



Langsiktig drifts- og investeringsanalyse 2019–2034 sammenfatter en analyse av kommunens økonomi i et langsiktig perspektiv. Formålet med analysen er å vise ulike framskrivinger av kommunens økonomi basert på det som i dag er sannsynlige demografiske endringer, nye krav og mål for de ulike tjenestene. I tillegg er framskrivingene basert på mål og strategier som er forankret i kommuneplanen, ulike tema- og fagplaner.

FORORD

Stavanger kommune forventer store demografiske endringer med betydelige konsekvenser for tjenestebehovet. Det finnes imidlertid få studier som har dokumentert hvilke økonomiske konsekvenser slike endringer kan få, og hvordan tjenestetilbudet til kommunene dermed påvirkes.

Denne rapporten beskriver hvordan den demografiske utviklingen, nye krav og mål for tjenestene kan påvirke Stavanger kommunes økonomi i et langsiktig perspektiv. I analysene benyttes data fra ulike scenarioer for befolkningsframskrivinger sammen med tema- og fagplaner for kommunens tjenester. Til sammen vil dette belyse mulige økonomisk konsekvenser av de veivalgene kommunen står overfor.

Analysene har til hensikt å gi kommunens beslutningstakere informasjon om utviklingstrender på lang sikt, og et bredere faktagrunnlag til å ta viktige økonomiske beslutninger på kort sikt i forbindelse med handlings- og økonomiplanene. En sunn og bærekraftig økonomi forutsetter aktive grep i dag for å opprettholde kommunens økonomiske bæreevne. Tydelige prioriteringer og målrettet arbeid for å effektivisere kommunen vil være avgjørende for at Stavanger fortsatt skal klare å gi gode tjenester til sine innbyggere.

Rapporten er et resultat av et bredt samarbeid mellom de ulike tjenesteområdene og stabsavdelingene i Stavanger kommune. I tillegg har det vært en god dialog med Bærum kommune, som har gjort et tilsvarende arbeid.

Stavanger, september 2018

Per Kristian Vareide
rådmann

1. SAMMENDRAG

1.1 Bakgrunn

Stavanger kommune står overfor store demografiske endringer på lang sikt som kan få betydelige konsekvenser for kommunens økonomi. Med det som utgangspunkt – hvordan kan da kommunens tjenestetilbud opprettholdes på samme måte som i dag?

En sunn og bærekraftig økonomi forutsetter aktive grep allerede i dag. For å synliggjøre det omstillingsbehovet som kommunen kan stå overfor, må framtidige investeringsbehov, endringer i kommunens tjenestetilbud og endringer i kommunens driftsinntekter og -utgifter på lang sikt kartlegges.

1.2 Problemstillinger og avgrensninger

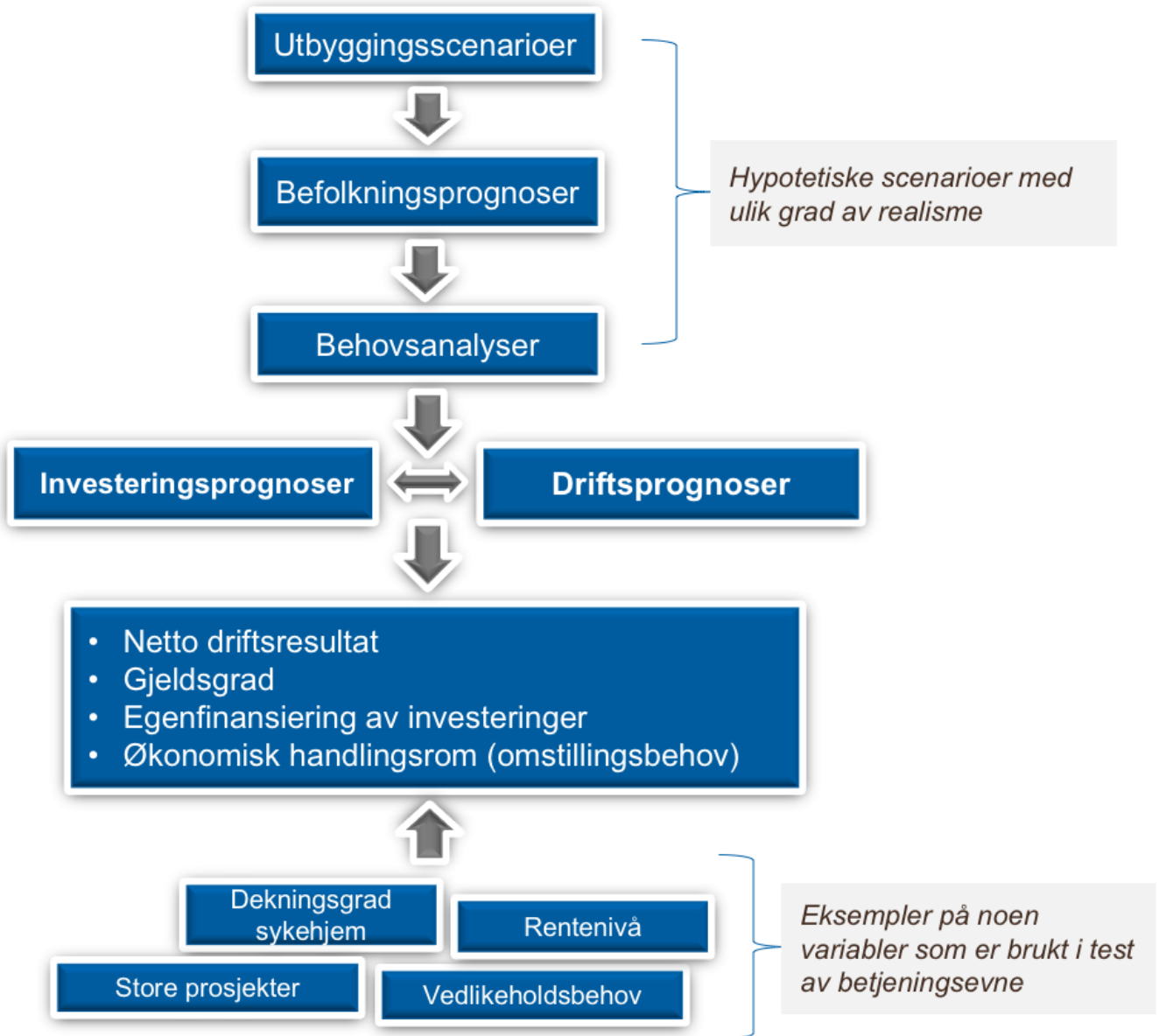
Analysene ser nærmere på hvordan kommunens mulige investeringsbehov og endringer i tjenestetilbudet kan påvirke utgiftsveksten på lang sikt. Det settes søkelys på økonomiske konsekvenser ved sannsynlige befolkningsendringer som følger av ulike byutviklingsstrategier og ulike målsetninger for kvalitet og omfang ved kommunale tjenester. Scenarioene i rapporten er forenklet og påpeker i hovedsak sannsynlige utviklingstrender, og kan derfor ikke benyttes til konkret planlegging

1.3 Metoder og datagrunnlag

Analysene har fokus på befolkningsutvikling som hovedindikator for utvikling i kommunens inntekter og utgifter. Befolkningsframskrivingen fra vedtatt HØP 2018-2021 med dens forutsetninger om regional vekst, sammen med 3 alternativer for boligbygging i kommunen, utgjør 4 hovedscenarioer som brukes til behovsanalyser for de neste 16 årene. Kommunens vedtatte målsetninger for de ulike tjenestene, slik det fremkommer i tema- og fagplaner, legges videre til grunn for å lage drift- og investeringsprognoser. Kommunens vedtatte økonomiske måltall for netto driftsresultat, gjeldsgrad og egenfinansiering av investeringer brukes som indikatorer for å belyse økonomisk utvikling i de ulike scenarioene.

Simuleringene som er utarbeidet i den langsiktige drifts- og investeringsanalysen har størst vekt på å studere kommunens økonomi fra utgiftssiden. Simuleringene har fokus på å belyse betydningen av mulige endringer i tjenestetilbud og utgifter det innebærer. I datagrunnlaget går en derfor ut fra de samme rammebetingelsene for inntektsgrunnlaget som i dag, men tar hensyn til demografiendringene og legger til grunn en forsiktig sysselsettingsvekst mot 2034, på lik linje med forutsetningene i kommuneplan og handlings- og økonomiplan. Det innebærer at en ikke har utarbeidet scenarioer der kommunens inntektsgrunnlag svikter ytterligere enn det som er opplevd de siste årene eller motsatt, – en betydelig forbedring i inntektsgrunnlaget.

Figuren under oppsummerer modellen som er brukt til simuleringene:



1.4 Rapportens oppbygging

I kapittel 2 gis det en presentasjon av forutsetninger som er lagt til grunn i analysene, blant annet gjennomgang av scenarioene for befolkningsutvikling. Kapittel 3 gir en kort presentasjon av overordnede målsetninger som følger av kommuneplanens samfunnsdel og er retningsgivende for mål og strategier i de ulike tema- og fagplaner. Kapittel 4 gir en oppsummering av tema- og fagplanene som utarbeides for de ulike tjenestene. I kapittel 5 gjennomgås investeringsbehov som kommunen kan ha de neste 16 årene. I kapittel 6 omtales funn i analysene og resultatene.

1.5 Hovedfunn fra analysene

Analysene viser en tydelig trend der utgiftsveksten forventes å være betydelig høyere enn inntektsveksten i alle scenarioene. Simuleringene viser at kommunen kan ha betydelig omstillingsbehov i årene som kommer dersom en skal lykkes med å opprettholde de økonomiske måltallene. Demografisk utvikling, økt antall eldre og hjelpetrequende, kommunens egne

målsetninger og ambisjoner for de ulike tjenestene og investeringsbehov som følger av utbyggingsplaner antas å være noen av hovedårsakene til utgiftsveksten.

Framskrivningene av kommunens investeringsbehov, driftsutgifter og -inntekter tyder på at gjennomsnittlige netto driftsresultat de neste 16 årene kan på det laveste bli -3,9 % som er langt fra nåværende måltall på 3 %. Dette scenarioet viser at kommunen kan ha et investeringsbehov opp mot kr 28 mrd. de neste 16 årene. Det vil føre at gjennomsnittlig gjeldsgrad kan øke til 96 % som er langt over måltallet på 60 %, og vil være forbundet med betydelig økning i kommunens risiko for renteendringer. Scenarioet tilsier, gitt de forutsetningene som er lagt til grunn, at kommunen kan ha et omstillingsbehov opp mot 1 mrd. i 2034.

I det mest optimistiske scenarioet, hvor kommunen lykkes med å bremse utgiftsveksten kan gjennomsnittlig netto driftsresultat bli om lag 1 % i perioden, som fortsatt er lavere enn nåværende måltall. I dette scenarioet antas det at kommunens investeringsbehov de neste 16 årene vil utgjøre kr 17 mrd. I scenarioet har en gått ut ifra at kommunen lykkes med å endre tjenesteprofilen i en rekke tjenesteområder betraktelig, der iblant innen eldreomsorgen.

2. FORUTSETNINGENE FOR ANALYSENE

Kommunens vedtatte mål om tjenestekvalitet og -omfang, kombinert med boligbyggingsplaner og befolkningsprognoser, er viktige forutsetninger for den langsiktige drifts- og investeringsanalysen. God innsikt i de investeringsbehovene kommunen har, krever nærmere analyse av mål og strategier som er satt for de ulike tjenestene og en kvantifisering av ressursbehovet. For å illustrere kommunens totale økonomiske evne i et langtidsperspektiv, har det i tillegg vært nødvendig å fremskrive utgifter der tjenesteveksten ikke gjenspeiles nye investeringer.

Det er usikkerhet knyttet til datagrunnlaget for disse framskrivningene, blant annet fordi flere av kommunens viktigste strategiplaner var under revidering da analysen ble utarbeidet. I fremtidige revideringer av den langsiktige drifts- og investeringsanalysen vil det sikres større sammenheng mellom analysene og de vedtatte strategiene i kommunens overordnede planer.

2.1 Boligbygging

Stavanger skal være en god by å bo, besøke og jobbe i. Et allsidig folkeliv, sosiale aktiviteter og gode kulturtilbud, har stor betydning for innbyggernes trivsel. En attraktiv by er viktig for å tiltrekke arbeidsplasser og utvikle næringslivet. Statistikk viser at de sentrumsnære områdene i Stavanger har hatt den klart største tilveksten av unge voksne i kommunen, og det er også her den største etterspørselen etter nye boliger har vært.

I Stavanger kommune er det meste av bebyggbare arealer utbygget, eller under planlegging for utbygging. Deler av de bebygde områdene er avsatt som byomformingsområder. Den reduserte aktiviteten i næringslivet de siste årene har ført til mindre press på disse områdene. Samtidig er det flere større planer som er under utarbeidelse og gjøres klar for utbygging. Dette gjelder blant annet områder på Forus Øst, Paradis, Mariero, Madla/Revheim, Hundvåg, og på

universitetsområdet på Ullandhaug. Til sammen gir disse planene en stor kapasitet for videre vekst og utbygginger i Stavanger de kommende årene.

Byomformings- og utbyggingsområdene er lokalisert i ulike deler av kommunen. I perioder med lavere utbyggingspress kan dette føre til en mer vilkårlig fortetting av byen. Det kan da ta lang tid å oppnå en tilstrekkelig befolkningsmasse i disse boligområdene, noe som igjen påvirker mulighetene for å etablere kollektivruter, lekeplasser, nærbutikker og annen sosial infrastruktur som bidrar til et godt og funksjonelt bomiljø.

Skal kommunen nå målene om å bygge en by som er god å bo i for alle, og samtidig redusere transportbehovet, kreves det strategiske beslutninger om rekkefølgen av utbyggingene. Utbygging i sentrumsnære områder (særlig Storhaug og Hillevåg) gir en dobbel gevinst fordi det gir minimalt transportbehov, samtidig som det bidrar til utvikling av sentrum som et attraktivt møte- og handelssted. Kommunen kan stimulere til utbygging blant annet ved å prioritere sosial infrastruktur i disse områdene.

Det er utarbeidet flere scenarier for befolkningsutvikling som er basert på ulike alternativer for utbygging av kommunen. Behov for sosial infrastruktur som kan utløses av disse, kombinert med kommunens vedtatte målsetninger for de ulike tjenestene inngår i økonomiske analysene i LDIA. Det gis en nærmere omtale av utbyggingsalternativene og betydningen for befolkningsutvikling i kapittel 2.2.

2.2 Befolkningsframskrivninger

Hvilke investeringsbehov som kommunen kommer til å ha henger tett sammen med utviklingen i befolkningstallene for de ulike aldersgruppene i bydelene. Det vil alltid være stor usikkerhet knyttet til framskrivning av befolkningstall da påvirkningsfaktorene er mange, og flere av dem er ukjente. En lang tidshorisont for framskrivingene bidrar til å øke denne usikkerheten. Hvordan det legges til rette for utbygging av kommunen, og hvilke områder som prioriteres først, er en av faktorene som har stor effekt på bosettingsmønsteret i kommunen i et langsiktig perspektiv. Derfor er det i denne versjonen av LDIA forsøkt å bruke kjent kunnskap om ulike politiske vedtak og strategier for fremtidig byutvikling til å simulere ulike scenarier for befolkningsframskrivninger. Disse scenarioene legges til grunn for de økonomiske analysene i LDIA, og vil gi et bilde av hvordan utbyggingsplanene kan påvirke kommunens økonomi.

Det gjøres oppmerksom på at i første versjonen av LDIA ser en kun på de eventuelle behovene for sosial infrastruktur som utløses av utbyggingsområder, som for eksempel behov for skoler og barnehager. Det er en rekke andre aspekter med utbyggingsområder som har stor økonomisk betydning som denne versjonen av LDIA ikke har tatt hensyn til. Det gjelder for eksempel behov for investering i teknisk infrastruktur. En helhetlig kartlegging av økonomiske konsekvenser, som de ulike utbyggingsområdene kan innebære, bør i større grad være en del av beslutningsgrunnlaget i prioritering av utbyggingsområder.

De alternative framskrivingene som presenteres i analysen er basert på ulike politiske vedtak og strategier for framtidig byutvikling. Det er ikke tatt hensyn til forventet regional utvikling i form av næringsutvikling, arbeidsplasser eller andre faktorer som kan påvirke befolkningsveksten utover det som er lagt til i grunn i referansebane-scenariet (scenario 1). Netto innflytting er tilpasset til de boligpolitiske målsettingene som er satt. Utover dette er det boligmarkedet som styrer befolkningsveksten i de ulike. Dette innebærer at det er stort sett samme nivå på total

vekst i befolkningstallet som er lagt til grunn. Forskjellen ligger i hvordan det antas at befolkningsspredning kan bli i de ulike bydelene.

2.2.1 Scenario 1- videreføring av befolkningsprognosene fra HØP 2018-2021

Framskrivningen baserer seg på gjennomgående forutsetninger om demografiske drivere som fødselsrater, levealder og flytting. Fremtidsbildene har en strategisk tilnærming og baserer seg på føringer knyttet til politiske målsettinger og potensielle utviklingsbaner. Framskrivningene tilsier at den store veksten blant befolkningen mellom 20-29 år er i ferd med å flate ut. Kombinasjonen av høy arbeidsledighet, utflytting av unge og færre yngre voksne gjør at det vil være krevende å tiltrekke denne aldersgruppen til byen i årene fremover. I framskrivningen er det imidlertid klare forventninger om vekst i sysselsettingen. Det legges opp til en optimistisk lang horisont med fortsatt sysselsettingsvekst alle år fram mot 2034. En forventet fallende sysselsettingsprosent i befolkning som følge av aldring, samt at boligmarkedet løsner, gir forventning om en årlig jevn vekst opp mot 1 %.

De alternative framskrivningene som presenteres senere (scenario 2,3 og 4) er basert på ulike politiske vedtak og strategier for framtidig byutvikling. I disse scenariene er befolkningsprognoser fra scenario 1 justert for ulike boligbyggingsprogram.

2.2.2 Scenario 2 – utbygging av Madla/Revheim

Dette scenarioet baserer seg i hovedtrekk på formannskapets vedtak i

(<http://opengov.cloudapp.net/Meetings/STAVANGER/Meetings/Details/205463?agendaltemId=205821>). Vedtaket i denne saken legger til grunn tydeligere prioritering i nivå og utbyggingsrekkefølge på ulike områder:

- Den årlige boligbyggingen er på om lag 900 boliger pr. år.
- Madla/Revheim er tydelig prioritert med 150 boliger pr år, fra tidlig i 2020
- Øvrige feltutbyggingsområder i form av Hundvåg og Jåttå prioriteres. Det øvrige boligbehovet skal prioriteres langs Bussveien, men er dempet noe i forhold til Handlings- og økonomiplan 2018-2021

2.2.3 Scenario 3 – utbygging langs bybåndet

Dette alternativet fokuserer på det sentrale byområdet. I scenariet er all framtidig boligbygging fra Madla/Revheim som vist i alternativ 1, plassert i bybåndet. For de øvrige utbyggingsområdene, Hundvåg og Jåttå, er alternativet uendret.

Dette er i tråd med målsettingen om å styrke Stavanger sentrum, samt redusere behovet for bil i hverdagen. Det er i de sentrale områdene av Stavanger og sørover i Bybåndet som kommunen har størst mulighet til å tilby kortreist hverdag i form av høy tilgjengelighet av arbeidsplasser og servicefunksjoner ved bruk av gange og sykkel. Dette vil igjen styrke Stavanger sentrum som målpunkt, noe som igjen bidrar til å underbygge et høystandard kollektivsystem. Stavanger sentrum er i særklasse det viktigste målpunktet for kollektivreiser på Jæren. Dette gjelder både i andeler av alle reiser og kollektivreiser totalt.

Nivået på boligbyggingen, 900 boliger i gjennomsnitt per år, er lik alternativ 1. Alternativ 2 forholder seg også til vedtatte planer, men forskutter et vedtak om boligbygging i

områdeplanen for Mariero på minimum 800 boliger i perioden.

2.2.4 Scenario 4 – utbygging av Madla/Revheim + bybåndet

I alternativ 4 forutsettes realisering av både alternativ 2 og alternativ 3. Boligbyggingen øker til et nivå i overkant av 1 000 boliger per år. Dette bidrar til en ytterligere økt andel av den regionale veksten. Selv om tallet i prosent ikke utgjør mye, vil det forutsette en betydelig lavere netto utflytting til nabokommuner. Forutsatt at veksten skjer som følge av økte regionale andeler i storbyområdet, vil denne utviklingen også kunne være i tråd med 0-vekstmålet, i og med at reiselengder og tilgjengelighet til daglige gjøremål blir bedre for innbyggerne i storbyområdet.

2.3 Lønns- og prisvekst

Alle beregningene som er utført i forbindelse med analysen er i 2018- kroner, det vil si at lønns- og prisvekst ikke er inkludert.

2.4 Utvikling i sysselsetting

Stavanger kommune og Rogaland fylke har vært gjennom en periode med høyere arbeidsledighet enn i de siste årene før 2014. Fallet i arbeidsledighet har vært betydelig siden starten på 2017. Det ventes en utflating i løpet av året. Framtidsutsiktene er gode de første årene, og mer usikre jo lenger fram i tid. Nivået fra høsten 2017 og fram til i dag er det som ligger til grunn videre i den langsiktige perioden.

2.5 Statlig regulering og forvaltning

Regjeringen legger fram en perspektivmelding i hver stortingsperiode. Perspektivmeldingen 2017 drøfter viktige utfordringer for norsk økonomi, offentlige finanser og for videreføring av de norske velferdsordningene i et langsiktig perspektiv.

Samfunnsutviklingen med en befolkning som lever lenger, færre arbeidstakere per pensjonist og en framtid uten de unike konjunkturtoppene som oljeinntektene har historisk gitt til landet, regionen og kommunen, utfordrer finansieringen av velferdsmodellen i Norge. Dette taler for et scenario med lavere inntektsoverføringer fra staten i framtiden.

Perspektivmeldingen peker på at et viktig grep i den norske økonomien er å øke produktiviteten, deltakelsen i arbeidslivet, kompetansen og digitaliseringen i det norske samfunn gjennom forskning, innovasjon og et smart, grønt og nyskapende næringsliv. En mer effektiv og målrettet offentlig ressursbruk er også nødvendig. Varig velstand krever evne og vilje til omstilling.

Øvrige statlige styringssignaler gis kun for ett år om gangen gjennom de årlige stats- og nasjonalbudsjetter. Dette gir lite grunnlag for kommunene å bygge sin fireårige økonomiplan på, og enda mindre å sette rammer for analyser med enda lenger tidshorisont.

2.6 Framskrivning av investeringsbehov 2019-2034

Til de økonomiske analysene i LDIA er det utført en kartlegging av investeringsbehov for de fire ulike scenarioene for befolkningsendring i kommunen de neste 16 årene. Behovene er i hovedsak kartlagt innen områder som kommuner tradisjonelt har store investeringer. Det gjelder investeringsbehov som utløses av befolkningsendringer innen skole, barnehage, helse- og velferd, idrett, vann- og avløp samt investeringer knyttet til verdibevaring av bygg, anlegg, park og vei som.

Investeringsbehov innen skole, barnehage og idrett blir direkte påvirket av befolkningstallene i de ulike bydelene. Investeringsbehov innen barnehage er i tillegg sterkt påvirket av kommunens målsetning om bydelsdekning, som innebærer at kommunen kan ha behov for å etablere nye barnehager selv i perioder med overkapasitet. Investeringsbehov innen helse og velferd påvirkes i stor grad av den generelle demografiske endringer blant befolkningen, samt kommunes målsetninger for innhold og omfang av tjenester. Eksempelvis kan kommunens målsetning for dekningsgrad for sykehjem innebære store investeringsbehov innen den sektoren.

Historiske data tilsier at kommunen har hatt betydelige utgifter knyttet til vedlikehold, rehabilitering, funksjonsendring og fornying av sine bygg, anlegg, parker og veier. I de økonomiske analysene har en derfor forsøkt å ta høyde for ulike nivåer av vedlikehold og rehabilitering.

I Kapittel 5 gjøres det nærmere rede for investeringsbehov knyttet til de ulike scenarioene i de ulike områdene.

2.7 Frie inntekter

Dagens inntektssystem er videreført i analysemodellene. Systemet ble sist justert med virkning i 2017 og vil gjennomgå ytterligere endringer i forbindelse med både kommunereform og statens framtidige muligheter til å rammefinansiere kommunesektoren.

Formålet med inntektssystemet er å utjevne inntektene og utgiftene til kommunene og fylkeskommunene, for å gi et likeverdig tjenestetilbud til innbyggerne. Modellen er bygget slik at det er utvikling sett i relasjon til snittet av landets kommuner som gir utslag. Dette betyr at dersom kommunen utvikler seg annerledes enn andre kommuner innebærer det kompensasjon eller trekk innværende år eller påfølgende år.

Anslag på kommunens frie inntekter (skatt og rammetilskudd) i perioden 2019-2034 tar utgangspunkt i gjeldende HØP 2018-2021 og statsbudsjett for 2018, hvor også gevinstrealiseringer og effektiviseringer forventes, og viderefører dette utover i perioden. I tillegg er nasjonale og lokale prognoser om befolkningsvekst lagt til grunn. Demografiendringer er kun innlemmet i aldersgruppene som ligger til grunn for utgiftsutjevningen og ikke i øvrige kriterier i kostnadsnøkklene. Dette da nøklene er sammensatte med flere ulike variabler og det vil øke usikkerheten ytterligere med å lage prognoser både på lokale og nasjonale forhold.

Skatteinntektene forutsettes å utgjøre 40 % av de samlede inntektene til kommunene framover, og inntektsutjevningen er videreført med dagens ordning.

2.7.1 Skattenivå

Utviklingen i skattenivå over tid viser et betydelig fall fra toppåret 2013. Vanligvis videreføres siste års nivå justert for de nye styringssignalene inn i de neste fire årene i økonomiplanen.

Historien har vist at dette har vært noe vel optimistisk, all den tid skatteveksten for alle kommunene samlet har vært sterkere enn for Stavanger kommune og i de siste årene sågar sterkere enn forutsatt i nasjonale prognoser. Hertil kommer effekter av omlegging til uføretrygd, skattereformen og tidvis bedre konjunkturer i enkelte andre næringer enn olje og gass-sektoren. I tillegg endres det kommunale skattøret enkelte år for å kunne opprettholde målsettingen om at skatteinntektene skal utgjøre 40 % av kommunenes samlede inntekter. I skatteandelen inngår også eiendomsskatt.

Skattenivået per innbygger i Stavanger er i de langsiktige analysene videreført fra vedtatt budsjett 2018, justert for endelig vedtatt statsbudsjett 2018 og oppdaterte innbyggertall 01.01.2018. Dette gir et nivå på 125,4 % av landsgjennomsnittet og ligger like i overkant av regnskapstallene for 2017. Nivået anses ikke konservativt tatt i betraktning den utviklingen som perspektivmeldingen 2017 beskriver med lavere skatteevne per innbygger og andre konjunkturer.

2.8 Finansinntekter og -utgifter

Finansinntektene omfatter ulike renteinntekter, utbytte/eieruttak, realiserte/urealiserte gevinster fra finansielle instrument og mottatte avdrag fra utlån. Finansutgiftene omfatter ulike rentekostnader, låneomkostninger, realiserte/urealiserte tap på finansielle instrument, avdragsutgifter og utlån. Resultatet av disse eksterne finanstransaksjonene påvirker i stor grad nivået på netto driftsresultat.

Bykassen hadde i 2017 finansinntekter på kr 439 mill. og finansutgifter på kr 566 mill., noe som ga et resultat fra eksterne finanstransaksjoner på kr 127 mill., med tilsvarende reduksjon i netto driftsresultat. I 2017 var det en relativt lav netto kostnad fra eksterne finanstransaksjoner grunnet et lavt rentenivå og betydelige utdelinger av utbytte fra selskap. Fram i tid vil økning i gjeldsnivå i kombinasjon med økt rentenivå kunne gi en vesentlig økning i netto finanskostnader. En stadig større andel av driftsinntektene vil dermed anvendes til å betjene lån.

2.8.1 Finansinntekter

Bykassen mottar renteinntekter fra innskudd på konsernkonto, finansielle instrument, startlån, rentebytteavtaler, ansvarlig lån i Lyse AS mv. Slike renteinntekter er basert på et gitt grunnlag og rentenivå. I simuleringene er det foretatt framskrivninger av grunnlag som for eksempel gjennomsnittlig innskudd på konsernkonto og saldo for rentebytteavtaler og ansvarlig lån i Lyse AS.

Rentenivået er ofte basert på pengemarkedsrenten (3 mnd. NIBOR) med et marginpåslag. I simuleringene er det lagt til grunn prognose for 3 mnd. NIBOR for perioden 2019-2022, og deretter et nivå tilsvarende gjennomsnittlig 3 mnd. NIBOR siste 20 år (3,63 %). Det er videre lagt til grunn gjeldende avtalefestede marginpåslag, med enkelte mindre korrigeringer i analyseperioden.

Utbytte utgjør en vesentlig andel av finansinntektene. Utbytte fra Lyse AS har økt betydelig de siste årene og utgjør i størrelsesorden 90 % av samlet utbytte. I simuleringene er det lagt til grunn prognose for utbytte i perioden 2019-2022, og deretter en videreføring av utbyttensnivået. Utbyttensnivået påvirkes av oppnådde årsresultater og kapitalbehovet til selskapene. Det er av den grunn stor usikkerhet knyttet til framtidig utbyttegrunnlag.

Det er videre stor usikkerhet knyttet avkastning fra forvaltningen av langsiktige finansielle aktiva. I simuleringene er det lagt til grunn en gjennomsnittlig årlig avkastning på 2,5 %. I finansinntektene inngår også betydelige konserninterne rente- og avdragsinntekter. Dette omtales nærmere under konserninterne finanstransaksjoner.

2.8.2 Finansutgifter

Finansutgiftene omfatter hovedsakelig rente- og avdragsutgifter knyttet til investeringslån. I simuleringene tas det utgangspunkt i ulike investeringsnivå med tilhørende ulike gjeldsnivå i analyseperioden. I dag er det 30 års avdragstid på investeringslån. En økning eller reduksjon i avdragstiden vil påvirke de årlige finanskostnadene, men vil også påvirke gjeldsveksten.

Det kan være naturlig å se utviklingen av gjeldsnivået i sammenheng med utviklingen i kommunens betjeningsevne. I simuleringene tas det av den grunn utgangspunkt i gjeldsgraden som viser forholdet mellom brutto lånegjeld (ekskl. pensjonsforpliktelser) og brutto driftsinntekter (ekskl. finansinntekter). En høy gjeldsgrad gjør kommunen mer sårbar for endringer i rentenivået. Et høyt gjeldsnivå gir også en økt refinansieringsrisiko.

I simuleringene er det lagt til grunn et rentenivå for nye lån som er basert på den forannevnte prognosen for 3 mnd. NIBOR med marginpåslag på 0,6 % prosentpoeng (tilsvarende gjeldende marginpåslag i Kommunalbanken). Ved utgangen av 2017 var det en fastrenteandel på om lag 66 % av brutto lånegjeld. I første del av analyseperioden vil inngåtte rentebytteavtaler og lån med fastrente forfalle. Det vil følgelig være behov for ny rentesikring. I simuleringene vises effekten av endringer i rentenivået for hele låneporteføljen.

2.8.3 Konserninterne finanstransaksjoner

I finansinntektene inngår også konserninterne renter og avdragsinntekter fra utlån. Dette omfatter hovedsakelig langsiktig mellomværende mellom bykassen og Stavanger boligbygg KF og Stavanger utvikling KF. I sentrale utgifter inngår videre eieruttak fra kommunale foretak. De aktuelle inntektene er framskrevet i simuleringene.

De kommunale foretakene (KF) foretar også betydelige investeringer som finansieres gjennom egne midler og låneopptak i bykassen. Foretakene betjener lån i bykassen i stor grad gjennom egengenererte inntekter. Bykassen får dermed dekket økte innlånskostnader gjennom rente- og avdragsinntekter fra foretakene. Slike lån er av den grunn ikke innarbeidet i første versjon av den langsiktige drifts- og investeringsanalysen. Bykassen er imidlertid ansvarlig for foretakenes forpliktelser, og det kan således være naturlig å utvide analysen til å også omfatte kommunale foretak

2.9 Framskrivning av driftsutgifter 2019-2034

Driftsutgiftene framskrives til 2034. Denne framskrivningen tar utgangspunkt i de historiske driftsutgiftene for 2017 (siste kjente regnskapstall) og de fire ulike befolkningsprognosene som beskrives i rapporten. I simuleringmodellen er de fremtidige driftsutgiftene blitt illustrert per virksomhetsområde og samlet per tjenesteområde.

Driftsutgiftene for 2017 er fordelt i brukergrupper innenfor de enkelte virksomhetsområdene for å få frem en enhetskostnad per bruker. Den historiske enhetskostnaden er deretter framskrevet i

henhold til befolkningsprognosen for den aktuelle brukergruppen hvert år i perioden. Dette gjelder alle virksomhetsområder med unntak av områder der utgiftene vokser i takt med nye investeringer, for eksempel alders- og sykehjem. Der er framskrivningen blitt beregnet gjennom å bruke historiske driftsutgifter fra 2017 økt med de driftskonsekvenser av mulige investeringsbehov som er kartlagt. Innenfor tjenestene vann og avløp er det virksomhetens handlingsplan som ligger til grunn for framskrivningen av driftsutgiftene frem til 2029. Nivået fra 2029 er deretter videreført frem til 2034.

Brukergruppene er definert tilsvarende de alderskategoriene som bruker tjenesten. Eksempelvis er driftsutgiftene på virksomhetsområdet grunnskole, fordelt på totalt antall barn i alderen 6 til 15 år i 2017. Innen stab og støttefunksjoner, samt innenfor tjenesteområdene Bymiljø og utbygging, Innbygger- og samfunnskontakt og By- og samfunnsplanlegging beregnes enhetskostnadene ved at de totale driftsutgiftene fordeles på det totale antall innbyggere i Stavanger. Dette gjelder også for blant annet legevaktstjenesten og helse- og sosialtjenesten.

Andelen barn som bruker barnehagetilbudet i kommunen er brukt som en fordelingsnøkkel. I 2017 var det 92 % av barna i alderen 1-5 år som gikk i barnehage. Det er i tillegg tatt hensyn til at alderskategorien 1-2 år utløser dobbelt så høye utgifter som alderskategorien 3-5 år på grunn av bemannings- og pedagogtetthet.

I 2017 var det 4240 personer som fikk sosialhjelp eller KVP (kvalifiseringsprogrammet – tilbud om oppfølging og arbeidstrening) via NAV. Det utgjør 3,89 % av innbyggere i Stavanger kommune. 1 500 personer fikk hjelp av Helsehuset i 2017, som utgjør 1,13 % av innbyggerne i Stavanger kommune. Ved framskrivning av driftsutgiftene i perioden 2019-2034 for henholdsvis NAV og Helsehuset brukes 3,89 % og 1,13 % av innbyggerantallet som en fordelingsnøkkel.

Driftsutgiftene tilknyttet virksomhetsområdene Johannes Læringsssenter, Flyktningsseksjonen og botiltak for enslige mindreårige flyktninger (EMbo) er fremskrevet med like forutsetninger som framskrivning av integreringstilskuddet. Det er en fallende prognose frem til 2022 sammenlignet med 2017, men fortsatt et høyt nivå sammenlignet med 2014 og 2015.

Samme kriterier for vekst i driftsutgifter er benyttet til å fremskrive nivå for egenbetalinger og avgifter. Her er det antatt at forskriftene for egenbetalingen forblir uendret i perioden 2019-2034.

2.10 Simuleringsmodell for langsiktig drifts- og investeringsanalyse

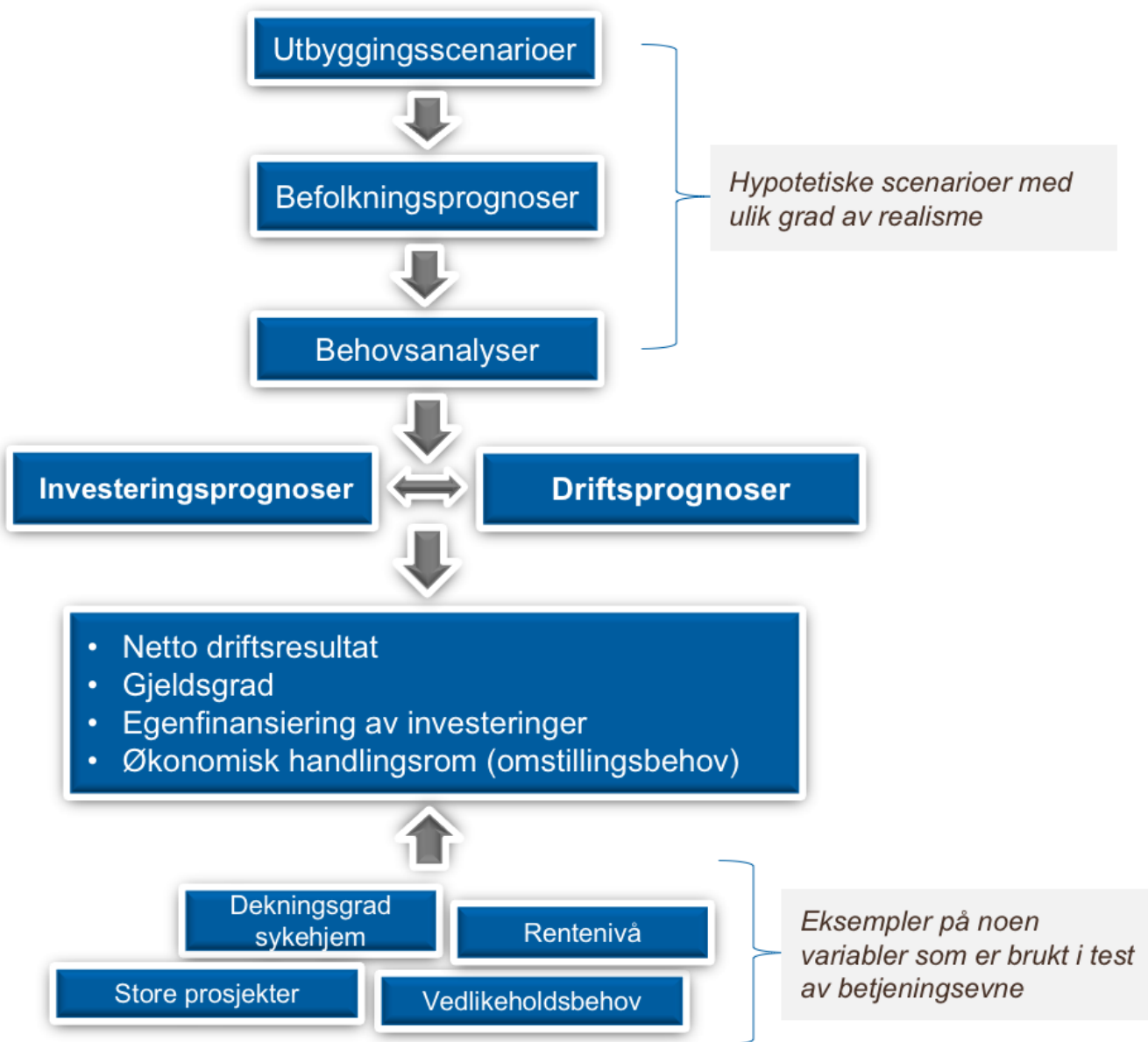
I forbindelse med utarbeidelse av langsiktig drifts- og investeringsanalyse har det vært nødvendig å lage en analysemodell. Modellen brukes til å simulere effekten av ulike variabler på kommunens økonomiske evne i et langsiktig perspektiv (16 år).

Modellen legger vekt på å studere effekten av ulike investeringsprofiler på kommunens finansielle måltall. Det brukes egne modeller for framskrivning av befolkningstall, samt egne modeller for kartlegging av investeringsbehov innen skole, barnehage, helse og velferdstjenester osv.

De økonomiske analysene som fremstilles i denne versjonen av LDIA ved hjelp av simuleringsmodellen er dels basert på historiske data og dels basert på fremskrevne data. Flere av elementene som inngår i datagrunnlaget er forbundet med stor usikkerhet, slik at analysene i

hovedsak kan påpeke en viss utviklingstrend, gitt at hypotesene lagt til grunn i analysene stemmer. Analysene har en teoretisk tilnærming, hvor en ser nærmere på hvordan kommunens egne målsetninger, ambisjoner, ulike utbyggingsplaner og befolkningsutvikling påvirker kommunens investeringsbehov og tjenestenivå.

Simuleringsmodellen som benyttes for å lage illustrasjoner av mulige utviklingstrender i kommunens økonomi er veldig lik fremgangsmåten en bruker for utarbeidelse av budsjettene i forbindelse med handlings- og økonomiplaner. Forskjellen er at modellen fremskriver kommunens inntekter og utgifter basert på noen scenarioer for befolkningsutvikling som er avledet av ulike utbyggingsplaner. I tillegg tester modellen kommunens betjeningsevne ved endring i en rekke variabler, som for eksempel rentenivå eller endring i kommunens egne målsetninger for tjenestenivå. Økonomiske effekter på kommunens økonomi vises ved hjelp av utmåling mot kommunens finansielle måltall. I det videre arbeidet med LDIA vil det være mulig å tilpasse modellen slik at en kan se på enda flere sammenhenger, der iblant Nye Stavanger. Illustrasjonen under viser hvordan simuleringsmodellen er bygget opp.



Bruk av hypotetiske scenarioer i analysene innebærer at datagrunnlaget er forbundet med en del usikkerhet. Sannsynligheten for at noen av scenarioene kan faktisk skje varierer. Alle scenarioene

er relevante inntil de har blitt motbevist. De mest sannsynlige scenarioene kan kreve at det planlegges og utføres en handling, slik en ville gjort for en hendelse som har oppstått. For den type scenarioer vil tidspunkt for når tiltak iverksettes være helt essensielt da en forsøker å unngå konsekvensene av at en bestemt situasjon oppstår i fremtiden. Eksempelvis, hypotetiske scenarioer hvor kommunen opprettholder dekningsgraden for sykehjem på 25 % de neste 16 årene. Investerings- og driftsutgifter som er forbundet med måltallet, gitt den totaløkonomien som er fremskrevet, tilsier at måltallet kan vanskelig opprettholdes uten store omstillinger, og at en betydelig reduksjon av ambisjonsnivået vil være nødvendig. Noen av scenarioene som brukes i simuleringene krever nærmere utredning, datainnsamling og analyser.

3. KOMMUNENS LANGSIKTIGE MÅL

Kommuneplanens samfunnsdel har søkelys på fremtidige muligheter og utfordringer. Forventninger til fremtidig befolkningsutvikling er en sentral premiss for Stavangers kommuneplan. Gjennom den politiske behandlingen av kommuneplanen tas det stilling til hvilke strategier som skal følges for å utnytte mulighetene og møte utfordringene.

Stavangers kommuneplan for perioden 2019-2034 er under revidering. Det vil utarbeides en felles samfunnsdel for nye Stavanger, tuftet på forslagene som beskrives her. Det tas derfor forbehold om endringer.

Visjonen fra gjeldende kommuneplan, *Sammen for en levende by*, foreslås videreført. For å spisse budskapet enda mer, er verdiene *Inkluderende, klimavennlig og nyskapende* løftet fram.

Målområdene som foreløpig er beskrevet, tar utgangspunkt i utfordringene skissert i vedtatt planstrategi og planprogram, samt foreløpig visjon, verdier og målsetninger.

3.1 Næringsutvikling – hovedsenter for verdiskaping og kompetanse

Stavangerregionen er sterkt avhengig av olje- og gassnæringen. Fall i oljeprisene, samt forventninger om lavere etterspørsel etter olje og gass på sikt, synliggjør med stor tyngde at dette ikke er bærekraftig i lengden. Olje og gass vil være viktig i mange år fremover, men regionen har behov for et bredere og mer robust næringsgrunnlag. Det å skape nye arbeidsplasser er sentralt.

Utviklingen av et bredere og mer bærekraftig arbeids- og næringsliv vil preges av digitalisering. Digitaliseringen innebærer store trusler for etablerte bedrifter og betydelige utfordringer i kommunen. Samtidig gir det store muligheter for nye produkter og tjenester, smartere og rimeligere prosesser innenfor mange ulike områder.

En viktig strategi vil være å videreutvikle den attraktive kunnskapsbyen. Stavanger skal være en attraktiv by å studere, forske og skape innovasjon i. Kommunen vil arbeide for å utvikle innovative partnerskap mellom kommunen, næringslivet, forskningsmiljø og innbyggerne. Det skal være enkelt og attraktivt å etablere, utvikle og drive næringsvirksomhet i Stavanger.

3.2 Trygge og utviklende oppvekst- og læringsmiljø

Det har lenge vært en tendens til at småbarnsfamilier flytter til nabokommunene for å finne større boliger. Ved politisk behandling av planprogrammet for kommuneplanen ble det presisert at man ønsker en by som er attraktiv å bo i for barnefamilier. Å videreutvikle trygge og utviklende oppvekst- og læringsmiljø vil være sentralt for å lykkes. God oppvekst og utdanning er viktig for å sikre innovasjon, høy deltakelse i arbeidslivet og verdiskaping i framtiden. Gode barnehager og skoler er sentralt og kan fungere som hjørnesteiner i lokalsamfunnsutviklingen. Dette forutsetter blant annet at barn får plass i barnehage i sitt nærmiljø. Andre arenaer som barn og unge bruker på fritiden bør prioriteres og plasseres lett tilgjengelig.

3.3 Kultur, mangfold og deltakelse som drivkraft i samfunnsutviklingen

Mangfold og deltakelse er verdifullt i seg selv. Med de komplekse utfordringene kommunen står overfor, fra klimaendringer til ensomhet, er det viktig å spille på lag med og mobilisere de ressursene som finnes blant innbyggerne. Både for å utvikle nye løsninger, og for å gjennomføre disse. Å legge til rette for deltakelse i kreative aktiviteter og skape gode møteplasser på tvers av ulike skillelinjer i befolkningen kan bidra til dette.

3.4 Tjenester som fremmer mestring og livskvalitet

Strammere økonomiske rammer, flere hjelpetrengende og økende forventninger fra innbyggerne til hva kommunen skal levere gjør at man må tenke nytt om hvordan man jobber, og hvordan man kommuniserer og samhandler med innbyggerne. Bedre dialog med innbyggerne kan bidra til bedre tjenester og tiltak.

3.5 Byutvikling med gode bomiljø og et kortreist hverdagsliv

I arbeidet med en ny byutviklingsstrategi for Stavanger vektlegges det kortreiste hverdagslivet. I dette ligger å kunne nå de daglige gjøremålene innenfor gang- og sykkelavstander fra bolig, eller med korte avstander til holdeplasser i byens kollektive transportsystem. Et kortreist hverdagsliv legger grunnlaget for å styrke byens urbane kvaliteter og attraksjoner, og vil bidra til utviklingen av en mangfoldig by med menneskeliv og allsidige aktiviteter. Som ledd i dette er det viktig å legge til rette for gode boliger for alle, i trygge bomiljø.

Det kortreiste hverdagslivet er også en forutsetning for å lykkes med å redusere byens samlede transportbehov. Det er transportsektoren som per i dag er lokalsamfunnets største bidrag til utslipp av klimagassutslipp, med en andel på om lag to tredjedeler av utslippene. For å nå de fastsatte målsettingene om å redusere utslippene, er det reduksjon av kommunens samlede transportbehov som gir størst uttelling i å nå disse målene. Arbeidet med kommunens klima- og miljøplan er nærmere beskrevet i kapittel 4.5.

Nullvekst i personbiltransport er en forutsetning for statlig finansiering av byvekstavtalen. Selv om en stadig større andel av bilparken blir elektrisk vil det være behov for å redusere biltrafikken. Dette fordi man ikke har arealer til å bygge tilstrekkelig veikapasitet til å sikre god flyt i trafikken, og fordi en fortsatt satsing på bilbasert transport vil føre til en uønsket byspredning.

For å oppnå en by som er i tråd med prinsippet om et kortreist hverdagsliv, forutsettes en byutviklingsstrategi som gir tydelige rammer for hvordan den framtidige byveksten skal skje. Gjennom utbygging av bussveien og styrkingen av de øvrige kollektivtilbudene er det blitt etablert viktige bystrukturerte redskaper, som allerede har en styrende effekt på hvor og hvordan man bygger ut byen. Nye krav til reduserte klimagassutslipp peker på at man ytterligere må forsterke kommunens styring av i hvilken rekkefølge man bygger ut byen i. Prioritering av utbygging i de sentrale byområdene og styrking av de sammenhengende urbane områdene er viktige virkemidler for å oppnå målene som er satt.

Dette er blant temaene som det jobbes med i arbeidet med revisjonen av Stavangers byutviklingsstrategi. I dette arbeidet ses det også på hvilke virkemidler kommunen rår over for å oppnå en ønsket byutvikling. Et av de viktigste virkemidlene er kommunens utbygging og tilrettelegging av offentlig service, som skoler, barnehager, idrettsområder, friområder med videre. I kommunens prioriteringer og langsiktig planlegging av den offentlige servicen, legges det til grunn at prioriteringene bygger opp under og forsterker Stavangers byutviklingsstrategi.

Den pågående revisjonen av Stavangers byutviklingsstrategi legges fram som del av behandlingen av kommuneplanens arealdel, rett over sommeren 2018. Endelig vedtatt plan vil foreligge i løpet av våren 2019. Når den reviderte byutviklingsstrategien for Stavanger er blitt vedtatt i 2019, legges det til grunn at det ved etterfølgende revisjon av LDIA blir foretatt en harmonisering i tråd med ny kommuneplan.

4. SENTRALE STRATEGIER I TEMA- OG FAGPLANER

Investeringsprofilene reflekterer framskrivninger av målene i kommuneplanen og de mål og strategiene som er forankret i de ulike fag – og temaplanene. Kjennskap til sentrale momenter i disse planene er en forutsetning for å forstå bakgrunnen for de ulike investeringsforslagene. Kommunen yter et vidt spekter av tjenester. I denne analysen belyses de største tjenesteområdene, hvor kommunen tradisjonelt har hatt store investerings- og driftskostnader. Under gis det en kortfattet beskrivelse av fokusområder i de ulike planene og strategiene.

4.1 Helse og velferd

Stavanger kommune har som mål at flest mulig har et aktivt liv og klarer seg selv best mulig. Gjennom Leve HELE LIVET-satsingen skal det skje en vridning i måten Stavanger kommune leverer helse-, sosial- og omsorgstjenester på. Kjernen i Leve HELE LIVET er å understøtte viljen og evnen til aktivitet og egenmestring, slik at brukeren opplever trygghet og mestring i hverdagen. Denne satsingen skal utvides til nye brukergrupper uavhengig av alder og diagnose. Målet er å gi bedre, men også billigere tjenester.

Tjenestene må innrettes slik at man kan møte veksten i antall eldre som kommer etter 2020 og overføring av oppgaver fra spesialisthelsetjenesten. Helse- og omsorgstjenestene må understøtte viljen og evnen til aktivitet og egenmestring. Dette skjer best utenfor institusjon.

4.1.1 Heldøgnsomsorg for eldre

I 2018 er dekningsgraden for heldøgnsomsorg for eldre 24,5 % av antall innbyggere over 80 år.

Dekningsgraden inkluderer plasser i aldershjem (64), sykehjem (974) og bofellesskap for eldre/demens (83). 760 av plassene i sykehjem er beregnet til langtidsopphold og 214 er korttids plasser. Da er øyeblikkelig-hjelp plassene på Stokka sykehjem regnet med. Det gir en andel korttids plasser på 22 %.

Sykehjemmene er forbeholdt de mest hjelpetrengende med størst behov for medisinsk behandling og omsorg. Sykehjemmene bør være store, rundt hundre beboere eller flere, for å være faglig robuste til å møte fremtidens utfordringer i medisinsk behandling og pleie. Bofellesskapene skal i hovedsak være tilbud til eldre med en demenssykdom som har behov for miljøterapeutisk tilrettelegging og tilsyn hele døgnet. Bofellesskapene kan ha fra 16 til 32 beboere.

Eldrebefolkningen er stigende i årene som kommer og Stavanger kommune vil ha behov for nye sykehjem og bofellesskap i perioden 2019-2034. Det bør få betydning for dekningsgraden for heldøgnsomsorg. Flere av de store kommunene vurderer dekningsgraden og går for en lavere dekningsgrad de neste 10 til 15 årene enn i dag.

Selv om andelen eldre over 80 som klarer seg uten hjelp er økende, må en eventuell reduksjon i dekningsgraden likevel i noen grad bli kompensert med økte tjenester i hjemmet, velferdsteknologi og mer ambulante tjenester. Stavanger kommune må i tillegg vurdere nye boformer som kan forebygge ensomhet og ivareta eldres behov for trygghet og fellesskap. Det kan for eksempel være et botilbud med lav grad av tilsyn og bemanning i kombinasjon med hjemmetjenester.

Når det gjelder seniorboliger må kommunen bør stimulere private utbyggere til å bygge boliger som er tilpasset denne brukergruppen.

4.1.2 Personer med rusmiddelproblemer

Botilbudet til personer med rusmiddelproblemer i Stavanger kommune består i hovedsak av enkeltstående leiligheter med oppfølging. I tillegg har man noen tilbud med samlokaliserte boliger, disse har en lavere bemanningsnorm enn bofellesskap. Målgruppen for disse botilbudene er i hovedsak personer som har et middels godt funksjonsnivå. Begrensinger i målgruppen for de samlokaliserte boligene medfører at en del personer med rusmiddelproblemer ikke kvalifiserer for tiltaket, og trenger en kommunal bolig med oppfølging. Kommunen kan dermed ha flere personer med rusproblematikk på venteliste for kommunal bolig samtidig som flere av leilighetene i de samlokaliserte botilbudene står ledige. Scenarioene som vurderes i LDIA tar utgangspunkt i ulike alternative utbyggingsstrategier av botilbud for å løse denne utfordringen.

I «**Bolig for velferd** (https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/boby/nasjonal_strategi_boligsosialt_arbeid.pdf) - Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014-2020)» er to av de prioriterte satsningsområdene at: alle skal ha et godt sted å bo, og alle med behov for tjenester skal få hjelp til å mestre boforholdet. For å oppnå dette er det behov for å øke de ambulante tjenestene som gir oppfølging i bolig til personer med rusmiddelproblemer. Det observeres at en del av brukerne i større grad enn tidligere sliter med helseproblemer, fysisk og psykisk, med påfølgende dårligere funksjonsnivå. Sammen med økende levealder gir det økt behov for oppfølging i hjemmet for gruppen, i likhet med resten av befolkningen.

Mange boliger samlet i samme nabolag med samme brukergruppe, gjør også at behovet for oppfølging øker, slik at bo-områdene kan være trygge nabolag for alle som bor der.

4.1.3 Psykisk helse/ROP-lidelser

Per april 2018 har Stavanger kommune 166 plasser i bofellesskap psykisk helse/ROP. Det har de siste 10 årene vært mellom 50 og 60 personer på venteliste for plass. Rotasjonen har de siste årene ligget på drøyt 10 %.

I forbindelse med Opptrappingsplanen for psykisk helse 1999-2006, ble det opprettet bofellesskap til mennesker med psykiske lidelser. Formålet var at pasienter med alvorlige psykisk lidelser, hovedsakelig psykoselidelser, skulle få et stabilt bosted med tjenester i kommunene. Flertallet av de som fikk tilbud om leilighet i de første bofellesskapene, hadde vært innlagt i spesialisthelsetjenesten over flere år.

Etter hvert så man at også personer med alvorlige psykiske lidelser, deriblant personlighetsforstyrrelser kombinert med rusmiddelproblemer, også kunne nyttiggjøre seg slike tilbud. Disse utgjør en annen målgruppe enn opprinnelig planlagt, og bidrar til nye utfordringer både knyttet til størrelse på bofellesskapene, bygningsmessig utforming, kompetanse, samt hvor mye hjelp beboerne ønsker. Det er derfor behov for mindre boenheter, for eksempel fire leiligheter, med noe fellesareal og en personalbase.

Målgruppens behov er mer sammensatt enn før, og at dette krever mer fleksible bo- og oppfølgingstiltak. Fra 2018 opprettet kommunen en ny tjeneste kalt *fleksible satelittboliger*. Dette er kommunale boliger/omsorgsboliger eller privateide/leide boliger, der beboere etter utflytting fra bofellesskap fortsatt kan få tjenester fra bofellesskapet. Formålet er at flere skal få mulighet til å flytte ut fra bofellesskap og slik frigjøre flere plasser. Det vil likevel være behov for å bygge ut noen flere heldøgnstilbud med stasjonær bemanning.

4.1.4 Personer med utviklingshemming

Stavanger kommune har i dag 25 bofellesskap for utviklingshemming (UH) med 159 plasser, og 4 barneboliger med totalt 17 plasser.

Det står 68 personer på venteliste til bofellesskap utviklingshemming, per april 2018. Ventelisten er i dag preget av to grupperinger. Den ene gruppen består av yngre mennesker som bor hjemme hos foreldre og som er klare for å flytte hjemmefra og inn i bofellesskap. Den andre grupperingen består av mennesker som har bodd i egne leiligheter med eller uten kommunale tjenester, men som etter hvert har fått et større hjelpebehov og søkes inn i bofellesskap

I følge plan for helse og omsorgstjenester til personer med utviklingshemming 2015-2018, «[Et aktivt og meningsfullt liv](https://www.stavanger.kommune.no/siteassets/samfunnsutvikling/planer/temaplaner/plan-for-helse-og-omsorgstjenester-til-personer-med-utviklingshemming-2015-2018.pdf) (https://www.stavanger.kommune.no/siteassets/samfunnsutvikling/planer/temaplaner/plan-for-helse-og-omsorgstjenester-til-personer-med-utviklingshemming-2015-2018.pdf)», skal unge med utviklingshemming i et normalt livsløp ha mulighet til å flytte i egen bolig før fylte 25 år. Prognoser lagt til grunn i planen viser at det hvert år vil være en netto økning på 3 personer som har behov for bolig og tilgang til tjenester hele døgnet.

Mange personer med utviklingshemming har en tidligere og raskere aldringsprosess enn andre vil oppleve. Personer med utviklingshemming har også generelt dårligere helse enn resten av

befolkningen. Forskning viser imidlertid at gjennomsnittlig levealder har økt for denne gruppen. Utviklingen forventes å fortsette fremover i tid.

I tillegg til den generelle befolkningsutviklingen og høyere gjennomsnittsalder for mennesker med utviklingshemming, vil flere faktorer kunne påvirke behovet for bofellesskap/botilbud til mennesker med utviklingshemming og/eller funksjonshemminger:

- Antall som fødes med alvorlig utviklingshemming og/eller fysiske funksjonshemming.
- Utvikling i oppgavedeling mellom primær- og spesialisthelsetjeneste.
- Lovkrav knyttet til kommunens ansvar for mennesker med utviklingshemming og/eller funksjonshemming
- Antall brukere med utviklingshemming som kan flytte fra boliger med døgnbemanning til satellitter eller egne kjøpte leiligheter.
- Behov for antall plasser i barne- og ungdomsbolig, samt tjenestebehovet til denne brukergruppen.

4.1.5 Planlegging av fremtidens botilbud innen helse- og omsorgstjenester

Når det gjelder boligtiltak innen psykisk helse/ROP-området og til dels også UH-området og fysisk funksjonshemmede, står kommunen foran et paradigmeskifte med overgang fra relativt store bofellesskap med personalbase og stasjonær bemanning, til ordinære (kommunale) boliger med ambulant oppfølging, og satellittboliger tilknyttet eksisterende bofellesskap. Det pågår en prosess med utarbeiding av ny boligsosial handlingsplan, nye planer for psykisk helse og rus-området, rullering av plan for tjenester til utviklingshemmede og en langsiktig plan for institusjoner og boliger, kalt *Omsorgsbygg*.

Rådmannen vil i forbindelse med utarbeidelse av nevnte plandokumenter, konkretisere hvilke av de ulike scenarioene som denne analysen belyser, vil være aktuelt å planlegge ut ifra, når det gjelder videre utbygging av tradisjonelle bofellesskap med personalbase, og i hvor stor grad det isteden kan satse på andre typer boligløsninger (samlokaliserte boliger, satellittboliger etc.) for dem som trenger daglig kontakt med helse- og sosialpersonell.

Faktorer som vil ha betydning for vurderingene vil i tillegg til den generelle befolkningsutviklingen være forventet utviklingen av helsetilstanden i befolkningen (flere eller færre med alvorlige psykiske lidelser/ROP-lidelser, flere eller færre som fødes med alvorlig utviklingshemming og/eller fysisk funksjonshemming, flere eller færre med behov for ressurskrevende tjenester), utviklingen i oppgavedelingen mellom primær- og spesialisthelsetjenesten, og lovkrav knyttet til kommunens ansvar for mennesker med psykiske lidelser, ROP-lidelser, ulike funksjonshemminger og behov for ressurskrevende tjenester.

De nevnte planprosessene som nå pågår i Helse og velferd, for å konkretisere boligbehovene på disse områdene fram mot 2034, er ikke kommet langt nok til at rådmannen på nåværende tidspunkt kan gi kunnskapsbaserte anslag på investeringsbehov med tilhørende driftsutgifter. De scenarioene som denne analysen tar for seg er derfor forbundet med stor usikkerhet. I neste rullering av LDIA vil rådmannen korrigere scenarioene med utgangspunkt i de oppdaterte fagplanene innen Helse og velferd, og presentere et mer korrekt bilde av økonomiske konsekvenser forbundet med satsingene.

4.2 Skolebruksplan

Investeringsbehov i grunnskolen utløses enten av manglende kapasitet til elevene eller av oppgraderingsbehov. Flere av skolene i Stavanger er av eldre dato og har behov for både bygningsmessige oppgraderinger og pedagogiske tilpasninger. Læreplanreformen Kunnskapsløftet kom i 2006 og en ny læreplanreform er nå på trappene. Det stilles i dag helt andre krav til variasjon i undervisningsformer, tilpasning til elevenes ulike behov og læringsmåter, muligheter for fleksibel organisering av elevene og rom for at elevene kan være aktive i sin egen læringsprosess, enn hva det er lagt opp til i tradisjonelle skolebygg. Nye digitale arbeidsverktøy har også endret tenkningen om hvordan moderne skolebygg bør utformes.

4.2.1 Elevframskrivninger

Elevtallsframskrivingene for skolene tar utgangspunkt i inntaket siste fire år. Det forutsettes at om lag 94 % av elevene i grunnskolealder går i offentlig skole. Andelen som benytter offentlig skoletilbud varierer i de ulike bydelene. Noen bydeler og skoler opplever større mobilitet og søkning til private skolealternativer enn andre.

I kapasitetsplanleggingen tas det også hensyn til andre forhold. Som et utgangspunkt regner en at skolene har plass til 30 elever per klasserom. Dette betyr ikke at det forutsettes at det skal være 30 elever i klassen ved alle skoler. For eldre skoler med mindre klasserom brukes 28 elever per klasserom som et anslag for kapasitet. En to-parallellers barneskole med 14 klasser vil da i utgangspunktet ha $14 \cdot 30 = 420$ elevplasser og $14 \cdot 28 = 392$ elever hvis det er et eldre skolebygg.

Ved beregning av kapasitet og behov, legges det imidlertid ikke til grunn 100 % oppfylling av elevplassene. En skole vil alltid måtte operere med noe ledig kapasitet for å gi plass til elever som flytter inn i skolekretsen. Ledig plass på noen trinn kan heller ikke uten videre utnyttes på trinn med mange elever. På grunn av årskullvariasjoner, skolebytter og flytting underveis i skoleløpet vil kapasiteten ved en skole derfor antas som fullt utnyttet ved 80-90 % oppfylling av maksimalt antall elevplasser.

En for høy oppfyllingsgrad på en skole vil gi liten fleksibilitet og øke risikoen for akutte og midlertidige utvidelser. Det er ønskelig å unngå midlertidige løsninger i størst mulig grad. Midlertidige bygg blir ofte like kostbare som permanente bygg, men gir som regel mindre helhetlige og gode skoleanlegg, både med tanke på arkitektur og estetikk og i forhold til pedagogisk helhet og sammenheng i anlegget. En for høy oppfyllingsgrad vil også kunne medføre for høyt press på skolens fellesarealer, spesialrom og grupperom, noe som i neste omgang kan gi et dårligere pedagogisk tilbud. Ved press på gymsalkapasitet, kan elevene få lengre vei å gå til kroppsøvingstimene.

Stavanger har derfor – etter mal fra Oslos skolebehovsplan – lagt følgende til grunn ved beregningen av kapasiteten ved den enkelte skole. Disse har vist seg å harmonere godt med Stavangers tidligere beregninger av elevtallskapasitet ved skolene:

- Eldre, sentrumsnære barneskoler: 80 prosent oppfylting
- Nyere barneskoler i ytre by: 85 prosent oppfylting
- Eldre, sentrumsnære ungdomsskoler: 85 prosent oppfylting
- Nyere ungdomsskoler i ytre by: 90 prosent oppfylting

Konsekvenser av ikke å prioritere de nødvendige investeringer i skolebygg vil være et dårligere pedagogisk tilbud til elevene og at flere elever vil oppleve å ikke få plass på den nærmeste skolen. Muligheten til å praktisere fritt skolevalg vil også bli innskrenket.

Om lag en fjerdedel av kommunens investeringsbudsjett i gjeldende Handlings- og økonomiplan 2018-2021 går til investeringer i skolebygg. Mange skoler har behov for oppgraderinger, pedagogiske tilpasninger eller nybygg. Det vil være viktig å velge en utbyggingsstrategi som gir god ressursutnyttelse og best mulig skolebygg til flest mulig elever. Det vil være fornuftig å utnytte allerede eksisterende skolekapasitet godt.. Konsekvensene ved ikke å planlegge og prioritere investeringene godt, vil være at skoletilbudet ikke blir likeverdig for byens elever og i verste fall at kommunen blir mindre attraktiv for barnefamilier.

4.2.2 Planlegging av utbygging og utvikling av skoler i Stavanger

Stavanger kommune har vedtatt egne arealnormer for skolebygg som fastsetter hvor store arealer skolene skal ha til ulike funksjoner som klasserom, grupperom, spesialrom, fellesarealer, arbeidsplasser for lærere osv. Arealnormene angir en standard mal for nye skolebygg. Eldre skolebygg tilpasses i den grad det er mulig. Nye skoler bygges med langt større arealer per elev og ansatt enn skolene gjorde før i tiden.

Kommunalstyret for oppvekst har i [sak 41/17](http://opengov.cloudapp.net/Meetings/STAVANGER/Meetings/Details/403697?agendaItemId=208508) (<http://opengov.cloudapp.net/Meetings/STAVANGER/Meetings/Details/403697?agendaItemId=208508>) vedtatt noen prinsipper som skal ligge til grunn for utbygging og utvikling av skolene i Stavanger.

Skolestrukturen i Stavanger kommune skal være bærekraftig og robust ut fra prinsippene om:

- at skolen har kompetanse som ivaretar bredde og dybde i opplæringen
- at elevinntaket er forutsigbart for elever og foreldre
- at høy økonomisk og arealmessig ressursutnyttelse blir ivaretatt
- at det er gode arbeidsforhold for elever og lærere i skolebygget og tilstrekkelig kapasitet
- at skolevei og skolenes uteområder er trygge, og at uteområder har tilfredsstillende areal for elevene

Barneskoler bør ideelt sett være dimensjonert for minst tre paralleller (21 klasser) og ungdomsskoler for minst seks paralleller (18 klasser) for å sikre god driftsøkonomi, bred og god kompetanse i personalet og en kapasitet som er tilstrekkelig robust overfor svingninger i elevtallet – noe som igjen gir forutsigbarhet for elever og foreldre.

Elever i grunnskolen har rett til å gå på nærskolen. Når en skole har utnyttet hele sin kapasitet, kan kommunen til en viss grad utnytte ledig kapasitet på naboskoler ved å lage forskrifter om skolegrenser. Grensene kan likevel ikke strekkes så langt at en bryter med nærskoleprinsippet. En skole er full i nærskoleprinsippet forstand når elevtallet har nådd en viss grense – skjønnsmessig, pedagogisk og bygningsmessig.

Stavanger har i 2018 i overkant av 15 000 elever i grunnskolen. Elevtallet ventes å øke med om lag om lag 1 500 fram til 2034. Mesteparten av veksten vil komme i slutten av planperioden. Fram

til 2028 ventes elevtallet bare å øke med 200. Utviklingen er imidlertid ulik fra bydel til bydel og fra skole til skole.

4.3 Barnehagebruksplan

Barnehagebruksplanen bygger på nasjonale og lokale føringer som barnehagelov og gjeldende kommuneplan.

4.3.1 Barnehagedekning

Stavanger kommune har full barnehagedekning, det vil si at alle med rett til plass ut fra barnehagelovens bestemmelser, har fått tilbud om plass. Beregningene i barnehagebruksplanen tar utgangspunkt i at et vektet gjennomsnitt tilsvarende 92 % av barn i alderen 1-5 år ønsker plass. Mål for dekningsgrad i de ulike bydelene kan imidlertid variere. Bruk av barnehagetjenesten er frivillig og ikke alle ønsker et barnehagetilbud. Tabellen under viser målsetning for dekningsgrad for ulike barnealder.

Kommunen har plikt til å tilby plass i barnehage til barn under opplæringspliktig alder som er bosatt i kommunen, som har søkt innen søknadsfristen og er født før 1. desember året før, jfr. § 12 a i Lov om barnehager (<https://lovdata.no/NL/lov/2005-06-17-64/§12a>). Kommunen som lokal barnehagemyndighet, skal sikre et helhetlig barnehagetilbud av god kvalitet, samt sikre at utbyggingsmønster og driftsformer blir tilpasset lokale forhold og behov.

Kommuneplanen 2014-2029 omhandler barns fremtid i Stavanger, med utgangspunkt i oppvekstmiljø, læring og fritid. Kommuneplanen sier blant annet at Stavanger skal ha attraktive og utviklende oppvekstmiljø i hele kommunen. Kommunen vil:

- planlegge barnehagetilbud i nærmiljøet. Tilbudet skal være av høy kvalitet preget av gode relasjoner, positiv utvikling, læring og danning
- at barnehager fordeles geografisk slik at barnefamilier får redusert behov for transport og en enklere hverdag
- at det må utvikles barnehagekonsepter som kan tilpasses i en tettere by
- at barnehagen skal være en god læringsarena som inkluderer alle barn

4.3.2 Planlegging av fremtidens utbygging og utvikling av barnehager i Stavanger

Som grunnlag for framtidig utbygging og utvikling av barnehagene i Stavanger har barnehagebruksplanen seks prinsipper, som også danner grunnlaget for vurderingene av de fire scenarioene som belyses i LDIA:

1. Barnehagestrukturen skal planlegges slik at kapasiteten er tilpasset antall barn med lovfestet rett, dvs. 92 % (snitt) av antall barn i aldersgruppen 1-5 år
2. Barn i Stavanger skal som hovedregel få tilbud om barnehageplass i eget nærmiljø eller i egen bydel
3. Barnehagene skal ha en størrelse som bidrar til fleksibel bruk, solid ledelse og fagmiljø

4. Barnehagebygget skal ha en utforming som støtter opp om barns utvikling
5. Barnehagebygget skal bidra til godt fysisk arbeidsmiljø for de ansatte
6. Barnehagene i Stavanger skal være universelt utformet

I barnehageåret 2017/18 går omlag 7 750 barn i barnehage i Stavanger, fordelt mellom ca. 40 % i private barnehager og 60 % i kommunale. Samlet sett har byen et overskudd på plasser. Det har de siste årene vært en nedgang i barnetallene, noe som har ført til at kommunen har et overskudd på plasser. Dette utgjør ca. 500-600 plasser i uutnyttet leke- og oppholdsareal og er ujevnt fordelt i byen. I sentrumsnære områder som Storhaug og Våland er det et underskudd på plasser, mens i Forusområdet og Hillevåg og i deler av Eiganes har et til dels stort overskudd.

Reservekapasitet og befolkningsprognosene ligger til grunn for framtidig planlegging av utbygging og utvikling. Balanse mellom behov og kapasitet for å sikre en jevnere bydelsdekning er det krever at det tas strukturelle grep som:

- Avvikle drift i bygg i områder med overdekning
- Etablerer nye plasser i områder med underdekning
- Regulerer tilstrekkelig areal til barnehageformål i utbyggingsområder før utbyggingen har kommet i gang
- Ha en balanse mellom kommunale og private barnehager tilsvarende 65 % kommunale plasser og 35 % private

En god langsiktig planlegging av barnehage tilbudet i bydelene medfører:

- Bedre balanse mellom behov og kapasitet for byen totalt og for bydelene/geografiske områder
- Flere barn vil få tilbud om barnehageplass i eget nærmiljø eller i egen bydel
- Barnehager med størrelse som bidrar til fleksibel bruk, solid ledelse og fagmiljø
- Bedre utnyttelse av økonomiske ressurser

4.4 Fagplan for idrett

Investeringsbehov, tjenesteutvikling og prioriteringer innen idrett belyses og forankres gjennom fagplan idrett i Stavanger. Fagplan for idrett 2019-2034 som er under utarbeidelse bygger på de overordnede nasjonale og lokale føringene, blant annet [Stortingsmelding 26\(2011-2012\)](#)

(<https://www.regjeringen.no/contentassets/aaf9142d54e344608cc20d4e5fa752e0/no/pdfs/stm201120120026000dddpdfs.pdf>) Den norske idrettsmodellen og kommuneplan.

4.4.1 Idrettsplanens overordnede mål

Hovedmålsetning i fagplan for idrett er at Stavanger kommune skal legge til rette for at flere kan utøve idrett og fysisk aktivitet. Videre vil kommende fagplan for idrett ta for seg følgende tema:

Omstilling til ny hverdag

Omstilling blir viktig for det tilbudet kommunen gir til idretten i tiden fremover. Kvaliteten skal opprettholdes, men koste mindre. Kommunen må møte behovet for økt anleggskapasitet innen

idretten gjennom koordinert utbygging av offentlige behov. Idrettsanleggene må i større grad lokaliseres i tilknytning til skoler og barnehager slik at kommunen kan sikre en god samordning av de offentlige tjenestene.

Folkehelse

Idretten i Stavanger vil de neste tiårene stå overfor en situasjon med en klar økning i andelen eldre over 80 år, mens aldersgruppen 0-14 år mest sannsynlig vil synke. Befolkningen vil også bli mer mangfoldig. Det er klare sosiale forskjeller i levekårene til innbyggerne i ulike deler av byen, jfr. kommunens levekårsundersøkelser. Det har betydning for innbyggers bruk av idrettens aktiviteter og anlegg. Innbyggere med høy sosial status er mer aktive brukere av idretten enn de med lav sosial status. Stavanger kommune vil videreføre arbeidet med levekårsloft i større deler av det byområder som har levekårsutfordringer. Byen skal utvikles med et godt tilbud av friområder, idrettstilbud og grønn infrastruktur.

Helårsidrett

Mange idretter har gått fra å være sesongbaserte idretter til å være helårsidretter. Dette betyr at man trenger flere anlegg for å dekke opp under behovet slik at utøverne får mulighet til å utøve sin idrett. I en tettbygd by som Stavanger med lite areal er dette en utfordring. Ved bygging av nye anlegg må Stavanger kommune tenke innovativt, fremtidsrettet og kompakt.

Profesjonalisering

Idretten blir stadig mer profesjonalisert og det stilles stadig større krav til sportslig og administrativ ledelse. Idrettslagene må i økende grad forholde seg til en virkelighet preget av konkurranse om sponsormidler.

Nye aktiviteter

Det er stadig flere som ønsker å drive idrettsaktiviteter i de kommunale idrettsanleggene. I takt med befolkningsutviklingen, og at byen blir mer internasjonal, er det sannsynlig at tallet på idrettslag vil øke, og at det oppstår nye idretter som ønsker å etablere sin aktivitet i byen. Tilfredsstillende idrettsanlegg for byens innbyggere frem over gjør at flerbruk av idrettsanlegg blir i større grad nødvendig enn tidligere. En må også regne med omdisponering av arealer som blir lite brukt i dag.

4.4.2 Planlegging av utbygging og utvikling av idrettsanlegg

Fremtidens utbygging av idrettsanlegg og idrettstilbudet i Stavanger bør baseres på prinsippene nevnt under, som også er utgangspunktet for de scenarioene som LDIA belyser:

- Flerbruk, sambruk og kompakte fleksible løsninger skal være hovedprinsippet for bygging av nye anlegg. Det innebærer utbygging av flerbrukshaller.
- Stavanger kommune skal opprettholde dagens standard på eksisterende idrettsanlegg.
- Kommunen skal sette av areal til idrettsaktivitet i alle nye utbyggingsområder
- Stavanger kommunen skal opprettholde bredden i aktivitetstilbudet.

En god langsiktig planlegging av utbygging og utvikling av idrettsanlegg vil føre til:

- Bedre vilkår for den organiserte idretten til å utøve sin aktivitet.

- Legge bedre til rette for at kommunen kan åpne opp kommunale idrettsanlegg til byens innbyggere til egenorganisert aktivitet.
- Viktig del for å kunne stimulere til bedre folkehelse, da flere vil kunne ta i bruk kommunens idrettsanlegg.
- Idretten tilpasses bedre til mangfoldet ved tilrettelegging for nye idrettsaktiviteter som byen ikke har i dag.

4.5 Klima- og miljøplan

Klima- og miljøplanen 2018-2030 som er under utarbeidelse tar opp tema knyttet til klima og miljø på tvers av kommunens tjenesteområder og for hele Stavanger. Klima- og miljøplanen vil også inneholde en handlingsplan med konkrete tiltak, som har til hensikt å motvirke de lokale klima- og miljø utfordringene. Økonomiske konsekvenser ved klima- og miljøutfordringer vil i årene som kommer påvirke kommunens investerings- og driftsbudsjetter. Det er hensiktsmessig å ta høyde for disse kostnadene i de langsiktige analysene. Denne versjonen av LDIA fordyper seg ikke i de langsiktige økonomiske konsekvensene ved klima- og miljøutfordringene. Rådmannen tar sikte på at når kommunens første klima- og miljøbudsjett er utarbeidet, skal den også inngå i datagrunnlaget til analysene i LDIA.

Viktige lokale tema i Stavanger er klimagassutslipp, miljøgifter i sjøbunnen i noen områder, perioder med dårlig luftkvalitet, forbruk og avfall, naturmangfold og vannmiljø. For noen av disse blir det utarbeidet egne planer, og kostnadene for tiltak vil da bli tydeligere. Det gjelder også temaet «Klimatilpasning», som skal vise behov og muligheter for å redusere skadene knyttet til havnivåstigning, mer styrtregn m.m.

Uten en satsing på klima- og miljøområdet vil livsgrunnet for mennesker og andre organismer bli dårligere, på kort eller lengre sikt. Dette er et verditap for kommunen. Et klima- og miljøbudsjett bør derfor starte med miljøverdsetting, hvor økonomiske konsekvensene av miljøskader analyseres og omgjøres til monetære verdier.

4.5.1 Reduksjon av klimagassutslipp

Norge har forpliktet seg gjennom Paris-avtalen til å arbeide for at klimagassutslippene skal bli redusert så mye at den globale oppvarmingen ikke overstiger to grader, og helst ikke 1,5 grader, innen utgangen av dette århundret. I følge [Klimaloven](https://lovdata.no/NL/lov/2017-06-16-60/§3) (https://lovdata.no/NL/lov/2017-06-16-60/§3) skal Norge redusere de nasjonale utslippene med 40 % innen 2030, målt fra 1990, og med 80-95 % innen 2050 (lavutslippssamfunnet).

I Stavanger kommer rundt 70 % av de lokale klimagassutslippene fra veitransport og bruk av energi i bygg står for ca. 20 %. I forslag til ny Klima- og miljøplan er det satt som mål å redusere de direkte lokale utslippene i Stavanger betydelig (40-50%) innen 2030 og et langsiktig mål om å være en fossilfri by innen 2040 -2050.

Mange store tiltak for å redusere klimagassutslipp er allerede besluttet. I [Bypakke Nord-Jæren](http://www.bypakken.no/?_id=78741) (http://www.bypakken.no/?_id=78741) skal det brukes kr 30 mrd. fram mot 2033. De viktigste tiltakene i Stavanger er Sykkelstamveien mellom Stavanger og Sandnes, Bussveien (fra Stavanger sentrum til Sandnes sentrum, Forus Vest og Stavanger lufthavn Sola), andre busstraseer, sykkelveier og gangveier.

Midlene kommer i hovedsak fra bompenger, men Staten bidrar med kr 7 mrd. gjennom Byvekstavtalen, i tillegg til å dekke en stor andel av kostnadene med Bussveien. De statlige tilskuddene betinger at regionen oppnår «nullvekstmålet» (null vekst i biltrafikken), dvs. at all økning innen persontransport må dekkes gjennom kollektivreiser, gåing og sykling.

Kommunens utbyggingsstrategi bør i større grad tilrettelegge for fortettet utbygging av boliger og næringsareal langs kollektivaksene, og samling av flest mulige hverdagsfunksjoner nær hjemmet, for å redusere behovet for transport. Utbygging av infrastruktur for lading av elbiler, bygging av sykkelveier og opprettelse av mobilitetspunkt for sømløs overgang mellom ulike transportmidler er viktige satsingsområder for å redusere klimagassutslippene. Overgang fra bruk av fossile til fornybare energikilder i oppvarming av kommunens bygg og i byen er også viktig for å redusere klimagassutslippene.

4.5.2 Ressursbruk og avfall

«Sirkulær økonomi» er et overordnet prinsipp i EU og i Stavanger kommunes klima- og miljøplan. Det innebærer å bruke minst mulig råstoffer og å holde disse i et biologisk eller teknisk kretsløp så lenge som mulig. Ved gjenbruk, resirkulering og gjenvinning bevares og skånes naturressursene, og det gir bedre forsyningssikkerhet for fremtiden. Prisen kan bli høyere for investeringer i bygge- og andre materialer, forbruksvarer m.m., men det vil redusere material- og energibruk, utslipp og avfall, og livsløpskostnadene kan bli lavere på sikt.

4.5.3 Forurenset sjøbunn

Stavanger er ett av 17 prioriterte områder som i samarbeid med Miljødirektoratet arbeider for å kartlegge og renske opp i forurenset sjøbunn. Miljødirektoratet har støtteordninger der kommunen kan søke om å få dekket inntil 75 % av kostnadene. Målet er å redusere forurensningen slik at det er trygt å spise fisk og sjømat fra alle områder i Stavanger innen 2030. Flere områder langs Stavangers havneområder og i tidligere industriområder gjenstår for kartlegging og tildekking av sjøbunnen.

4.5.4 Medvirkning og involvering, kommunen som miljø- og klimapådriver

De store omstillingene som Stavanger står foran krever god dialog med og informasjon overfor befolkningen. Endringer og restriksjoner vil merkes av innbyggerne, næringslivet, eiere av boliger og næringsbygg m.fl.

Realisering av målene i kommende klima og miljøplan vil medføre at kommunen må ta høyde for en del kostnader i sitt investerings- og driftsbudsjett i årene som kommer. Gjennomføring av planen kan sikre:

- mindre klimagassutslipp og dermed mindre påvirkning av det globale klimaet
- mindre forurensning i luft, jord og vann, og mindre støy
- en by med flere og mer trivelige møteplasser for mennesker og en enklere hverdag med mindre transportbehov
- mer robuste økosystemer og bedre folkehelse
- bedre sikkerhet for å kunne dekke behov for materialer i fremtiden

- større engasjement og forståelse i befolkningen for viktigheten av å ta vare på natur og miljø

4.6 Vann- og avløpsplaner

Vann- og avløpstjenestene i Stavanger skal være gode, trygge og effektive. Kommunen skal sørge for at innbyggerne har rent vann i springen og at det er rent vann i sjøen. Arbeidet med revidering av hovedplan for vann og avløp pågår, og vil legges frem for politisk behandling i 2018. Det kan derfor forekomme endringer i datagrunnlaget som er brukt i LDIA. Hovedplanen for vannforsyning, vannmiljø og avløp skal sikre langsiktighet og bærekraft – og må ta høyde for et tilstrekkelig investeringsnivå, og kapasitet og kompetanse til å ha forsvarlig drift, vedlikehold og forvaltning av vann- og avløpssystemene. Driftskostnadene innen vann og avløp er i stor grad styrt av overføringer til IVAR som betaling for kjøp av drikkevann og levering av avløpsvann (44 %). IVAR sin økonomiplan legger opp til en betydelig kostnadsøkning i kommende 5 års-periode som følge av store investeringer. Utover dette legges det opp til at driftsbudsjettet ivaretar bærekraftig rehabilitering og vedlikehold av ledningssystemene, og at det kan bygges opp tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å oppnå hovedplanens mål.

I perioden 2019-2034 legges det til grunn et samlet investeringsvolum på om lag kr 2,2 mrd. Ordinære og systematiske fornyelser av vann- og avløpsledningsnett utgjør 64 % av dette, og er en sentral satsing på en bærekraftig forvaltning av infrastrukturen. Investeringene er avgjørende for å nå en rekke mål, særlig med tanke på å redusere vann på avveie, ha tilstrekkelig forsyningssikkerhet og forsvarlig avløpshåndtering. Investeringer som følger av ulike byomformingstiltak utgjør om lag 20 % av det samlede investeringsvolumet for vann- og avløpsverket i perioden. Disse midlene omfatter alle nødvendige tiltak på vann- og avløpsnett som følge av endringer i byen, som for eksempel Ryfast og Eiganestