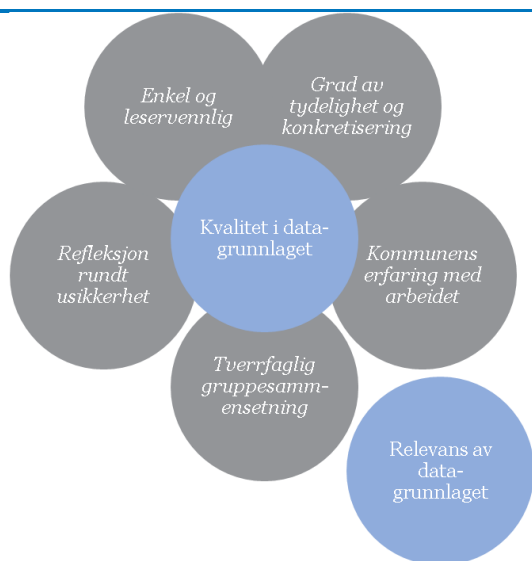
Ressurser som deltar

En tverrfaglig gruppe som inkluderer både nøkkelpersoner i sektoren og metodeeksperter gir større kredibilitet til dokumentet, relativt til en gruppe som har svært lik bakgrunn og er lite komplementære.

Modenhet på diskusjon rundt usikkerhet

Refleksjon rundt usikkerheten i datagrunnlaget kan indikere at det er en helhetlig og moden tilnærming til arbeidet, særlig fordi analysene strekker seg over en relativt lang tidsperiode. Vurdering av usikkerhet er en viktig del av LDIP, og for at LDIP skal kunne vurdere usikkerheten på en god måte, bør usikkerheten også være omtalt i grunnlagsdokumentene.

Figur 2-2: Fem kriterier som definerer kvalitet på dokumentene



Videre vil vi presentere og gi en vurdering av de ulike datagrunnlagene. Befolkningsprognosen vurderer noe mer overordnet, da vi ikke har hatt mulighet til å gå inn å gjøre konkrete vurderinger av systemet KOMPAS, som brukes av kommunen for å utarbeide disse prognosene.

2.3.1 Investeringsplanen (behovsanalysene)

Investeringsplanens formål er å gi et bilde av investeringsnivået og antyde fremdrift, rekkefølge og prioritering av planlagte prosjekter i Bærum kommune. En god investeringsplan skal gi et godt og robust bilde av totaliteten i investeringsporteføljen.

I utarbeidelsen av investeringsplanen har Bærum kommune brukt flere ulike datagrunnlag. Det er ikke

gjengitt en komplett liste over disse grunnlagene i LDIP, men vår oppsummering er at datagrunnlaget kan deles inn i tre kategorier:

- Behovsanalyser
 - Barnehagebehovsanalyse
 - Behovsanalyse for bo- og behandlingssentre, omsorgsboliger og velferdsboliger
 - Bygg og anlegg til kultur, idrett og kirke
 - Skolebehovsanalyse
- Arealdelen i kommuneplanen
- Strategidokumenter
 - Digitaliseringsstrategi
 - Eiendomsstrategi

Kommuneplanen og strategidokumentene vurderes i kapitlene 2.3.2 og 0. Nedenfor gjennomgår vi kvaliteten på behovsanalysene.

Behovsanalysene

Det er hovedsakelig fire behovsanalyser som brukes som grunnlag i investeringsplanen: barnehagebehovsanalyse; behovsanalyse for bo- og behandlingssentre, omsorgsboliger og velferdsboliger; gravbehovsanalyse og skolebehovsanalyse.

Alle behovsanalysene har som formål å identifisere hvilke investeringsprosjekter som bør gjennomføres i en 20-årsperiode, med tilhørende investeringskostnad. Dette er relevant for LDIP fordi investeringene medfører et behov for egenkapitalfinansiering og renter og avdrag på lånefinansiering.

Vi anser at samtlige behovsanalyser er godt utarbeidet når det gjelder *enkelhet og lesbarhet*. Det er tydelig hva som er budskapet i analysene, og dokumentene har lik utforming, noe som gjør det enkelt å følge analysene.

Alle de fire behovsanalysene er vurdert i en tidshorison på 20 år, som er relevant fordi det er den samme tidshorisonen som LDIP. Det kommer tydelig frem i dokumentene at behovsanalysene er delvis bygget på arealplanleggingen i kommunen og tidligere versjoner av LDIP, og dette gjør det enkelt for leseren å se sammenhengen mellom dokumentene.

Behovsanalysene er gode på å illustrere forventet behov for kapasitet sammenstilt med dagens kapasitet i de respektive sektorene. Dette gjør det relativt enkelt for leseren å gjøre egne vurderinger og sammenligninger. I tillegg er behovsanalysene gode på å trekke frem hva analysene gir svar på, og hva de ikke gir svar på.

For eksempel gjør barnehagebehovsanalysen et klart skille mellom en analyse av kapasitetsbehov og det generelle rehabiliteringsbehovet for barnehagesektoren. Behovsanalysen kartlegger det førstnevnte.

I tråd med vår vurdering av behovsanalysenes transparenns, er analysene tydelig når det gjelder hvilke konkrete tiltak som kan gjennomføres for å dekke det potensielle behovet i fremtiden. Samtlige behovsanalyser kvantifiserer og tallfester kapasitetsbehovet år for år i analyseperioden.

Bærum kommune har utarbeidet behovsanalyser siden 2013. Kommunen har dermed gjennom syv års erfaring hatt god mulighet til å revidere og oppdatere analysene. Dette gir etter vår vurdering en middels uttelling på vurderingskriteriet som omhandler erfaringsgrunnlag.

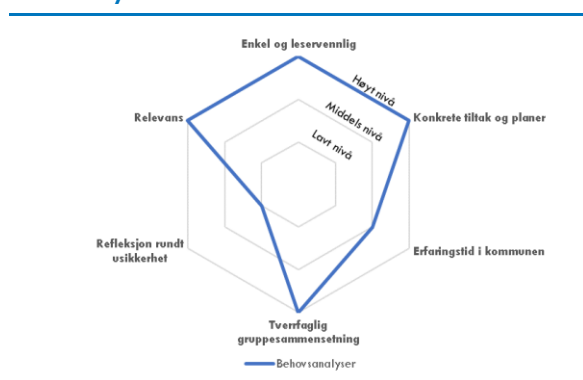
Ressursene som har utarbeidet behovsanalysene er sammensatt av både nøkkelpersoner i sektorene, og personer med stor kunnskap om modellering og planarbeid. Dette sikrer en tverrfaglig sammensetting av gruppene som, etter vår vurdering, gir stor kredibilitet til behovsanalysene.

Tre av fire behovsanalyser benytter seg av befolkningsprognose utarbeidet i Kompas, et verktøy som Bærum kommune bruker for å lage prognoser for befolkningsvekst. Disse tre behovsanalysene er i sektorene barnehage, pleie og omsorg og skole. Alle disse behovsanalysene påpeker i mer eller mindre grad usikkerhetsmomentet i befolkningsprognosene. Men det er ingen ytterligere refleksjoner utover at det er en usikkerhet.

I motsetning til de tre behovsanalysene som benytter seg av Kompas, benytter gravbehovsanalysen seg av prognoser fra SSB. Det blir ikke gjennomført noen vurderinger eller refleksjoner i gravbehovsanalysen knyttet til befolkningsprognosen. Det er ikke opplagt at valget av demografianalyse vil gi stort utslag for resultatene, men det synes mest hensiktsmessig å bruke samme demografiske framskrivning i alle behovsanalyser.

Vår samlede vurdering av behovsanalysene som datagrunnlag er illustrert i Figur 2-3.

Figur 2-3: Uttelling på vurderingskriteriene for behovsanalysene



Behovsanalysene er godt utarbeidet, og som en konsekvens av det et godt utgangspunkt som datagrunnlag for investeringsanalysen. Det er også grunn til å tro at kvaliteten på behovsanalysene blir bedre for hver ny iterasjon dokumentene går gjennom. Samtidig kan mangelfull diskusjon rundt usikkerheten i befolkningsprognosene gjøre at resultatene fremstår sikrere enn det de i realiteten er.

2.3.2 Arealdelen i kommuneplanen

Bærum kommune har definert en langsiktig avgrensning av de prioriterte geografiske vekstområdene i kommunen, med grunnlag i ønsket langsiktig utvikling av området. Tidshorizonten på kommuneplanen er 20 år. I og med at boligutviklingen i kommunen har betydning for befolkningsutviklingen, som igjen har betydning for Bærum kommunes investeringer og drift, er det klart at kommuneplanen er relevant for LDIP.

Kommuneplanen er utarbeidet basert på vedtatte planprogram og kommuneplanens samfunnsdel med arealstrategi, samt at vedtatt regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus har gitt viktige føringer for kommuneplanen. Det er krav om at avgrensninger i kommuneplanen skal fremgå av plan- eller temakart. Dette gjør det relativt enkelt for leseren å få oversikt over arealplanleggingen i Bærum kommune.

Videre er kommuneplanen svært spesifikk på kapasitetspotensialet i alle kommunedelene i Bærum. Dette gjøres gjennom tallfesting av utbyggingsenheter. Kommuneplanen har vært en standard praksis i Bærum kommune over lengre tid, noe som gir en indikasjon på kredibiliteten i arealplanprosessen.

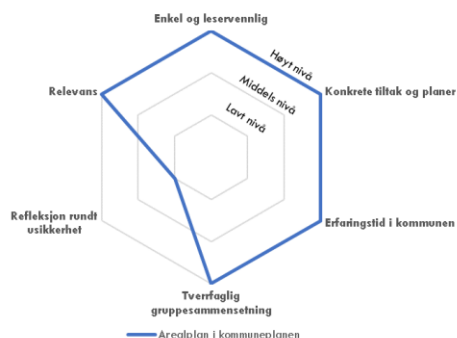
Kommuneplanen blir eksponert for meninger fra innbyggere og næringsliv i Bærum gjennom å være på høring over flere runder. Det indikerer at kommuneplanen blir eksponert for tilbakemeldinger fra tverrfaglige gruppesammensetninger, som sannsynligvis gir økt kvalitet på dokumentet.

Vi mener kommuneplanen burde ha kommunisert usikkerheten i befolkningsprognosen på en tydeligere måte. Det synes klart at befolkningsutviklingen er en viktig driver for hvordan kommunen i stort vil utvikle seg, og også for i hvilket omfang det vil skje boligbygging i de regulerte områdene. Slik planen er nå, fremstilles det som om den beskrevne utviklingen er sikrere enn den egentlig er.

Vår vurdering av arealdelen i kommuneplanen er at dokumentet egner seg svært godt som datagrunnlag for investeringsanalysen (Figur 2-4). Det kommuniserer på en enkel og leservennlig måte, og det er konkrete tiltak og planer som kan brukes direkte inn i LDIP. I tillegg har kommunen lang erfaring med kommuneplaner, og høringsmodellen gjør at både vanlige

innbyggere og personer med særskilt ekspertise har mulighet til å uttale seg.

Figur 2-4: Uttelling på vurderingskriteriene for arealplanlegging



2.3.3 Strategidokumenter

Bærum kommune har utarbeidet to strategidokumenter som blir brukt som grunnlag for investeringsanalysen i LDIP: digitaliseringsstrategien og eiendomsstrategien. Digitaliseringsstrategien er et helhetlig, overordnet og styrende dokument som favner all digitaliserings- og IT-virksomhet i Bærum kommune. Formålet med strategien er å kommunisere retning og prioriteringer, både innad i egen organisasjon og utad i Bærumssamfunnet.¹⁰ Eiendomsstrategien er et helhetlig, overordnet, styrende dokument som favner all eiendomsvirksomhet i kommunen. Formålet med strategien er å kommunisere satsninger og prioriteringer, både innad i egen organisasjon, i egne selskaper og utad i Bærumssamfunnet.¹¹

Strategienes relevans for LDIP er noe mindre opplagt enn relevansen av de øvrige datagrunnlagene. Digitaliseringsstrategien er relevant særlig fordi det ikke finnes en behovsanalyse for IT, slik det finnes behovsanalyser for eksempel skoler. Dermed foreligger det ingen oversikt over behovet for IT-investeringer i 20-årsperioden. Siden digitaliseringsstrategien også har et langsiktig perspektiv, og peker på retningen kommunen bør arbeide i, fyller denne strategien i noen grad rollen som behovsanalyser fyller på andre områder.

Eiendomsstrategien er særlig relevant fordi den sier noe om utviklingen av vedlikeholdskostnader for bygninger i et langsiktig perspektiv, og vedlikeholdskostnader er en vesentlig driftskostnad i kommunen.

Begge strategidokumentene er utformet på en oversiktlig måte, og det er derfor enkelt for leseren å forstå innholdet. Strategidokumentene er utarbeidet på en transparent måte også i den forstand at

¹⁰<https://www.baerum.kommune.no/innsyn/politikk/wfdocument.ashx?journalpostid=2017010456&do-kid=3436197&versjon=1&variant=A>

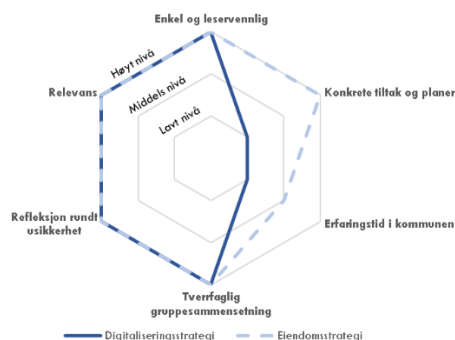
dokumentene forankrer alle vesentlige poeng i Bærum kommune overordnede visjon og hovedmål.

Det er ulik grad av presentasjon av og tydelighet i tiltak i de to strategidokumentene. Eiendomsstrategien er god på å kartlegge og tallfeste utfordringer som sektoren står overfor, og legger frem konkrete tiltak som potensielle løsninger. Digitaliseringsstrategien er svakere på dette området. Den fokuserer hovedsakelig på utfordringer som kommunen står overfor fremover, og har mer overordnede potensielle løsninger. Digitaliseringsstrategien identifiserer i liten grad kartlegging av konkrete aktiviteter, noe som medfører at det er lite konkret fra strategien som kan brukes i investeringsanalysen.

Eiendomsstrategien har vært utarbeidet siden 2015, og digitaliseringsstrategi fra 2017. Dette gir kommunen begrensede muligheter for erfaringsbasert læring. Imidlertid er begge strategiene utarbeidet av en tverrfaglig gruppe, og er forankret i toppledelsen i Bærum kommune.

Begge strategidokumentene gjør eksplisitte vurderinger rundt usikkerhet knyttet til sektorene og utviklingsbildet fremover. Eiendomsstrategien redegjør for usikkerheten i estimatene som er utført, og inneholder gode refleksjoner rundt usikkerhetsbildet for eiendomsmassen fremover. Digitaliseringsstrategien er svært god på kartlegging av utfordringsbildet fremover.

Figur 2-5: Uttelling på vurderingskriteriene for digitaliserings- og eiendomsstrategien



Vår vurdering av strategidokumentene som datagrunnlag til investeringsanalysen er todelt. Eiendomsstrategien utgjør et svært godt grunnlag for investeringsanalysen i LDIP, særlig når det gjelder konkrete tiltak og kartlegging av vedlikeholdsbehovet. Digitaliseringsstrategien fremstår som et noe svakere datagrunnlag. Det er primært fordi dokumentet i liten grad konkretiserer tiltak og aktiviteter som kan bidra til å håndtere utfordringsbildet fremover. Det gjør det

¹¹<https://www.baerum.kommune.no/innsyn/politikk/wfdocument.ashx?journalpostid=2015055193&do-kid=2664207&versjon=1&variant=A&>

vanskelig å identifisere spesifikke digitaliseringsprosjekter som kan inkluderes i LDIP. Dette medfører igjen at LDIP benytter et kostnadsnivå for IT-investeringer, uten at det tydelig redegjøres for hva som skal utvikles, eller begrunnes hvorfor dette kostnadsnivået gir et riktig tempo i digitaliseringen.

2.3.4 Befolkningsprognosen

Befolkningsprognosene er styrende for både drifts- og investeringsbudsjettet; endring i befolkningen totalt sett, men også i ulike aldersgrupper og ulike deler av kommunen, påvirker direkte innretningen av og omfanget av Bærum kommunes arbeid. Gode befolkningsprognoser er derfor helt avgjørende for å kunne framskrive kommunens økonomiske handlingsrom, og derfor er befolkningsprognosen svært relevant for LDIP.

Bærum kommune bruker Kommunenes plan- og areal-system (Kompas) til å beregne befolkningsprognoser.¹² Kompas gir anslag på kommunenivå, plansonenivå, og innenfor ettårige aldersgrupper. Vi har ikke undersøkt i detalj hvordan Kompas beregner befolkningsvekst, men vil gi noen kommentarer knyttet til inndataene som Bærum kommune benytter i Kompas.¹³

Ifølge Bærum kommune er anslagene på netto ekstern tilflytting som beregnes i Kompas ikke realistiske, og kommunen overstyrer derfor denne beregningen (hvordan denne vurderingen er gjort kjenner vi ikke til). Kommunen beregner netto ekstern tilflytting ved å ta utgangspunkt i antall ferdigstilte boliger per år, basert på boligbyggeprogrammet. Antall nye boliger ganges med 2,3, som er det historiske gjennomsnittet for antall personer som bosetter seg i nye boliger. Deretter trekkes antatt fødselsoverskudd fra (gjennomsnitt siste 5 år). Dette gir et anslag på netto ekstern tilflytting, som benyttes som inndata i Kompas.

Vi vurderer denne justeringen som hensiktsmessig, og har fått gode begrunnelser fra kommunen for at det er faglig belegg for å overstyre Kompas på dette punktet.¹⁴ Vi vil likevel utfordre kommunen på bruken av et flatt gjennomsnittstall for antall personer som bosetter seg i nye boliger. Den realiserede innflyttingen kan variere mye mellom ulike utbyggingsområder. (Den noe uventede strømmen av barnefamilier til Fornebu er et eksempel på det.) Vi har fått forståelse for at kommunen vurderer hva som er realistisk befolkningsutvikling i det enkelte utbyggingsområdet på et mer detaljert nivå enn det gjøres for kommunen totalt sett. Dette er en styrke, men det er utfordrende at ikke

summen av disse detaljerte vurderingene slår ut i totalprognosen.

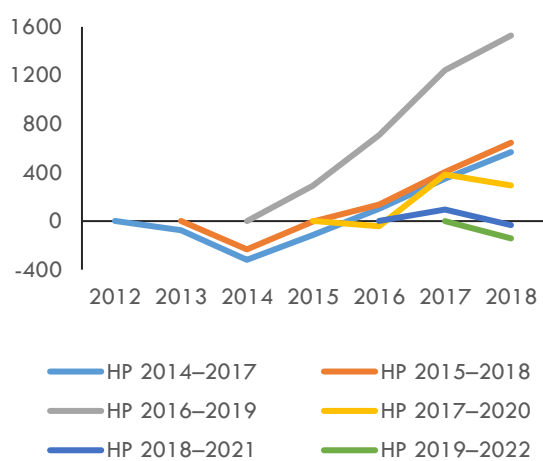
Ettersom utbyggingen av ulike områder gjennomføres sekvensielt, og ulike områder kan ha forskjellig demografisk profil (enten på grunn av ulike planlagte boligtyper eller tilbud i nærområdet), kan total realisert innflytting til kommunen variere systematisk over tid rundt gjennomsnittet på 2,3. Ett eksempel på hvorfor dette er problematisk: Dersom kommunen finner at boligtypene i samtlige utbyggingsområder tilsier at det kommer til å bo 2,7 personer per bolig i disse områdene, samtidig som totalprognosen for befolkningsvekst i kommunen fortsatt er basert på 2,3 personer per bolig, vil prognosen antagelig bli for lav. Det hjelper således ikke å gjøre mer «finkornede» vurderinger av det enkelte utbyggingsområdet så lenge disse vurderingene ikke reflekteres i totalprognosen.

Det bør derfor gjøres grundigere analyser av planene i de enkelte utbyggingsområdene, for å forstå hvorvidt snittet på 2,3 beboere per bolig synes å stå seg gjennom analyseperioden.

Historisk treffsikkerhet på total befolkning

Figur 2-6 viser hvor treffsikker befolkningsframskrivningene har vært siden *Handlingsprogram (HP) 2014–2017*, målt i antall innbyggere totalt i kommunen.¹⁵ Det største avviket finner vi for prognosen i HP 2016–2019, som har systematisk overvurdert befolkningen. De øvrige handlingsprogrammene ligger nærmere null i avvik, og det er ingen systematisk over- eller under- vurdering.

Figur 2-6: Avvik fra realisert befolkning pr 31.12.XX



Kilde: Oslo Economics' beregninger, data fra Bærum kommune

¹² https://web01.usn.no/gis-samarbeidet/Kurs_seminar/Demografi/Foredrag/Lindberg.pdf

¹³ Vi har ikke gjort en vurdering av metodikken bak prognosene, delvis fordi prognoseverktøyet er proprietær programvare som vi ikke har tilgang til, og delvis fordi vårt mandat på gjennomgang av demografimodellene er begrenset.

¹⁴ Vi har samtidig ikke mulighet til å vurdere hvordan denne overstyringen påvirker resultatene.

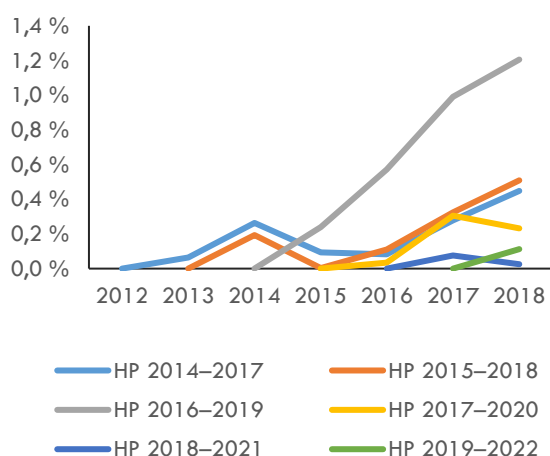
¹⁵ Merk at HP 2014–2017 starter sin framskrivning i 2013, ettersom handlingsprogrammet utarbeides i 2013 og befolkningen per 31. desember derfor ikke er realisert. Det samme gjelder de andre handlingsprogrammene.

Avvik målt i antall personer forteller noe om konsekvensen av å bomme på prognosene. Dersom 50 prosent av et avvik på 500 personer er barn, har man overvurdert eller undervurdert behovet for barnehage/skole med 250 personer. Et mer analytisk mål er absolutt prosentvist avvik fra realisert befolkning, som er definert ved

$$\left| \frac{P_t - R_t}{R_t} \right|,$$

der P er prognosen for år t og R er realisert befolkning i år t . Dette målet benyttes også av SSB i egne vurderinger av treffsikkerheten i befolkningsframskrivningene.¹⁶ I Figur 2-7 viser vi absolutt prosentvist avvik for hvert av handlingsprogrammene (HP) hvor det er gjennomført prognoser. De fleste prognosene ligger mellom 0 og 0,4 prosent fra realisert befolkning, mens HP 2016–2019 ligger en del over. Til sammenligning ligger avvikene i SSBs prognoser på kommunenivå mellom 1 og 9 prosent. Dette tyder på at Bærum kommune treffer relativt sett svært godt i sine prognoser, og at behovsanalyser og LDIP dermed er mer pålitelige enn dersom SSBs prognoser ble benyttet direkte.

Figur 2-7: Absolutt prosentvist avvik fra realisert befolkning per 31.12.XX



Kilde: Oslo Economics' beregninger, data fra Bærum kommune

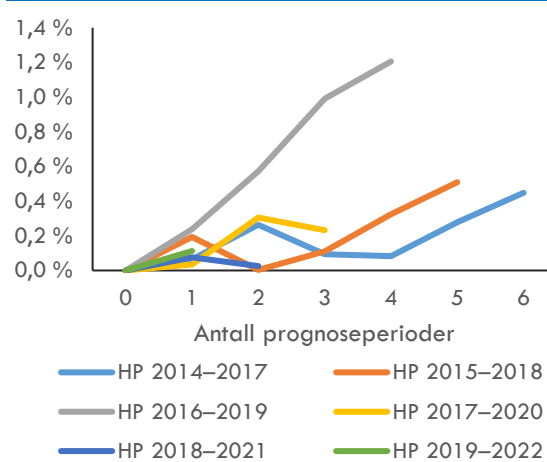
Har prognosene blitt bedre over tid? Det er rimelig å anta at kompetanse, metodikk og inputen som går inn i prognosene blir bedre over tid, enten på grunn av læring blant de som gjør framskrivningene, eller fordi prognoseverktøyet (Kompas) blir bedre. Linjene i Figur 2-7 kan ikke sammenlignes direkte, ettersom det er lettere å spå befolkningen i 2018 når framskrivningen utføres i 2017 enn i 2012. Analyse kan gjennomføres ved å forskyve linjene i figuren, slik at varigheten i framskrivningene er sammenlignbare, altså at

¹⁶ Hvor godt treffer befolkningsframskrivningene for kommunene? https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/194978?_ts=1483a2b1ca8

prognosen for 2018 i HP 2019–2022 sammenlignes med prognosen for 2013 i HP 2014–2017.

Figur 2-8 viser en slik analyse. Det er ingen tegn til at prognosene har blitt hverken bedre eller dårligere, og det er bare HP 2016–2019 som skiller seg ut. Merk at treffsikkerheten i prognosene for en enkelt kommune er svært følsom for tilfeldige variasjoner i innflytting/utflytting (f.eks. ekstraordinær innvandring av flyktninger), noe det er vanskelig å forutsi både på kort og lang sikt.

Figur 2-8: Absolutt prosentvist avvik fra realisert befolkning 31.12.XX: Har prognosene blitt mer treffsikre?

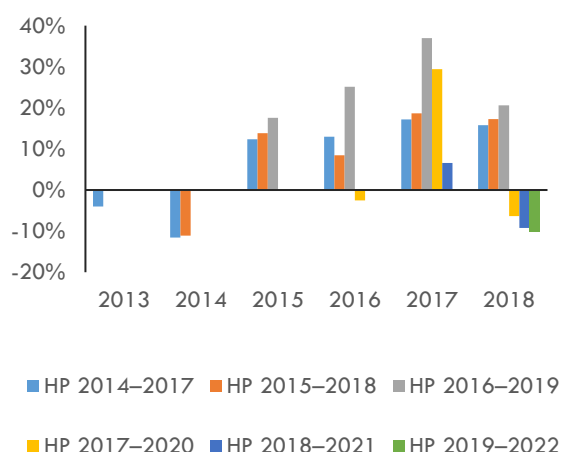


Kilde: Oslo Economics' beregninger, data fra Bærum kommune

Figurene ovenfor forteller at befolkningsprognosene gir et godt anslag på befolkningsmengden i Bærum, i hvert fall på kort til mellomlang sikt. Likevel er det interessant å studere hvor godt prognosene treffer på endringen i befolkningen. I mange sektorer, for eksempel barnehage, skole og eldreomsorg, er det veksten i spesifikke aldersgrupper som medfører behov for investeringer, ikke det totale folketallet. Dersom prognosene for netto ekstern innflytting bommer mye (relativt til faktisk innflytting), kan det ha store konsekvenser for skole- eller barnehagekapasiteten i kommunen (eller i den enkelte grunnkrets).

Figur 2-9 viser prosentvist avvik mellom vekstprognoser og faktisk vekst (relativt til faktiske endringer fra år til år). Her er det relative avviket langt større enn vi så i Figur 2-7 og Figur 2-8, opp mot 40 prosent. Dette er riktignok ikke overraskende; den årlige befolkningsveksten i Bærum har ligget på mellom 1 og 2 prosent i perioden 2006–2018. Dersom man bommer med 0,5 prosent, relativt til total befolkning, vil dette utgjøre en stor andel av veksten.

Figur 2-9: Avvik mellom framskrevne endringer og faktiske endringer, i prosent av faktiske endringer



Kilde: Oslo Economics' beregninger, data fra Bærum kommune

En annen måte å tenke på dette på er at prognosen for total befolkning tar utgangspunkt i en stabil størrelse. Antall innbyggere endrer seg lite fra år til år; de fleste innbyggerne i 2018 fortsatt er bosatt i Bærum i 2019. Prognoser for endringene kan ikke ta utgangspunkt i en stabil størrelse; fruktbarhet og dødelighet endres ikke mye fra år til år, men innvandring, utvandring, innflytting og utflytting langt mer volatile størrelser, og inneholder en betydelig «tilfeldig» komponent.¹⁷

Behovet for alternative vurderinger i enkelte plansoner

Bærum kommune har et omfattende boligbyggeprogram. Blant annet har Fornebu vært gjenstand for omfattende boligbygging de siste tiårene, og det vil fortsatt skje omfattende bygging fremover. Vi er kjent med at befolkningsprognosene for plansoner på Fornebu underestimerte tilflyttingen av barnefamilier, og at det ikke ble bygget ut tilstrekkelig kapasitet for skole- og barnehageplasser i dette området. Selv om boligbyggingen er en god indikator på generell tilflytting, er alderssammensetningen i denne tilflyttingen vanskeligere å anslå. Treffsikkerhet på alderssammensetning er avgjørende for gode behovsanalyser for skole, barnehage og sykehjem.

Etter det vi kan skjønne ut fra brukerhåndboken til Kompas, tas det høyde for ulike boligtyper i boligbyggeprogrammet når alderssammensetningen i befolkningsveksten fra tilflyttere bestemmes. Det ser likevel ut til at boligtype ikke er en perfekt indikator for demografien blant tilflyttere til nye boliger. Fornebu er et stort utbyggingsprosjekt i et område hvor det

finnes lite historiske data som kan brukes til å forutsi sammensetningen av tilflyttere. Enkelte andre områder i boligbyggeprogrammet har lignende kjennetegn, blant annet Fossum. Fossum ligger i tillegg et stykke unna andre skolekretser, noe som gir mindre fleksibilitet dersom man bommer på kapasiteten på Fossum.

Vår anbefaling er derfor at kommunen i slike tilfeller gjør alternative og «manuelle» vurderinger av alderssammensetningen i forventet tilflytting. Blant annet kan en slik gjennomgang fange opp kjennetegn ved utbyggingsområdene som Kompas ikke tar hensyn til (f.eks. redusert tilgang på boliger i Oslo som passer for barnefamilier). Befolkningsvekst er svært vanskelig å forutsi, særlig over en 10–20-årsperiode, men vi mener at befolkningsprognosene som ligger til grunn for LDIP gir et godt datagrunnlag. Kompas gir etter vår vurdering en bedre prognose for Bærum kommune enn SSBs prognoser.¹⁸

Kommunikasjon av befolkningsprognoser

Det knytter seg stor usikkerhet til befolkningsprognoser med en lang horisont. Det er viktig at denne usikkerheten kommuniseres. Det ville vært en styrke om prognosene ble kommunisert med en forventningsverdi og et «belte» rundt forventningsverdien som viser et spenn mellom lavt og høyt estimat. Fordelen med en slik fremstilling, er at det da også går an å sammenligne gamle og nye estimater med henblikk på å forstå om den nye prognosen har en forventning som er utenfor det spennet som ble indikert i forrige prognose. Dersom den nye prognosen ligger utenfor spennet, er det større grunn til å anse den nye prognosen som vesentlig annerledes enn den forrige, og dermed også større grunn til å vurdere hvilke konsekvenser denne endringen gir, for eksempel i form av endret økonomisk handlingsrom.

Det kan også vurderes hvor ofte det bør kommuniseres ut nye befolkningsprognoser. Hyppige oppdateringer risikerer å gi opphav til «frustrasjon» fordi ingenting ligger fast, selv om endringene kanskje egentlig er veldig begrensede.

2.4 Er beregningsmodellen utarbeidet riktig, og er det transparens om forutsetninger og metoder?

Modellen som sammenfatter inntekter, investeringskostnader og driftskostnader, og dermed framskriver kommunens fremtidige økonomiske handlingsrom, er sentral i LDIP. I dette kapitlet gjør vi en overordnet vurdering av kommunens strategi i valg av modell og

¹⁷ Prognosene for vekst og for totalbefolkning er åpenbart den samme prognosen, med samme input, men hensikten er å understreke at det er sentralt for vurdering av

treffsikkerheten hvilken «basis» man sammenligner med (faktisk endring eller faktisk befolkning).

¹⁸ SSBs prognoser finnes heller ikke på plansonenivå, som er avgjørende for å kunne brukes i LDIP.

modellens styrker og svakheter. Deretter kommenterer vi hvordan resultatene fra modellen presenteres i LDIP, og vi viser resultatene fra en overordnet kvalitetssikring av regnearkene som ligger til grunn for framskrivningene.

2.4.1 Vurdering av valg av modell og modellens styrker og svakheter

På et overordnet nivå har Bærum kommune etter vårt syn en god strategi for framskrivningen av driftskostnader og driftsinntekter. Slik vi har forstått bakgrunnen for valget av modell, har kommunen lagt stor vekt på enkelhet og transparens.

Kommunen har etter vårt syn gjennomgående valgt enkle løsninger og forutsetninger i tilfeller der flere metoder kan gi ulike svar som alle er beheftet med like stor usikkerhet. Dette bidrar til at det ikke oppstår unødvendig kompleksitet i beregningene, noe som i sin tur gjør det enkelt for utenforstående å forstå hvordan beregningene er utført, og hvilke forutsetninger de hviler på.

Drift- og investeringsanalyse over 20 år vil være preget av stor usikkerhet. I møte med ulike datakilder og kompleks informasjon mener vi det er en styrke at forutsetninger og kilder som blir brukt i LDIP fremgår klart, slik at diskusjoner mellom beslutningstakere kan hvile på en klar felles forståelse av kunnskapsgrunnlag og usikkerheten knyttet til resultatene

Det er, slik vi ser det, grunn til å tro at kommunens beste estimater, basert på befolkningsprognosen og investeringsanalysen, gir et rettviseende bilde av det økonomiske handlingsrommet for Bærum kommune i de neste 20 årene, selv om analysen er preget av usikkerhet. Vi kan ikke se at andre strategier for modellering av kommuneøkonomien kunne gi vesentlig større sikkerhet for at hovedscenarioet gir et riktig bilde.

Bærum kommune har utarbeidet LDIP de tre foregående årene. LDIP har endret seg noe gjennom disse årene, selv om det er vår forståelse at modelleringsstrategien har endret seg lite. Gjennom samtaler med nøkkelpersoner i kommunen har vi fått inntrykk av at det er gode prosesser for læring og videreutvikling, som gjør at LDIP-modellen forbedres gjennom justeringer ved behov.

Vi mener det er positivt at kommunen frem til nå har hatt en årlig prosess med LDIP for å utvikle dokumentet. Etter hvert som LDIP blir mer robust er det vår vurdering at det skal være unødvendig å gjøre årlige oppdateringer. En analyse med et perspektiv på 20 år bør kunne stå seg over en lengre tidshorisont enn ett år. Selv om det utarbeides nye befolkningsprognoser årlig eller oftere, kan for hyppige oppdateringer av LDIP skape et inntrykk av at alt er i bevegelse hele

tiden, og dette kan redusere troverdigheten til LDIPs konklusjoner.

Vi har observert én svakhet med modelleringen i LDIP som vi mener er verdt å omtale nærmere. Denne svakheten knytter seg til manglende konsistens som en følge av at driftseffekter som følger av investeringsprosjektene ikke nødvendigvis hensyntas i driftskostnadene. Et eksempel på dette fra skolesektoren er; det omtales i LDIP at skoleprosjektene i investeringsplanen er større enheter enn det som har vært vanlig i kommunen, og det er beregnet at dette vil medføre reduserte driftskostnader i sektoren. Samtidig er driftskostnadene ikke justert som en følge av dette; her benyttes som kjent historiske driftskostnader justert for befolknings-, pris- og lønnsvekst. Alle vedtatte investeringsprosjekter som har identifisert og forpliktet seg til konkrete driftsøkonomiske gevinster, bør fremkomme i LDIP både med investeringskostnaden og den reduserte driftskostnaden. Når bare investeringskostnaden medtas, betyr det at handlingsrommet fremstår som mindre enn det reelt sett er.

Aller tydeligst blir denne utfordringen dersom det vedtas prosjekter som isolert sett er gode («business case») for kommunen. Særlig innenfor digitalisering er det lett å tenke seg at det finnes prosjekter med til dels betydelige investeringskostnader, som likevel er lønnsomme for kommunen over levetiden, fordi prosjektet medfører betydelige positive driftseffekter. Om da bare investeringskostnaden tas inn i LDIP, fremstår prosjektet som en nettokostnad, mens det i virkeligheten er en nettoinntekt.

Begrunnelsen for at driftsgevinster av investeringsprosjekter ikke er ivaretatt i LDIP, er antagelig både at dette gir en mer kompleks modell som er mer krevende å håndtere og forklare, og at disse gevinstene ofte ikke er så konkret formulert og av en forpliktende karakter. Vi mener likevel det bør vurderes om det er mulig å justere dagens modell noe, for bedre å ivareta denne utfordringen.

2.4.2 Vurdering av hvordan hovedfunnene presenteres i LDIP

LDIP inneholder en analyse av driftsresultat i 20-årsperioden. Driftsanalysen er i all hovedsak en framskrivning av dagens driftsinntekter og driftskostnader og driftskonsekvenser av planlagte investeringer, basert på et sett med forutsetninger som er diskutert i kapittel 2.2. Resultatene av framskrivningene i LDIP presenteres gjennom fire nøkkeltall for kommunen: resultatgrad, gjeldsgrad, finansutgifter som en andel av driftsinntekter og absolutt innsparingsbehov. Det er en styrke om LDIP inkluderer historiske tidsserier, fordi det hjelper leseren til å se at fremtidsbildet skiller seg vesentlig fra det historiske bildet. Videre i kapitlet har vi tatt utgangspunkt i framskrivningene i LDIP, og våre illustrasjoner inneholder derfor ikke historikk.

Resultatgrad

Resultatgrad defineres som andelen av driftsinntektene som må brukes til å finansiere investeringene for å opprettholde en gitt egenkapitalandel i finansieringen. LDIP viser at kravet til resultatgrad ligger på et relativt høyt nivå de første årene (rundt 6 prosent), men reduseres vesentlig utover i 20-årsperioden. Kravet til resultatgrad i starten av perioden er naturligvis synkende med et lavere krav til egenkapitalandel (jo mindre penger kommunen må «legge ut» for investeringene, desto mer av driftsinntektene kan kommunen bruke til drift).

Resultatgrad er en av de vedtatte indikatorene for sunn kommuneøkonomi i Bærum kommune.¹⁹ Det hadde etter vår mening vært fint å presentere den estimerte resultatgraden i 20-årsperioden i samme figur som kravet til resultatgraden. Dette vil hjelpe leseren med å forstå forskjellen på krav og faktisk resultatgrad, og gi et overordnet inntrykk av den estimerte utviklingen i kommuneøkonomien.

Figur 2-10 viser den estimerte utviklingen i resultatgraden for 20-årsperioden, kommunens vedtatte måltall for sunn økonomi, og kravet til resultatgrad hvis investeringsforpliktelsen skal ivaretas. Figuren illustrerer tre viktige poeng.²⁰

Det første er poenget er at Bærum kommune må levere en resultatgrad som er dobbelt så stor som kommunens vedtatte måltall for å unngå å «underskudd» de første åtte årene. LDIP viser, at selv om Bærum kommune skulle levere en resultatgrad i henhold til det vedtatte måltallet (4 prosent), vil kommunen basert på prognosene i LDIP måtte finansiere betydelige deler av investeringskostnadene med oppsparte midler, eller redusere egenkapitalandelen i investeringene.

Allerede etter to år inntreffer behovet for innsparing for Bærum kommune. Forskjellen mellom krav til resultatgrad og estimert resultatgrad angir innsparingsbehovet (i prosent av driftsinntektene). Figur 2-10 viser at disse to kurvene krysser hverandre allerede i 2020.

Figuren viser også at estimert resultatgrad forverres utover i 20-årsperioden, fra et resultat på 7 prosent av driftsinntektene i 2019 til under 1 prosent i 2038. Det betyr at kommunen mister evnen til å generere midler til å finansiere investeringene, og Bærum kommune må bruke andre midler for å fortsette finansieringen (for eksempel bruk av fondsmidler).

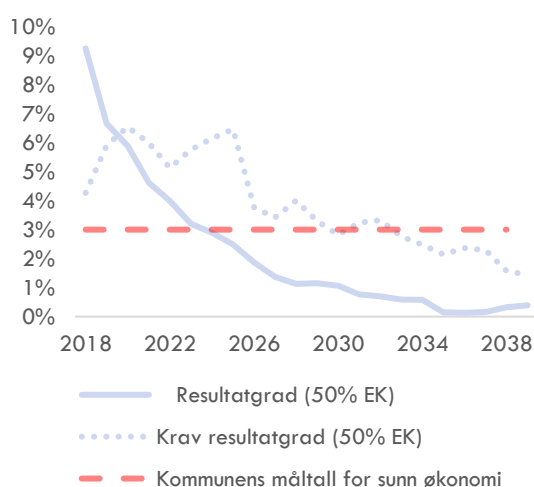
For å hjelpe LDIP-leserne med å forstå hva som driver den negative utviklingen i den estimerte resultatgraden, anbefaler vi å inkludere en ny figur som fremhever elementene som inngår i estimert resultatgrad.

¹⁹ Nøkkeltallet resultatgrad er i LDIP definert som netto driftsresultat (brutto driftsresultat fratrukket netto finansutgifter) som en prosent av samlede driftsinntekter.

Figur 2-11 illustrerer elementene i resultatgraden i 20-årsperioden med et scenario på 50 prosent egenkapitalandel.

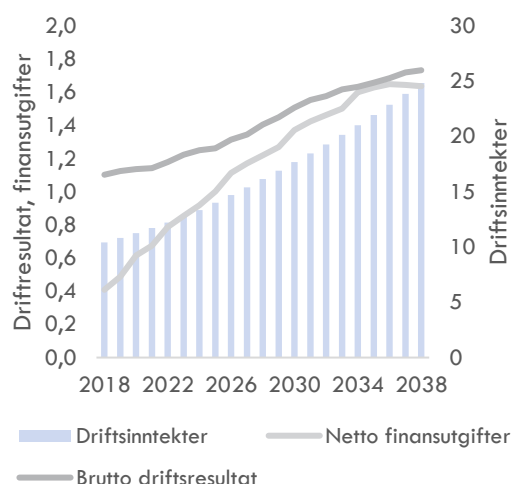
I Figur 2-11 kan leseren se hvorfor resultatgraden blir svakere utover i 20-årsperioden. Finansutgiftene er mer enn tre ganger så høye i slutten av perioden som i starten av perioden. Det betyr at stadig mer av driftsresultatet må benyttes til å betale renter og avdrag. Dette vil redusere resultatgraden alt annet likt. Effekten blir forsterket av at driftsinntektene øker med 2,5 ganger i 20-årsperioden, siden resultatgraden beregnes som en andel av driftsinntektene.

Figur 2-10: Forslag til figur 36 i LDIP; illustrasjon av resultatgrad



Kilde: Data fra Bærum kommune

Figur 2-11: Forslag til ny figur i LDIP: illustrasjon av komponentene i resultatgraden, milliarder kroner.



Kilde: Data fra Bærum kommune

²⁰ Figuren illustrerer et scenario med 50 prosent EK finansiering.

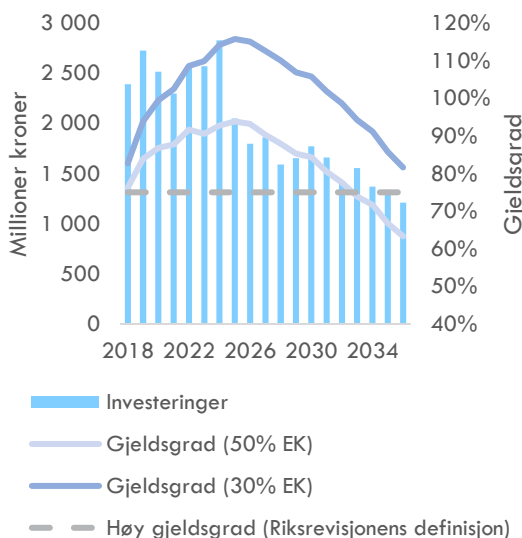
Gjeldsgrad

Gjeldsgrad er et nøkkeltall som viser samlet gjeld som andel av driftsinntektene. Det vil si at dersom Bærum kommune har en samlet gjeld på 8 milliarder kroner, og driftsinntekter på 8 milliarder kroner, er gjeldsgraden 100 prosent. Dersom gjelden reduseres til 4 milliarder kroner, mens driftsinntektene holdes uendret, reduseres gjeldsgraden til 50 prosent.

I hovedscenariet øker gjeldsgraden vesentlig den første delen av 20-årsperioden. I løpet av de første seks-syv årene øker gjeldsgraden med 20 prosentpoeng, fra 70 til 90 prosent av totale driftsinntekter. Økende gjeldsgrad indikerer at den totale gjelden øker relativt mer enn driftsinntektene. Bærum kommune har historisk ligget på et moderat nivå for gjeldsgrad (i henholdt til Riksrevisjonens klassifisering), men vil i hovedscenariet ha en gjeldsgrad klassifisert som høy i hele 20-årsperioden.

Driveren for økt gjeldsgrad er et høyt nivå på investeringene i kommunene de første årene sammenlignet med perioden i sin helhet og historiske nivåer. LDIP-leserne vil etter vår vurdering relativt raskt se denne sammenhengen hvis investeringsnivået blir inkludert i illustrasjonen i LDIP. Vi har utarbeidet et forslag til hvordan dette kan kommuniseres i LDIP, se Figur 2-12.

Figur 2-12: Forslag til figur 37 i LDIP; illustrasjon av gjeldsgrad



Kilde: Data fra Bærum kommune

Dagens LDIP sammenligner gjeldsgraden i hovedscenariet med historisk gjeldsgrad for ASSS-kommuner (ekskl. Oslo) og Asker kommune. Det er positivt å vise hvordan Bærum kommunes estimerte fremtidige gjeldsgrad forholder seg til «normal» gjeldsgrad i sammenlignbare kommuner, siden det ellers er krevende å tolke hvorvidt en gjeldsgrad er høy eller lav.

Finansutgifter som andel av driftsinntekter

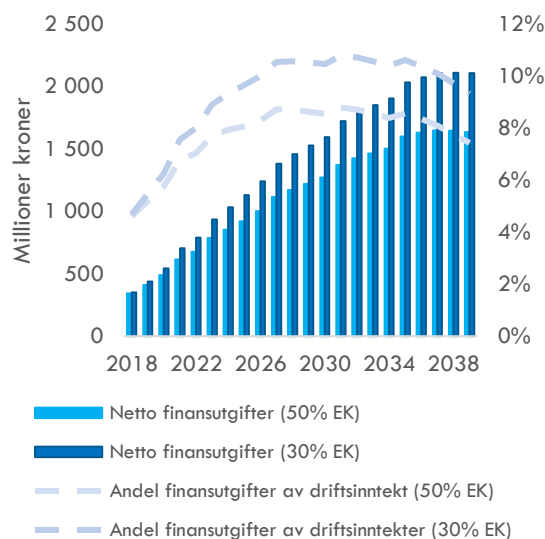
Finansutgifter er definert i LDIP som renteutgifter og avdrag på lån. Netto finansutgifter er definert som finansutgifter fratrukket finansinntekt (ekskl. avkastningen i forvaltningsfondet).

Som en konsekvens av et høyere gjeldsnivå vil netto finansutgifter utgjøre en stadig større andel av driftsinntektene. Dette betyr igjen at Bærum kommunes økonomiske handlingsrom svekkes, fordi kommunen har behov for å redusere driftskostnadene eller øke driftsinntektene for å ha råd til å betale renter og avdrag. LDIP presenterer finansutgifter som andel av driftsinntekter både med forutsetning om at 50 prosent av investeringene finansieres med egenkapital (og 50 prosent med lån) og med forutsetning om at 30 prosent av investeringene finansieres med egenkapital (og 70 prosent med lån). En lavere egenkapitalfinansiering vil gi økte finanskostnader.

Det som er svært relevant for LDIP-leserne er at finansutgiftene øker med 200 prosent i 20-årsperioden hvis egenkapitalfinansieringen er på 50 prosent. Netto finansutgifter som en andel av driftsinntektene øker vesentlig i perioden, fra 5 prosent til 8 prosent. Grunnen til at ikke utviklingen er enda mer «dramatisk» er at driftsinntektene øker vesentlig i perioden.

For å illustrere dette bedre vurderer vi det som hensiktsmessig å inkludere netto finansutgifter i figuren for netto finansutgifter som andel av driftsinntekter, både for scenariet med 50 og 30 prosent egenkapitalfinansiering (Figur 2-13).

Figur 2-13: Forslag til figur 38 i LDIP; illustrasjon av finansutgifter som andel av driftsinntekter



Kilde: Data fra Bærum kommune

Innsparingsbehov

Innsparingsbehovet for hovedscenariot blir presentert i LDIP med figur som viser resultatene både ved 50 og 30 prosent egenkapitalfinansiering. Vi vurderer at det ikke er behov ytterligere informasjon fra andre poster i regnskapet for at LDIP-leserne skal forstå hovedbudskapet, men det kan vært positivt for leserne å få en

definisjon på hva Bærum kommune i modellen har valgt å definere som årlig innsparingsbehov.

I Figur 2-14 har vi laget et forslag til illustrasjon av definisjonen som er lagt til grunn i LDIP. Et større behov for egenkapital til investeringer eller et lavere netto driftsresultat vil naturligvis øke det årlige innsparingsbehovet.

Figur 2-14: Bærum kommunes definisjon av innsparingsbehov



Kilde: Data fra Bærum kommune

Helhetlig vurdering av hvordan hovedfunnene presenteres

Vår helhetlige vurdering av formidlingen av resultatene i LDIP kan oppsummeres i fire punkter:

1. For å forenkle kommunikasjonen vil det være en fordel om det fokusert på én resultatindikator, og da er antagelig innsparingsbehov målt i kroner mest forståelig
2. Alle de fire indikatorene oppleves likevel som relevante og hensiktsmessige, og disse bør derfor tas med i et vedlegg til LDIP
3. Presentasjonen av de fire resultatindikatorene kan styrkes med noe supplerende informasjon i grafene
4. Det vil være enklere å forstå resultatene dersom det bare benyttes 50 prosent egenkapitalfinansiering i fremstillingen.

Vi tror det vil styrke verdien av LDIP dersom hovedbudskapene fremheves. Vi mener det er enklere å skape en felles forståelse av det økonomiske utfordringsbildet dersom det fokuseres på bare ett nøkkeltall. Inndekningsbehovet i kroner år for år, og i snitt i 20-årsperioden, fremstår som en indikator som er enkel å forstå, og som tydelig viser hvilken utfordring kommunen står overfor. Vi anbefaler derfor at denne resultatindikatoren løftes tydelig frem som den mest sentrale, og gis prioritet i LDIP.

Samtidig mener vi alle de fire indikatorene kan være nyttige, fordi de belyser det økonomiske utfordringsbildet fra litt ulike perspektiver. Alle de fire indikatorene er størrelser som er mye brukt i diskusjoner om kommuneøkonomi, og det er nyttig at LDIP kan fungere som et «oppslagsverk» der det er mulig å finne frem til hvordan alle disse indikatorene ventas å utvikle seg. Vi tror derfor at alle indikatorene bør beholdes, men for å tydeliggjøre hovedbudskapet kan det være mest hensiktsmessig at gjeldsgrad, finansutgifter som andel av driftsinntekter og resultatgrad omtales i et vedlegg til LDIP.

Fremstillingene av de fire indikatorene kan utvides noe. Som vist over er det vår vurdering at leserne av LDIP bør få supplerende informasjon i illustrasjonene for bedre å forstå utfordringene og årsaken til utfordringene. Vi har foreslått noen spesifikke informasjons-elementer som kan bidra til at leseren i større grad ser helheten.

Dersom administrasjonens anbefaling er at 50 prosent egenkapitalfinansiering skal være det normale, mener vi det er tilstrekkelig å presentere resultatindikatorene kun med denne forutsetningen. En slik forenkling gjør at alle tall og grader blir enklere å kommunisere. Det kan benyttes en følsomhetsanalyse for å vise hvordan resultatindikatorene endrer seg dersom kommunen i stedet velger 30 prosent egenkapitalfinansiering.

2.4.3 Overordnet vurdering av regnearkmodellen

Datagrunnlaget for LDIP sammenstilles i en regnearkmodell for å framskrive kommunens økonomiske handlingsrom. Denne regnearkmodellen må være korrekt utarbeidet for å sikre at utdataene i LDIP blir rettvissende.

Vårt inntrykk av regnearkmodellen (excel-modellen) er at det ligger et grundig arbeid bak framskrivningene, og at dette arbeidet er godt dokumentert. Dette gjelder både den overordnede modellen (vedlikeholds-, investerings- og låneplan, samt driftsresultat) og dybden i hver enkelt plan og analyse.

Modellen er satt sammen av flere grunnlagssimuleringer: investeringsplan; gjeld, avdrag og renter; driftsinntekter og driftsutgifter; renteinntekter; vedlikeholdsmidler; grunnlagsdata med alle forutsetningene. Dette bidrar til å gjøre modellen rik av informasjon, og styrker LDIP vesentlig.

En annen fordel med beregningsmetoden som er brukt er at personer som jobber med modellen enkelt kan utarbeide grunnlaget til modellen bit for bit. Det kan bidra til å gjøre det enklere å kontrollere for feil i modellen.

Innenfor rammen av prosjektet har vi ikke funnet feil i beregningene, og vi vurderer modellen til å være korrekt utarbeidet, og dermed et godt grunnlag for troverdige utdata i LDIP. Likevel har vi noen påpekninger som gjelder to simuleringer i scenarioanalysene.

Scenarioanalyse: redusert inntekt

I vår gjennomgang av simuleringen av redusert inntekt har vi funnet en mulig uklarhet. De frie inntektene oppgis i LDIP til å bli redusert med 0,2 prosent i 2020 og gradvis reduseres, slik at det i 2038 legges til grunn en reduksjon på 3,8 prosent. Dette kan forstås som at dette er årlige endringer, det vil si at inntekten i 2038 er 3,8 prosent lavere enn i 2037. Det er ikke slik det er modellert i excelmodellen. I excelmodellen er scenariet modellert for å redusere de årlige inntektene med 0,2 prosent fra ett år til neste år i hele perioden. Det er antagelig slik det er ment også i beskrivelsen i teksten, men dette kan altså lett misforstås.

Scenarioanalyse: økte renter

I simulering av rentescenarioet viser dagens LDIP feil graf for figur 42. I LDIP er innsparingsbehovet for reduksjon i frie inntekter illustrert, men poenget med scenarioet er å vise innsparingsbehovet grunnet økte renter.

Videre har vi en presisering av en setning i dette scenarioet. Setning «1 prosentpoeng i økte finansutgifter som andel av driftsinntektene utgjør ca 100 mill. i årlig innsparingskrav utover i perioden» kan være misvisende. Etter våre beregninger er det økte finansieringsbehovet noe større enn 100 millioner kroner, og det er kunne vært kommunisert enda tydeligere at dette er et innsparingsbehov som kommer i tillegg til hovedscenariets betydelige innsparingsbehov.

3. Kan LDIP videreutvikles for å gi økt forståelse for robustheten i hovedscenariot?

LDIP presenterer et hovedscenario, som er den forventede utviklingen det økonomiske handlingsrommet i Bærum kommune i 20-årsperioden. Det knytter seg stor usikkerhet til dette scenarioet. Det er derfor viktig med følsomhetsanalyser for å undersøke robustheten i hovedscenariot. Vi har vurdert følsomhetsanalysene i dagens LDIP. Basert på dette foreslår vi noen endringer som kan forbedre LDIP gjennom at det skapes økt forståelse for robustheten i LDIPs konklusjoner.

Kapittel 6.5 i LDIP redegjør for ulike stresstester, der det undersøkes om resultatene i hovedscenariot er robuste mot endringer i grunnleggende forutsetninger. LDIP omtaler testene av de ulike endrede forutsetningene som scenarioer. Slike stresstester, eller følsomhetsanalyser, er et anerkjent verktøy for å synliggjøre usikkerhet i estimater og konsekvenser av denne.

I dette kapitlet presenterer vi vår vurdering av relevante risikoområder og -elementer for Bærum kommune, og foreslår utvidelser av scenarioanalysene, som sammen med de eksisterende scenarioanalysene i LDIP skal dekke de viktigste scenarioene i fremtiden. Videre drøfter vi kort scenarioer som sannsynligvis vil inntreffe samtidig. Til slutt presenterer vi vår anbefaling av hvilke scenarioanalyser som bør inkluderes i neste utgave av LDIP med et tilhørende forslag til hvordan de kan presenteres.

Det er viktig at stresstestene tar for seg endringer i forutsetninger som er relativt sannsynlige i tidsperioden som analysen dekker. Det er også viktig at stresstestene er balanserte, det vil si at det gjennomføres stresstester som både slår positivt og negativt ut. I tillegg må analysene fange opp alle virkninger av en endring i forutsetning, ikke bare virkningene som drar i én retning.

Scenarioer brukes i andre sammenhenger ofte om stresstester der flere forutsetninger endres samtidig (se for eksempel DFØs veileder for samfunnsøkonomisk analyse). I rapporten benytter vi likevel begrepet scenarioer på samme måte som det gjøres i LDIP, det vil si om stresstester/følsomhetsanalyser uavhengig av om det er en eller flere forutsetninger som endres i analysen. Vi kommenterer likevel særskilt behovet for å vurdere flere forutsetninger samtidig.

3.1 Vurdering av risikobildet

LDIP tar for seg hendelser på ulike områder som direkte eller indirekte kan påvirke hovedscenariot. Eksterne forhold som økonomisk utvikling, statlig regulering, befolkningsutvikling og omstillingsevne, samt finansiell og markedsmessig risiko er diskutert i detalj. Andre eksterne forhold som nevnes, og som kan ha konsekvenser er forvaltningsrisiko, gjennomføringsrisiko og annen risiko (klimaendringer og konflikter).

Vår vurdering er at alle risikoområdene og -elementene som trekkes frem i LDIP er relevante for Bærum kommune. Vi har identifisert noen ytterligere risikoelementer, og har kategorisert det samlede risikobildet på følgende måte:

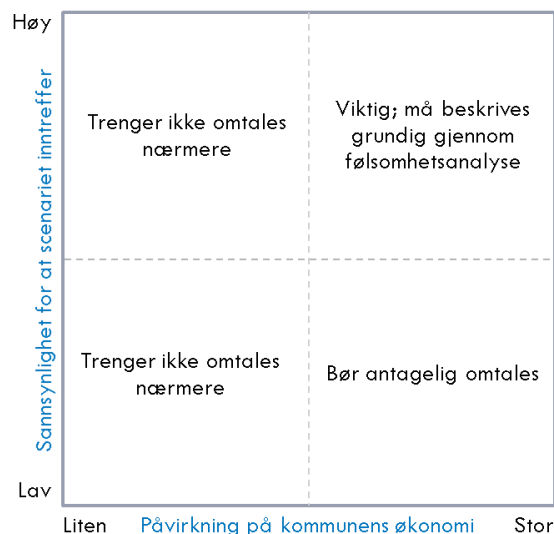
- Demografisk risiko
 - Større/mindre vekst, samme fordeling alder
 - Samme vekst, større/mindre andel barn
 - Samme vekst, større/mindre andel eldre
 - Samme vekst, større/mindre andel skatteyttere
- Markedsrisiko
 - Høyere/lavere rente
 - Høy-/lavkonjunktur
 - Økt/reduert inflasjon
 - Økt/reduert lønnsvekst
- Risiko for endrede rammebetingelser
 - Økte/reduerte nettooverføringer fra staten
 - Endring i regulering som ikke følges av midler (som for eksempel strengere krav til bygg)
- Intern risiko
 - Høyere/lavere effektivitet i kommunens drift
 - Overskridelser i kommunens investeringsprosjekter
 - Økt/reduert behov for verdibevarende tiltak eiendom
- Klimarisiko
 - Mer ekstremvær

Med et stort antall risikoelementer, kan det utarbeides et omfattende antall følsomhetsanalyser, særlig dersom scenarioer der flere elementer endrer seg samtidig inkluderes. Det er viktig at antallet følsomhetsanalyser ikke blir for stort, fordi det gjør det krevende for beslutningstagerne å forstå hvilke tall de skal forholde seg til. Det er derfor et behov for å prioritere mellom de ulike risikoelementene.

En slik prioritering bør ideelt sett skje ved at hvert risikoelement vurderes langs to akser; sannsynlighet for at scenarioet inntreffer, og omfanget av påvirkning

på kommunens økonomi. Risikoelementene kan da plasseres i et risikokart:

Figur 3-1: Risikokart



En slik kartlegging av risiko vil avdekke hvilke risikoelementer kommunen ikke trenger å ha særskilt fokus på. Det kan for eksempel være forhold som ved første øyekast synes dramatiske, men som har «balanserende virkninger», ved at de gir virkninger både for kommunens inntekter og kostnader som langt på vei utligner hverandre. Scenarier som anses lite sannsynlige, men som kan ha betydelig påvirkning på kommunens økonomi, er relevante særlig dersom kommunen kan påvirke sannsynligheten for at scenariet inntreffer. Dersom kommunen kan gjennomføre tiltak som reduserer risikoen for at uønskede scenarier inntreffer, er dette nyttig informasjon for beslutningstagerne.

I dette arbeidet har ikke vi hatt mulighet til å vurdere hvert enkelt risikoelement for å plassere elementene i et risikokart som vist over. Dette vil være et arbeid for Bærum kommune. Vi har likevel i det følgende gått nærmere inn på noen følsomhetsanalyser vi antar er særlig relevante.

3.2 Anbefaling om hvilke scenarioanalyser som bør inkluderes i LDIP

Som redegjort for i LDIP vil fremtidig behov for omstilling påvirkes av mange forhold. I noen tilfeller vil som nevnt endringer balanseres. For eksempel vil lønnsvekst følges av skattevekst, renteøkning følges av en bedret nasjonal og/eller internasjonal økonomi. Dette gjør at endringene ikke nødvendigvis trenger å få stort utslag i kommuneøkonomien.

Vedvarende ubalanse kan være utfordrende. For å gi et bilde av risikoelementene som har innvirkning på LDIP, gjennomfører Bærum kommune stresstester gjennom fem scenarier. De fem er et inntektsscenario, rentescenario, investeringsscenario og to scenarier hvor boligutbyggingen stopper opp.

- Inntektsscenarioet viser virkningene av at inntektene reduseres opp mot 4 prosent. Det kan for eksempel skyldes endring i inntektssystemet fra staten gjennom at ytterligere vekst i utgiftsbehov ikke blir kompensert, som en følge av at statens petroleumsinntekter reduseres kraftig i løpet av de neste 20 årene.
- Rentescenarioet viser et scenario hvor Norges Bank hever renten med 2 prosentpoeng, og hvilke virkninger det vil ha for et høyt investeringsnivå, gjeldsvekst og gjeldsnivå.
- Investeringscenarioet viser virkningene av at investeringsnivået de første årene (årene med høyeste investeringsnivå i LDIP) videreføres til årene i slutten av investeringsplanen. Ved langtidsplanlegging kan det ofte være slik at behov langt frem i tid undervurderes. Det er ikke utypisk at slike planer viser en nedgang utover i perioden, en nedgang som senere viser seg å ikke materialisere seg.
- Til slutt vurderes to scenarier hvor den samlede boligutbyggingen stopper opp i henholdsvis 2021 og 2025. Det kan for eksempel skyldes at det oppstår en etterspørselssvikt etter boliger i Norge, eller at relativt færre velger Bærum kommune som sin innflyttingskommune.

For å styrke og gi et mer utfyllende bilde av potensielle risikoelementer som kan påvirke analysen, har vi i vårt arbeid identifisert seks nye scenarier.²¹ Felles for scenarioene er at de trekkes frem som relevante risikoelementer for Bærum kommune i LDIP.

De seks nye scenarioene viser virkningene av en økning i driftskostnader, prosjektoverskridelser, undervurdering av vedlikeholdsetterslepet, feilestimering av fremtidig demografisk sammensetting, en eventuell innfasing av klimakostnader og tap av fondsmidler. Det er ikke opplagt at alle disse scenarioene skal inngå i LDIP, men det bør gjøres en første vurdering av virkningene på kommunens økonomi i 20-årsperioden. Dersom denne er begrenset, vil det være tilstrekkelig å vise til dette i LDIP, uten å bruke mye plass på å omtale scenariet. En liste som viser alle scenarier som er gjennomgått, med angivelse av sannsynlighet og påvirkning, slik det vises i Figur 3-1, bør inntas i LDIP.

²¹ Bærum kommunes vedtatte nøkkeltall for sunn kommuneøkonomi bør ligge som forutsetninger i alle beregningene som gjennomføres.

Vi anbefaler at virkningene av scenarioene ses opp mot indikatorene i hovedscenarioet i LDIP og vedtatte nøkkeltall i Bærum kommune for sunn kommuneøkonomi. Nøkkeltallene er resultatgrad på 4 prosent (minimum 3 prosent), bufferfond pålydende 100 millioner i slutten av handlingsprogramperioden, egenkapitalfinansiering på 50 prosent (minimum 40 prosent) og likviditetsreserve pålydende 300 millioner. Som drøftet i kapittel 2 anbefaler vi at det fokuseres på følsomhet for indikatoren inndekningsbehov i hovedrapporten, mens følsomhet for de andre indikatorene vises i vedlegg.

De seks forslagene til nye scenarioer er presentert for Bærum kommune underveis i arbeidet. Det har ført til interessante og innsiktsfulle diskusjoner med nøkkelpersoner i kommunen. Basert på diskusjonene har vi i samarbeid med kommunen foreslått syv scenarioer som vurderes å være de mest kritiske for kommunen fremover. Disse er:

1. Utgiftsvekst i sektorene
2. Økte vedlikeholdskostnader
3. Høyere investeringsnivå
4. Reduksjon i frie inntekter
5. Økt rentenivå i Norge
6. Klimakostnader
7. Feilestimering av demografi

I det videre omtaler vi disse syv scenarioene, som da delvis er en videreføring av de fem eksisterende scenarioene i LDIP, og de seks scenarioene vi har identifisert som en del av den eksterne gjennomgangen av LDIP.

I hvert scenario er det etter vår mening hensiktsmessig å gi kontekst til leseren. Derfor anbefaler vi å presentere scenarioanalysene med en struktur som først aktualiserer scenarioet og gjør noen vurderinger av mulige årsaker til at faktoren som studeres blir annerledes enn i hovedscenarioet. Videre presenteres scenarioet gitt tre ulike utfall for faktoren som studeres:

- Faktoren holdes slik den er i hovedscenarioet i nåværende LDIP
- Faktoren endrer seg i henhold til den historiske utviklingen
- Faktoren endrer seg til et ekstremt, men realistisk utfall for Bærum kommune.²²

3.2.1 Utgiftsvekst i sektorene

En sentral forutsetning i LDIP er framskrivingen av kommunens inntekter og utgifter. Det er usikkerhet knyttet til hvordan kostnadene i kommunen vil utvikle seg fremover, så hensikten med denne scenarioanalysen for utgiftsvekst er å illustrere konsekvensene for

driftsplanen for den neste 20-årsperioden hvis kostnadsnivået enten fortsetter sin vekst i takt med perioden 2009–2018, eller hvis kostnadsnivået akselererer og kommunen får en høyere utgiftsvekst sammenlignet med den historiske perioden (2009–2018).

I dagens driftsanalyse forutsettes det en videreføring av historisk nivå (samme kostnadsnivå som 2016) for enhetskostnader, med en framskriving i henhold til befolkningsprognosen og hvilke aldersgrupper som mottar tjenestene, samt en deflator for å hensynta pris- og lønnsvekst.

Imidlertid viser historiske tall i perioden 2009–2018 et annet bilde. Bærum kommune har hatt en årlig vekst i driftskostnad per innbygger på 1,6 prosent. Grunnet svært god økning i skatteinntektene har ikke et økt kostnadsnivå gitt vesentlige utslag i driftsresultatene, men i fravær av ekstraordinære gode skatteinntekter i fremtiden vil et økt kostnadsnivå stille store krav til kommunens økonomi. Det vil være sannsynlig at Bærum kommune delvis ut i 20-årsperioden, som en følge av svekkede driftsresultater, gjennomfører tiltak som stopper utgiftsveksten. Scenarioet basert på historisk utvikling kan derfor legge inn en nullvekst for eksempel eller seks år.

Et scenario som er ekstremt, men realistisk for kommunen vil etter vår vurdering være en vedvarende økning i utgiftene i hele 20-årsperioden. Et slikt scenario impliserer at kommunen ikke evner til å gjennomføre tiltak for å redusere kostnadene, selv om resultatgraden blir vesentlig lavere enn den ønskede.

Noen utløsende årsaker til en utgiftsvekst i sektorene kan være knyttet til lovpålagte endringer (f.eks. færre barn/elever per barnehageansatt/lærer) eller svak kostnadsstyring internt i kommunen (f.eks. vedvarende ytelsesbaserte pensjonsforpliktelser, manglende evne til å hente ut mulige kostnadssynergier fra større enheter, økt sykefravær blant kommunale ansatte, manglende evne til å realisere gevinster fra digitalisering eller andre effektiviseringstiltak i eldreomsorg/skole/kultur og miljø).

3.2.2 Økte vedlikeholdskostnader

Bærum kommune står overfor et betydelig vedlikeholdsetterslep. Det er usikkerhet knyttet til størrelsen på vedlikeholdsetterslepet i Bærum kommune, men strategidokumentet for eiendom har gjennomført estimater for å beregne etterslepet.

I dagens LDIP legges det til grunn at vedlikeholdsetterslepet vil være tatt igjen i løpet av en 10-årsperiode. LDIP forutsetter å bruke kr 110 kr/m² for å opprettholde standarden på dagens eiendomsmasse

²² Et ekstremt utfall defineres som et alternativ som har en lav sannsynlighet for å inntreffe, men som likevel ikke er helt utenkelig.

(som er basert på nøkkeltallet Holte FDV middels nivå). I tillegg settes det av 40 kr/m² for over den neste 10-årsperioden for å ta igjen vedlikeholdsetter-slepet.

Historisk oversikt og estimert vedlikeholdsetterslep indikerer at avsetning til eiendomsmassen har vært ned-prioritert. (Det er et samlet estimert oppgraderingsbe-
hov pålydende 3,0–4,8 mrd, avhengig av hvilket til-
stands nivå oppdrageringen skal gi.) Dette indikerer at
historiske investeringer i eiendomsmassen har vært ve-
sentlig lavere enn det som er forutsatt i dagens LDIP.
En variant av scenarioet burde vise redusert kostnad i
20-årsperioden dersom vedlikeholdskostnaden ikke
økes fra det historiske nivået.

Et ekstremt alternativ for vedlikeholdsscenarioet er et-
ter vår vurdering at estimatene for vedlikeholdsetter-
slep i eiendomsmassen er vesentlig undervurdert. Et
slikt alternativ kan simuleres ved å justere kravet for å
oppretholde dagens eiendoms masse, nøkkeltallet til
Holte FDV, fra et middels til et høyt nivå. Samtidig
holdes påslaget på 40 kr/m² fast.

3.2.3 Høyere investeringsnivå

Kommunens erfaring viser at investeringsnivået mot
slutten av en planleggingsperiode kan bli høyere enn
inneværende plan viser. Det er knyttet usikkerhet til
omfanget av og innsatsfaktorene i kommunens investe-
ringsprosjekter, noe som kan påvirke behovet for in-
vesteringer i fremtiden.

Dagens LDIP forutsetter at hovedparten av investe-
ringene blir gjennomført i starten av 20-årsperioden,
og at investeringsnivået reduseres utover i samme pe-
riode. I snitt vil investeringer i prosent av driftsinntekter
ligge på 16 prosent de første 10 årene, mens snittet
for hele 20-årsperioden ligger på 13 prosent. Histo-
riske data indikerer at Bærum kommune har hatt et
vesentlig lavere investeringsnivå. I perioden 2007–
2016 lå investeringsnivået som en andel av driftsinntekter
på 11 prosent.

Et ekstremt alternativ vil etter vår vurdering være et
tilfelle hvor investeringsnivået de siste 10 årene blir
holdt på samme nivå som det høye investeringsnivået
som er planlagt i de første 10 årene i dagens LDIP. En
årsak til dette kan være at kommunen står overfor et
mer varig skift av innsatsfaktorer i sin produksjon –
mindre bruk av driftsmidler og mer bruk av kapital.
Økt digitalisering og robotisering kan være den un-
derliggende driveren for dette. I tillegg viser erfaring
i Bærum kommune at det er lett å undervurdere behov
lengre frem i tid.

Men varig skift av innsatsfaktorer er ikke den eneste
faktoren som kan øke investeringskostnaden. Hvis det
gjennom estimeringsprosessen skjer en systematisk un-
dervurdering av investeringskostnadene i Bærum kom-
mune, så vil investeringsplanen undervurdere kostna-
dene i 20-årsperioden. Det kan føre til en vesentlig
høyere investeringskostnad enn det som er forutsatt i
nåværende LDIP.

LDIP omtaler risikoen for at noen sentrale investerings-
prosjekter overskrider sin tids- eller kostnadsramme. I
prosjektscenarioet viser vi virkningen av at prosjekter
overskrider sitt kostnadsnivå noe som vil medføre mer-
kostnader utover LDIPs hovedscenario.

Som et utgangspunkt for å vurdere virkningen av po-
tensielle kostnadsoverskridelser i prosjekter, kan det
gjøres en gjennomgang av reell kostnad for investe-
ringsprosjekter fullført i løpet av de siste tre årene,
målt opp mot forventet investeringskostnad på det
tidspunktet prosjektene ble lagt inn i handlingspro-
grammet²³. Den prosentvise overskridelsen kan legges
på toppen av investeringsbeløpet i aktuelle investe-
ringer. Da vil kommunen se hvor mye investeringskost-
nadene øker, og dermed hvor stort inndekningsbeho-
vet blir ved en systematisk kostnadssprekk den neste
20-årsperioden.

En alternativ tilnærming er å legge P85-estimatet til
grunn for samtlige investeringsprosjekter, eventuelt in-
vesteringsprosjekter innenfor én eller flere sektorer
dersom man mener risikoen for kostnadsoverskridelser
er ulik i de ulike sektorene. For prosjekter som ikke har
gjennomgått en usikkerhetsanalyse, bør kommunene
benytte en generisk påslagsfaktor, som historisk har
vært typisk for kommunes prosjekter, for å gå fra P50
til P85.

Scenarioet som viser konsekvensen av kostnadssprekk i
prosjekter kan vises alene, eller i kombinasjon med
scenario som viser et like høyt investeringsnivå i andre
som i første del av 20-årsperioden. Et slikt kombina-
sjonsscenario kan anses som et ekstremscenario for
kommunen.

En utvikling med vedvarende svært høyt investerings-
nivå og kostnadsoverskridelser er antagelig ikke rea-
listisk. Redusert likviditet og økt gjeldsgrad over tid vil
presse frem en nøktern investeringspolitikk, der det
gjøres tøffe prioriteringer mellom prosjekter og hvert
enkelt prosjekt justeres ned til et absolutt minimums-
nivå.

3.2.4 Reduksjon i frie inntekter

Det er usikkerhet knyttet til veksten i kommunens frie
inntekter.²⁴ Flere forhold, som vi vil peke på, kan

²³ Justert for prisvekst frem til kontrahering, slik at investe-
ringskostnaden («før») og («etter») blir mest mulig sammenlign-
bar

²⁴ Frie inntekter er definert som netto rammetilskudd og skatt
på formue og inntekter.

bidra til at inntektsveksten bremses opp. I dagens LDIP forutsettes det en gjennomsnittlig årlig vekst i kommunens frie inntekter på 4,5 prosent.

Historiske data fra perioden 2015–2018 indikerer en årlig vekst på 4,7 prosent i frie inntekter. Veksten skyldes en stor vekst i skatteinntektene på formue og inntekt med 6,1 prosent økning, mens rammetilskuddet har hatt en gjennomsnittlig årlig vekst på 0,3 prosent. Hovedscenarioet i LDIP er som vi ser svært likt et scenario basert på den historiske utviklingen.

Et alternativt scenario til dette vil etter vår vurdering være en reduksjon i de frie inntektene i løpet av 20-årsperioden. En årlig reduksjon på 4 prosent i frie inntekter kan oppstå gjennom lavere rammetilskudd, lavere skatteinntekter eller en kombinasjon av lavere rammetilskudd og skatteinntekter. 4 prosent årlig reduksjon er en stor endring, men slik vi ser det likevel ikke helt urealistisk, gitt fremtidsperspektivene som trekkes opp i perspektivmeldingen. Det at Bærum kommunes skatteinntekter er relativt følsomme for konjunktursvingninger gjør også at en nedgang i inntekt over en periode kan være like sannsynlig som en oppgang.

Det er knyttet stor usikkerhet til hvorvidt statens fremtidige inntekter vil kunne finansiere kommunenes utgiftsbehov i samme grad som i dag, noe som kan resultere i lavere overføringer fra staten til Bærum kommune. Et tilleggsaspekt som forsterker denne usikkerheten, er at omfordelingsvirkningen mellom kommunene med høye og lave inntekter; kommuner med svært god inntekt vil sannsynligvis oppleve en høyere reduksjon i nettooverføringene fra staten sammenlignet med en gjennomsnittlig kommune i Norge.

Men en reduksjon i frie inntekter kan også oppstå gjennom lavere skatteinntekter. Vekst i skatteinntektene kan bremse opp som følge av lavere befolkningsvekst, noe som eksempelvis vil skje ved en stagnasjon i boligbyggingen. Den underliggende driveren for stagnasjonen i boligbyggingen kan også påvirke skatteinntektene fra befolkningen som allerede er bosatt i Bærum kommune, som for eksempel gjennom en renteøkning. Renteøkningen kan indirekte kunne redusere formuesandelen i Bærum kommune.

I tillegg er det noen andre aspekter som kan føre til en reduksjon i skatteinntektene og/eller rammetilskuddet:²⁵

- Forholdstallet mellom antall eldre og yrkesaktive øker. Betydningen av denne aldringen forsterkes på nasjonalt nivå etter 2025 på grunn av

forsterket vekst i antallet som er 80 år og eldre, som i liten grad vil ha inntektsgivende arbeid.

- Økningen i offentlig sysselsetting fortrenger privat sysselsetting, og dermed grunnlagene for merverdiavgiften og andre indirekte skatter, arbeidsgiveravgiften og andre skatter betalt av bedrifter på overskudd og faktorinnsats.
- Statens petroleumsinntekter reduseres etter 2025. Det gir svakere vekst i oljefondets kapital og oljefondets disponible avkastning.

3.2.5 Økt rentenivå i Norge

Høyere gjeldsnivå i Bærum kommune grunnet investeringer øker eksponeringen kommunen har mot rentenivået i Norge. Det er naturligvis stor usikkerhet knyttet til rentenivået i Norge i løpet av de neste 20 årene. I LDIP er det lagt til grunn et langsiktig rentenivå som starter på 2,5 prosent i 2019, trinnvis stigende til 4,5 prosent i slutten av 20-årsperioden.

Historiske data viser at styringsrentenivået de siste 10 årene (2009–2018) i snitt har ligget på 1,3 prosent, og renten i september 2019 ligger på 1,5 prosent. Rentenivået på gjelden til Bærum kommune vil ligge noe høyere enn styringsrenten, historisk sett har denne forskjellen ligget på 1,5–2 prosentpoeng for Bærum kommune.²⁶ Et alternativ til rentescenarioet som er forutsatt i LDIP er at rentebanen følger det yttergående alternativet i usikkerhetsviften til Norges Bank fra pengepolitisk rapport.²⁷ Et slikt utfall vil gi en styringsrente i Norge på 4 prosent i løpet av tre år, og en effektiv rente for Bærum kommune på 5–6 prosent.

Et annet scenario tar utgangspunkt i prisen på 10-årige norske statsobligasjoner. Ved utløpet av september 2019 handles disse til en rente noe lavere (om lag et kvart prosentpoeng) enn gjeldende styringsrente. Dette tilsier at markedet forventer en nedgang i renten i denne tiårsperioden. Det finnes ikke tilsvarende statsobligasjoner med 20 års horisont, men scenarioet kunne vist en gradvis endring i den første tiårsperioden tilsvarende som forskjellen mellom styringsrente og tiårige obligasjoner, og et fast rentenivå i den siste tiårsperioden.

Årsaker til en høyere rente vil være sammensatt av mange ulike faktorer. Færre ledige ressurser i økonomien og en høy kapasitetsutvikling kan gi en sterk vekst i økonomien, noe som presser renten opp. En svak norsk krone er en annen faktor som kan bidra til å øke rentenivået i Norge.

²⁵ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-3/id2474809/sec1>

²⁶ I 2018 og 2016 hadde Bærum kommune en rente på låneporteføljen på 2,1 og 2,4 prosent, mens styringsrenten lå i snitt på 0,6 og 0,5 prosent i hhv 2018 og 2016.

²⁷ <https://www.norges-bank.no/aktuelt/nyheter-og-hendelser/Publikasjoner/Pengepolitisk-rapport-med-vurdering-av-finansiell-stabilitet/2019/219/>

3.2.6 Klimakostnader

Bærum kommune står overfor en krevende omstillingsprosess for å bli en «klimaklok» kommune. Gjennom «Klimastrategi 2030» er det vedtatt en rekke miljøinitiativ som har som formål å gjøre Bærum kommune mer klima- og miljøvennlig.

Klimakostnadsscenariot viser mulige virkninger av omstillingsprosessen. Konsekvensene kan omfatte dyrere tiltak enn antatt ved en undervurdering av klima- og miljøkostnader i kommunale bygg og infrastruktur, eller gjennom overgangsrisikoer som kan forårsake økte miljøkostnader for Bærum kommune.

Dagens LDIP gjør rede for klimafaktorer som kan påvirke kommunen i 20-årsperioden, men har ikke direkte innarbeidet klimakostnader. Det har heller ikke vært praksis for dette i tidligere versjoner av LDIP.

Et alternativ vil etter vår vurdering være å inkorporere klimakostnader direkte, enten det gjelder overgangskostnader eller kostnader knyttet til virkninger av klimaendringer, eller begge deler. Det vil være krevende å tallfeste slike størrelser. Et alternativ for å kvantifisere overgangsrisiko kan være å vise virkninger av mulige nye reguleringer gjennom å anta at staten krever at alle bygg skal ha en standard som tilsvarer BREEAM-klassen Excellent, som er estimert til å gi en merkostnad på 3 prosent av dagens kvadratmeterkostnad.

Noen eksempler på overgangsrisikoer som Bærum kommune står overfor kan være nye lover og reguleringer som øker kostnaden av å ha ikke-miljøsertifiserte bygg eller ny teknologi som utfordrer store, etablerte næringsmiljøer lokalisert i Bærum kommune noe som kan medføre større usikkerhet knyttet til fremtidige skatteinntekter.

I tillegg kan Bærum kommune stå overfor fysiske miljørisikoer, som forurensning av vann- og avløpsinfrastruktur, og/eller ekstremvær som kan medføre erstatningsansvar eller skade på kommunal bygningsmasse.

For å kvantifisere fysiske kostnader kan kommunen beregne kostnaden ved å oppgradere av vann- og avløpsinfrastrukturen. Andre kommunaltekniske tjenester kan også tenkes å påvirkes, som for eksempel forebygging av skred eller ras. Det bør gjennomføres en analyse av merkostnader ved global oppvarming for ulike scenarier, som f.eks. 1,5-gradersscenario sammenlignet med et 3-gradersscenario.

3.2.7 Feilestimering av demografi

Investeringsanalysen estimerer forventet befolkningsutvikling basert på SSB-data og egne historiske tall. I løpet av den neste 20-årsperioden er det estimert at Norge står overfor en vesentlig utfordring knyttet til større andel eldre. Estimeringen av fremtidig

demografisk sammensetting kan være krevende. I dette scenariot vises virkningen av at Bærum kommune «(bommer)» på demografisammensettingen totalt sett.

Dagens LDIP tar hensyn til fremtidig demografiprofil, f.eks. at andelen eldre er voksende. Bærum kommune har en relativt god historikk når det gjelder å utvikle treffsikre demografiprognoser, men det er også eksempler på store endringer fra én prognose til den neste, noe som indikerer betydelig usikkerhet.

Et alternativ til hovedscenariot i LDIP vil være at demografisammensettingen blir vesentlig annerledes sammenlignet med det som blir forutsatt i LDIP. For eksempel kan det tenkes at Bærum kommune blir et veldig populært bosted for småbarnsfamilier fordi det vil være lettere å reise mellom Bærum og Oslo kommune etter at Fornebu-banen står ferdig, at andelen i arbeidsfør alder endrer seg vesentlig eller at det blir økt tilflytting blant eldre mennesker fordi kvaliteten på tjenestene er høy relativt til nabokommuner.

Hvis demografisammensettingen endrer seg i retning av at det blir flere barnefamilier i Bærum kommune, vil det gi endring både i driftsresultatet og investeringsplanen. Større andel barnefamilier legger et større press på offentlige tjenester som barnehage og skoleplasser. Isolert sett vil større etterspørsel etter barnehager og skoleplasser gi utslag i økt behov for ikke-rentable investeringer. Dette vil ytterligere øke investeringsbehovet til Bærum kommune.

Videre vil sannsynligvis en økt andel av barnefamilier kunne gi økt antall skattebetalere for Bærum kommune. Det kan medføre økt skatteinngang enn hva som er prognostisert i LDIP. Økt skatteinngang kan være med på å dekke opp for kostnadene som følger av økt investeringsbehov, men det er usikkert hvilken av de effektene som vil veie tyngst.

Hvis det i stedet blir en endring i demografisammensettingen i retning av større andel eldre, vil det gi andre utslag. For investeringsbehovet vil en populasjon sammensatt av større andel eldre relativt til hovedscenariot medføre blant annet større press på offentlige tjenester innenfor eldreomsorg. Sannsynligvis vil det fordele seg både på ikke-rentable og rentable investeringer, men det er uklart hvordan vektingen vil se ut.

I tillegg vil det sannsynligvis gi Bærum kommune en lavere skatteinngang, særlig hvis det er en eldre befolkning med lav formue som erstatter skattebetalere som er i full jobb. Isolert sett vil større andel eldre gi reduserte skatteinntekter og økte utgifter knyttet til helse- og omsorgssektoren.

Et tredje alternativ er å se på hva som vil skje hvis andelen arbeidsføre endrer seg vesentlig. Det kan for eksempel tenkes en betydelig økt pensjonsalder for

befolkningen, kombinert med at flere pensjonister flytter ut av kommunen, og erstattes av personer som er i arbeid. Effekter på driftsinntektene kan være at kommunen får en høyere skatteinngang, samtidig som det blir lavere press på etterspørselen etter kommunale tjenester innenfor omsorgssektoren.

Det viktigste med denne følsomhetsanalysen er å få klarhet i om det er noen endringer i demografien som utløser virkninger som er ubalanserte, det vil si at det oppstår økt kostnad for kommunen uten at inntekten øker tilsvarende. En slik ubalanse kan oppstå enten totalt for hele 20-årsperioden, eller i deler av perioden; for eksempel kan en endring med større andel barn medføre økte kostnader i starten av perioden, og økte inntekter i slutten av perioden, som i sum nuller hverandre ut. Likevel vil det kunne oppstå en likviditetsutfordring som er viktig å tydeliggjøre.

For dette scenarioet er det antagelig mindre interessant med en framskrivning av den historiske utviklingen, fordi betydelig økt boligbygging fremover vil ha betydning på befolkningsutviklingen. Det er også krevende å anslå hva som vil være ekstremscenarioer, så her må det gjøres et videre arbeid for å estimere hvilke endringer i befolkningssammensetning som både er relativt sannsynlig og gir vesentlig påvirkning på kommunens økonomiske handlingsrom.

3.3 Vurderinger rundt forhold og endringer som kan oppstå samtidig

Som nevnt innledningsvis brukes begrepet scenarioer som oftest om analyser der flere faktorer endres samtidig. Dette gjøres for å gi et totalbilde av hvordan et annerledes fremtidig samfunn vil slå ut i økonomien. Svakheten med å vurdere endringer i én og én faktor, slik det gjøres i LDIP, er at det ikke er mulig å summere disse følsomhetsanalysene for å få frem et samlet («i verste fall-») eller («i beste fall-») scenario.

Vi vil likevel advare mot å forsøke å konstruere komplekse scenarioer der en rekke faktorer endres samtidig. For at slike scenarioer skal gi mening, må det eksplisitt formuleres en sammenheng mellom endringen i de ulike faktorene. Som tidligere vist er det etter vårt syn ikke noen tydelig, systematisk samvariasjon mellom flertallet av faktorene som er vurdert. Det er således svært krevende, eller umulig, å forutsi hvordan for eksempel risikoen for klimaendringer samvarierer med en endring i demografi, hvordan demografiendringer samvarierer med renteendringer og så videre. Uten eksplisitte, godt begrunnede antagelser om slik samvariasjon, vil usikkerheten i komplekse scenarioer etter vårt syn bli så stor, at det er en risiko for at resultatene blir mer villedende enn veiledende.

Det er likevel viktig, som beskrevet over, at det gjøres en vurdering av hvorvidt faktorer samvarierer på en

systematisk måte. Dersom dette er tilfellet, og det er mulig å forutsi hvordan den samvariasjonen vil arte seg fremover, bør disse faktorene endres samlet i en felles følsomhetsanalyse. I dette kapitlet vil vi vurdere om noen av usikkerhetsfaktorene har høy sannsynlighet for å oppstå samtidig, og hvilke konsekvenser det kan få for analysen i et 20-årsperspektiv.

3.3.1 Renteheving i norsk økonomi

LDIP fokuserer på konsekvensene av en renteheving ved å se på kostnadssiden til Bærum kommune. For å vurdere hvordan en renteheving vil påvirke det årlige innsparingsbehovet, er det imidlertid også relevant å se på inntektene.

På kostnadssiden vil en renteheving i norsk økonomi gi utslag i høyere finanskostnader for kommunen. Hvor stor effekten blir er avhengig av gjeldsnivået i kommunen. Et høyere gjeldsnivå vil gi økte kostnader knyttet til finansieringen.

I tillegg kan renteendringer påvirke kommunens pensjonskostnader. Økt rente vil kunne medføre økt avkastning på pensjonskapitalen, enten direkte fordi midlene er investert i rentebærende eiendeler, eller indirekte, dersom den høye renten er et resultat av en høykonjunktur. Økt avkastning på pensjonskapitalen vil medføre lavere behov for pensjonsinnskudd/-avsetninger. Det ville vært en fordel om det forelå informasjon om denne sammenhengen mellom rentenivå og pensjonskostnader i LDIP.

På inntektssiden vil en renteheving kunne påvirke kommunens skatteinntekter på ulike måter. Økte renter vil kunne gi økte inntekter for personer med formue, som i sin tur vil medføre høyere skatt. På den andre siden vil personer med nettogjeld få økt rentefradrag, og dermed redusert skatt. Det kunne vært interessant å vurdere hvordan renteendringer slår ut på innbyggernes inntekt og dermed kommunens skatteinngang, men dette krever analyse av ligningsdata på individnivå. Indirekte kan renteendringer også påvirke andre sider ved innbyggernes inntekt, og dermed kommunens skatteinngang. Høy rente kan ofte gå sammen med økonomisk høykonjunktur, som igjen tilsier høye inntekter og høy skatt. Men dette er ikke alltid en gyldig sammenheng, da renteendringer kan ha flere ulike begrunnelser.

Andre faktorer som kan spille inn på inntektssiden til kommunen er at boligpriser kan reduseres som en følge av at det blir dyrere å ta opp lån for forbrukere. Dette kan (over en lengre tidshorison) gi lavere boligpriser og redusert formue, som alt annet likt betyr lavere formueskatt til Bærum kommune.

Det er knyttet stor usikkerhet til hvorvidt Norges Bank vil øke renten til fire prosent i løpet av den neste 20-årsperioden. Basert på estimert rentebane fra Norges

banks pengepolitiske rapport ligger en rentebane opp til 4 prosent innenfor et usikkerhetsbånd på 90 prosent.²⁸ Stresstesten som simulerer en renteheving på 2 prosentpoeng i LDIP viser at en renteheving vil gi 200 millioner kroner i årlig innsparingsbehov. Hvorvidt 200 millioner kroner er det riktige totaltallet, når en også tar innover seg andre virkninger av økt rente, besvares ikke av dagens LDIP. Det er mulig at det er for krevende å gi et slikt totalbilde med akseptabel usikkerhet, men det bør i hvert fall tilstrebes en beskrivelse av alle virkninger en slik renteendring vil gi.

3.3.2 Endring i den statlige inntektsmodellen og strengere klimakrav

I løpet av den neste 20-årsperioden vil det sannsynligvis bli innført nye klimakrav, både gjennom nasjonal og internasjonal politikk. Hvis det skjer er det en reell mulighet for at oljeprisen reduseres grunnet lavere etterspørsel, noe som vil påvirke de statlige inntektene. De statlige inntektene kan igjen påvirke de kommunale inntektene, gjennom lavere overføringer fra staten til kommunene, eller ved omfordelingsvirkning mellom kommuner med høy og lav inntekt. En inntektssterk kommune som Bærum vil sannsynligvis oppleve høyere inntektsreduksjon i et slikt tilfelle.

Redusert oljepris kan også få konsekvenser for kommunens skatteinntekter, fordi lønnsnivået til ansatte i oljenæringen eller tilknyttede næringer vil kunne påvirkes. Antagelig har Bærum kommune en noe høyere andel av innbyggere med inntekt som er eksponert for oljeprisen enn gjennomsnittskommunen i Norge.

Nye klimakrav vil også påvirke kommunenes ansvar for å gjennomføre klimavennlige tiltak. Derfor vurderer vi at strengere klimapolitikk sannsynligvis både vil medføre høyere kostnad og lavere inntekt. Da er det nærliggende å se inntektsscenarioet sammen med klimascenarioet.

Inntektsscenarioet i LDIP viser at en reduksjon i kommunens frie inntekter vil stille store krav til økonomisk effektivitet og omstilling gjennom hele 20-årsperioden. Ser vi klimascenarioet sammen med dette, så kan konsekvensene på drifts- og investeringskostnadene bli svært krevende for Bærum kommune.

Det er naturligvis knyttet stor usikkerhet til hvordan klimapolitikk og reguleringer vil endre seg i løpet av den neste 20-årsperioden. Som det påpekes i LDIP vil det bli strengere klimakrav i fremtiden, men det er usikkert hvor strengt det blir og om kommunene vil få særskilt ansvar for å gjennomføre tiltakene.

3.4 Scenarier i behovsanalysene?

Det kan argumenteres for at behovsanalysene burde ha fremstilt alternative investeringsplaner; en anbefalt plan og en eller flere alternative planer som viser konsekvensene av viktige «veivalg» eller endring i forutsetninger.

Et eksempel på dette kunne vært at det ble lagt inn et scenario i alle behovsanalysene der det i utstrakt grad benyttes midlertidige løsninger for å unngå en opphopning av investeringskostnader (slik hovedscenarioet i LDIP i dag viser). Bruk av midlertidige modulbygg for skoler og barnehager vil kunne være et tiltak for å redusere investeringskostnadene i en periode.

Et annet eksempel ville kunne være å vise et scenario for investeringer i pleie- og omsorgssektoren gitt en betydelig endring i etterspørsel etter sykehjemsplasser. Hva blir konsekvensen for investeringsplanen dersom eldre blir selvhjulpne stadig lengre, og i stor grad foretrekker å bo i egne hjem eller i omsorgsboliger så lenge som mulig?

Å arbeide med scenarier i behovsanalyseprosessen vil kunne utfordre noen eksisterende «sannheter», og vil kanskje kunne identifisere noen nye muligheter som ikke tidligere har vært vurdert.

Dersom det utarbeides slike scenarier i behovsanalysene, bør dette også behandles i en følsomhetsanalyse i LDIP. For at dette skal bli rettvise, må det også gjøres en vurdering av hvilke konsekvenser scenariene får for driftskostnadene. Dette vil kunne være en betydelig oppgave, som det i så fall må settes av tid til, enten som en del av behovsanalysearbeidet, eller som en del av LDIP-arbeidet.

²⁸ <https://www.norges-bank.no/aktuelt/nyheter-og-hendelser/Publikasjoner/Pengepolitisk-rapport-med-vurdering-av-finansiell-stabilitet/2019/219/>

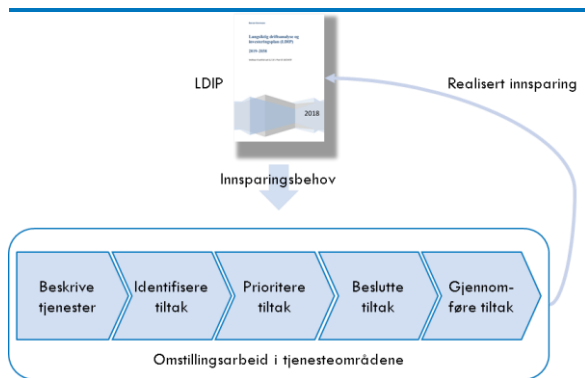
4. Har Bærum kommune gode prosesser for å agere på konklusjoner i LDIP?

Det er først når LDIP tas i bruk som et grunnlag for gode beslutninger at LDIP bidrar til en god styring og dermed gode tjenester til innbyggerne. Når LDIP peker på et behov for å realisere kostnadsbesparelser, er det viktig at kommunen er i stand til å følge opp dette gjennom handling. Vi har vurdert hva som skal til for at Bærum kommune kan gå fra «ord til handling».

Vi har vist at LDIP er en troverdig framskrivning av Bærum kommunes økonomiske handlingsrom i et 20-årsperspektiv. LDIP viser at det er behov for en betydelig reduksjon i kostnader eller økning i inntekter for at kommunen skal drive bærekraftig. Dette gir et tydelig styringssignal til kommunen.

Styringssignalet i seg selv gir ikke verdi, det er først dersom styringssignalet endrer adferd at verdi oppstår. I dette tilfellet betyr det at LDIP først har vist seg verdifull dersom Bærum kommune tar grep for å styrke økonomien på mellomlang og lang sikt. I og med at behovet for inndekning er i 100-millionerkronersklassen, synes det klart at det vil kreve til dels betydelig omstilling. Det kan settes spørsmålstegn ved om kommunen i dag er i stand til å beslutte, gjennomføre og realisere gevinstene fra en slik omstilling.

Figur 4-1: Illustrasjon av sammenhengen mellom LDIP og Bærum kommunes omstillingsarbeid



Vårt arbeid har forsøkt å innhente informasjon om hvordan Bærum kommune arbeider med tjenesteutvikling og økonomistyring, for å kunne vurdere hvorvidt kommunen har gode prosesser, kompetanse, kapasitet og incentiver til å agere i henhold til de styringssignalene som framkommer i LDIP. Informasjonen er innhentet gjennom intervjuer og møter med kommunalsjefer i

kommunen, samt studier av dokumentasjon innhentet som en del av Omstilling 2024, og samtaler med prosjektleder for Omstilling 2024.

Vurderingene er basert på egen erfaring med omstillingsprosesser i offentlig og privat sektor. *Veikart for tjenesteinnovasjon*²⁹ og *Prosjektveiviseren*³⁰ er benyttet som inspirasjon i arbeidet.

4.1 Hva skal til for å avdekke potensielle besparelser og deretter realisere disse?

I dette kapitlet beskriver vi hvordan arbeid med omstilling bør skje, for å gi god mulighet for å identifisere og realisere konkrete effektiviseringstiltak. Det finnes flere veiledere som beskriver hvordan gode omstillingsprosesser skal skje. *Prosjektveiviseren* og *Veikart for tjenesteinnovasjon* er to eksempler på dette. Det er mange fellestrekk ved disse veilederne, og nedenfor har vi oppsummert det vi mener er de viktigste stegene for å kunne identifisere og realisere tiltak for effektivisering:

Beskrive tjenester

For å kunne identifisere mulige endringer i hvordan de ulike tjenesteområdene i kommunen arbeider, noe som igjen kan gi gevinster i drift eller investering, er det viktig å først ha et godt bilde av nåsituasjonen. Det er helt sentralt å ha definert tydelig hvilke tjenester som leveres, og hvilke innsatsfaktorer som medgår i de forskjellige tjenesteleveransene. I tilknytning til dette bør det også beskrives hvilke ytre krav som stilles til tjenesteleveransene.

Identifisere tiltak

Når slike tjenestebeskrivelser er på plass, bør medarbeidere i virksomheten involveres for å vurdere hvor det er rom for effektivisering. I en god prosess bør arbeidet begynne med de tjenestene som utgjør en stor del av kommunens kostnader; det er antagelig her det vil være mest å hente målt i kroner samlet for kommunen. Derfor er det nødvendig å kunne tilordne kostnader til de ulike tjenestene, helst fordelt på de ulike innsatsfaktorene. Det er også ønskelig at det er gjennomført sammenligning med andre relevante kommuner. Der hvor kostnadene per bruker eller innbygger er høyere i Bærum enn i sammenlignbare kommuner, er det antagelig rom for besparelser, enten gjennom mer effektiv produksjon eller redusert kvalitet. Tjenester

²⁹ KS: <https://www.ks.no/fagomrader/innovasjon/innovasjonsledelse/veikart-for-tjenesteinnovasjon/>

³⁰ Difi: <https://www.prosjektveiviseren.no/>

med høy samlet kostnad, som også ligger høyt sammenlignbart med andre kommuner, bør derfor vurderes først og mest grundig.

Når det framkommer konkrete tiltak til kostnadsbesparelser, bør disse formuleres tydelig som enkelttiltak i en liste. For hvert tiltak bør det estimeres hvor stor besparelsen potensielt kan være. Det bør også synliggjøres hvilke andre konsekvenser tiltaket vil ha; vil for eksempel om kvaliteten bli lavere, i så fall på hvilken måte, i hvilket omfang, for hvem og hvor mange.

Prioritere tiltak

Når listen med mulige tiltak er beskrevet, bør tiltakene prioriteres etter kost-nytte. Tiltakene som gir store gevinster med ubetydelige ulemper, bør gjennomføres først.

Nødvendige betingelser for å identifisere og prioritere tiltak

Overordnet sett er det tre betingelser som, slik vi ser det, må være oppfylt for at et tjenesteområde i Bærum kommune skal kunne gjennomføre en prosess for å identifisere potensielle besparelser:

1. Tjenesteområdet må ha **kompetanse** om hvordan en slik prosess skal gjennomføres, og spesifikk analysekompetanse
2. Tjenesteområdet må ha **kapasitet** til å håndtere prosessen, både i form av prosjektledelse, men ikke minst i form av grundig involvering av nøkkelpersoner i virksomheten
3. Tjenesteområdet må ha **insentiv** til å gjennomføre en slik prosess, som vil kunne oppleves som krevende, og som må pågå parallelt med den daglige tjenesteleveransen

Dersom disse betingelsene er oppfylt, vil det være mulig, men like fullt krevende, for Bærum kommune å gjennomføre et godt arbeid for å identifisere kostnadsbesparelser. I neste kapittel vurderer vi i hvilken grad betingelsene synes å være oppfylt i dag.

Beslutte tiltak

Arbeidet er ikke ferdigstilt når tiltakene er identifisert. Det må besluttes hvilke tiltak som skal gjennomføres, og tiltakene må implementeres og følges opp slik at gevinstene realiseres, det vil si at kostnadene reduseres. Dette i seg selv vil være en krevende jobb. I og med at Bærum kommune er en politisk styrt organisasjon, kan det være særlig krevende å få de nødvendige beslutningene. Det vil kunne være politisk kostbart å gjennomføre tiltak som reduserer kostnader, men som gir redusert kvalitet i tjenestetilbudet. Siden de økonomiske utfordringene ligger noe frem i tid, kan det være fristende for politikerne å skyve på upopulære beslutninger så lenge som mulig, og dermed skjer ikke omstillingen på det ønskede tidspunkt: mens kommunen fortsatt har et godt handlingsrom.

Utfordringene med å være en politisk styrt organisasjon må likevel ikke overdrives. Gode saksunderlag, der politikerne gis en tydelig og godt begrunnet anbefaling, og der det eksplisitt advares mot å «skyve problemene foran seg», vil gi et grunnlag for gode beslutninger i kommunestyret.

4.2 Er betingelsene for omstilling oppfylt i Bærum kommune i dag?

I kapitlet over har vi beskrevet en generisk prosess for å identifisere og realisere tiltak for effektivisering. I dette kapitlet vurderer vi på et overordnet nivå om Bærum kommune i dag arbeider på denne måten, eller er satt i stand til å arbeide på denne måten fremover. Det er til dels stor variasjon mellom de ulike tjenesteområdene, og vurderingene må forstås som et overordnet helhetsinntrykk av kommunen.

Er tjenestene beskrevet?

Det er stor forskjell på hvor komplekse de ulike tjenesteområdene i kommunen er. Noen leverer relativt få og «enkle» tjenester, andre leverer en lang rekke ulike tjenester, med mange involverte aktører, mange underprosesser og lang tidshorison. Dette kan være en medvirkende årsak til at det også synes å være forskjellig hvor godt de ulike tjenesteområdene har en tydelig beskrivelse av tjenestene de leverer. Til tross for denne variasjonen, er det antagelig slik at de fleste har mer å gå på når det gjelder å forstå dagens situasjon, inkludert hvilke ressurser som medgår for å levere tjenestene.

Er det identifisert og prioritert tiltak?

Det at tjenestene ikke alltid er tydelig beskrevet, betyr ikke at det ikke finnes klar forståelse av kostnadsdrivere og mulige besparelser for en rekke av tjenestene. Innenfor barnehagesektoren, der det er et godt sammenligningsgrunnlag ved at det eksisterer både private og kommunale barnehager, er det klare hypoteser om hva som er kostnadsdriverne, og hvor kommunen kan ha et potensial for lavere kostnader. Større barnehageenheter er identifisert som et viktig bidrag til reduserte kostnader. I et slikt konkret tilfelle står det dermed ikke på nåsituasjonsforståelse eller analysen, men på gjennomføringsevnen, som blant annet er betinget av et politisk ønske om større barnehager.

Hovedinntrykket er likevel at kommunen i liten grad har arbeidet bevisst for å identifisere konkrete tiltak for besparelser. Samtaler med kommunalsjefer i Bærum kommune tilsier at det i mange tjenesteområder er behov for å få tilført kompetanse og kapasitet for å kunne gjennomføre nødvendige analyser og omstillingsprosesser. Tjenesteområdene har hendene fulle med å levere gode tjenester hver dag, og det er ikke en kjerneoppgave i de enkelte tjenesteområdene å drive med omstilling.

Pleie- og omsorgssektoren (PLO), som har gått foran og vist vei gjennom sitt arbeid med Omsorg 2024, har tatt konkrete grep for å få på plass nødvendig kompetanse og kapasitet. PLO er svært tydelige på at det ikke er tilstrekkelig å tenke på omstilling som et prosjekt der du kan «kjøpe deg fri» gjennom å leie inn en stor mengde eksterne konsulenter. Det er en avgjørende suksessfaktor at nøkkelpersoner i virksomheten bruker tid på prosessen, både fordi det er disse som kjenner virksomheten best, og fordi det er disse som skal implementere tiltakene som identifiseres. Behovet for kapasitet kan derfor antagelig bare i begrenset grad løses gjennom å tilby en pool av «huskonsulenter» som kan «leies inn» i de ulike tjenesteområdene.

Slike konsulenter kan likevel bidra med spesifikk analyse- og metodekompetanse, som kan være et verdifullt bidrag inn som støtte i omstillingsarbeidet. Men dette er altså i tillegg til en betydelig tidsbruk fra enhetsledere og andre nøkkelpersoner i virksomhetene. For at dette skal være mulig, må det prioriteres, og det er en fordel om det er noe «slack», i form av ledig tid hos nøkkelpersonell, som kan benyttes til omstillingsarbeidet. Dette tilsier at omstilling enklest kan skje mens kommunen fortsatt har en relativt romslig økonomi.

Er betingelsene for omstilling oppfylt?

Etter vårt syn er ikke kapasitet og kompetanse de største hindringene for omstilling i Bærum kommune. Vi mener at det som er viktigst å få på plass er insentiver til å gjennomføre en slik krevende prosess. Kommunalsjefer står i en svært krevende hverdag, der de skal levere gode tjenester til kunder og brukere som forventer høy kvalitet. Dette skjer med et betydelig ansvar, både juridisk og omdømmemessig, der relativt små avvik kan slå stort opp i media og gi kommunen et dårlig rykte. Kommunalsjefene har gjerne fullt opp med den daglige driften, og dersom de da skal prioritere å gjennomføre en krevende prosess for å identifisere kostnadsbesparelser, er det behov for at de har insentiver til dette.

Insentiver kan komme i mange former. Alt fra «klapp på skulderen», via priser og utmerkelse, «shaming» i form av at mangelfulle prestasjoner omtales offentlig, forfremmelser og degraderinger, personlige lønnsbetingelser, til styring gjennom mål- og resultatoppfølging kan gi insentiver til ønsket adferd. I en kommunal setting er det naturlig å tenke seg at det viktigste insentivet bør komme gjennom økonomi- og virksomhetsstyringen.

Rådmannen legger rammene for virksomhetene; hvilke mål skal nås, innenfor hvilke kostnadsrammer. Dersom kommunalsjefene tydelig styres på at de skal realisere kostnadsbesparelser innenfor sine tjenesteområder, ideelt sett med et måltall og en noe lengre

tidshorison, vil det vært et sterkt insentiv til å igangsette et arbeid for å identifisere mulige kostnadsbesparelser.

For PLO var insentivet til å komme i gang at alternativet, som var mindre godt begrunnede kutt spredt ut over hele virksomheten («ostehøvelkutt»), fremsto som et svært dårlig alternativ. Selv om omstillingsprosessen i seg selv antas å bli krevende, er altså alternativet ansett å være enda mindre ønskelig. PLO står antagelig i en særstilling, fordi eldrebølgen er tydelig og kommer raskt, og det kan være enklere for PLO enn for andre tjenesteområder å oppleve verdien av omstilling. Det kan derfor være slik at styring fra rådmannen er mer nødvendig for å få fart på omstillingsarbeidet i andre tjenesteområder.

Fattes det politiske beslutninger om tiltak?

Igjen er det viktig å hensynta at Bærum kommune er en politisk styrt virksomhet. Det er vesentlig at kommunestyret gjennom LDIP, handlingsplaner og årlige budsjetter får fremlagt gode beslutningsgrunnlag som enten anbefaler reduserte investeringer eller reduserte driftskostnader eller begge deler, med en gradvis innfasing allerede på kort sikt, for å møte utfordringene som vil komme. Det vil være krevende for rådmannen å stille krav til omstilling dersom dette kravet ikke også er tydelig formulert fra politikerne. Slik situasjonen er i dag kan det synes som om LDIP i for liten grad følges opp gjennom at politikerne gir tydeligere føringer for hvordan kommunen skal tilpasse seg det økonomiske handlingsrommet som beskrives i LDIP.

4.3 Hva bør Bærum kommune endre for å kunne identifisere og realisere den nødvendige inndekning?

Bærum kommune har godt innarbeidede prosesser for å budsjettere og styre kommunens økonomi. Vi har ikke vurdert om disse prosessene er gode eller hensiktsmessige, og har heller ikke gjort noen fullstendige vurderinger av hvilke alternative prosesser som kan sikre en best mulig oppfølging av LDIP. Vi har likevel, på et overordnet nivå, og basert på erfaring fra gode prosesser for økonomistyring, formulert én mulig fremgangsmåte. Hvorvidt denne fremgangsmåten er forenlig med dagens praksis i Bærum kommune, må være opp til kommunen å vurdere.

En mulig fremgangsmåte for kommunen, er følgende:

Politisk beslutning om retning

Ved neste politiske behandling av LDIP, formuler tydelige spørsmål til kommunestyret;

- Skal Bærum kommune ta grep nå for å møte de fremtidige utfordringene?
- Hvordan skal inndekningen skje

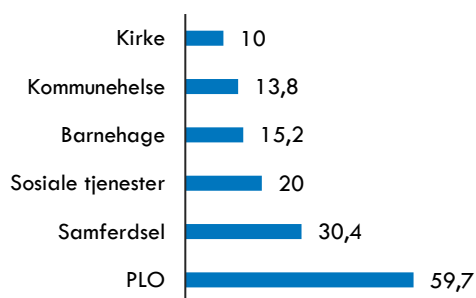
- Ved å redusere investeringene, enten ved å fjerne eller utsette prosjekter?
- Ved å bruke av fondet og forlenge avdrags-tid på lån?
- Ved å kutte i driften?

Dersom kommunestyret ønsker å kutte i driftskostnadene, bør det vedtas et høyere mål for årlig overskudd på driftsregnskapet enn dagens mål på 4 prosent. Dette målet vil da være utgangspunktet for administrasjonens videre arbeid.

Gi insentiv gjennom styring

Rådmannen bør deretter beregne hvor stort innsparingsbehovet er i kroner per år. Dette behovet bør fordeles utover sektorene. Denne fordelingen bør helst ikke bare reflektere de ulike tjenesteområdenes andel av det samlede driftsbudsjettet, men også hvor det anses å være størst potensial for besparelser. Data som korrigerer faktiske kostnader for beregnet utgiftsbehov, og sammenligner mellom kommuner, vil kunne være et godt utgangspunkt for en slik første vurdering av potensial (dataene er for eksempel tilgjengelige i verktøyet Framsikt).

Figur 4-2: Bærum kommunes teoretiske effektiviseringspotensial sammenlignet med ni storbykommuner og Asker, millioner kroner per år



Note: Tjenester med størst potensial. Data fra Framsikt, bearbejdet av Bærum kommune

Identifisering av tiltak

Det enkelte tjenesteområdet bør deretter gjennomføre en prosess for identifisering av mulige kostnadsbesparelser (som beskrevet over), med målsetning om hvor stort potensial som minimum skal identifiseres. Det er viktig at det stilles kapasitet og kompetanse til rådighet for tjenesteområdene i dette arbeidet.

Beslutning av tiltak

Dette gir rådmannens ledergruppe mulighet til å utarbeide en anbefaling samlet for hele kommunen om hvilke tiltak som skal gjennomføres og på hvilke tidspunkter. Anbefalingen kan så fremlegges for politisk behandling, for eksempel i forbindelse med behandling av budsjett- eller handlingsprogram. Det er viktig at det er tydelig hvilke konsekvenser tiltakene får for tjenesteleveransene, og i hvilken grad tiltakene er tilstrekkelige for å møte de økonomiske utfordringene. Det bør også redegjøres for noen større tiltak som er vurdert, men ikke anbefalt.

Gevinstrealisering

Etter en beslutning er det vesentlig at tiltakene følges opp i henhold til beste praksis, med tydelige roller og planverk. Gevinstrealiseringen må sikres gjennom årlige budsjettprosesser. Dersom tiltak viser seg å ikke være gjennomførbare, eller ikke ha den ønskede virkning, bør det ideelt sett være andre tiltak som tidligere har vært identifisert, men ikke prioritert, som kan gjennomføres i stedet eller i tillegg.

Slik vi ser det, er Omstilling 2024 en god start på en nødvendig prosess. Samtidig er det klart at omstillingsprosjektet har mange andre aspekter enn kostnadsbesparelser. Det anses derfor som viktig at det relativt raskt tydeliggjøres krav til kostnadsbesparelser, slik at arbeidet med å realisere dette kan komme inn som en integrert del av Omstilling 2024.

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Kronprinsesse Märthas plass 1
0160 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo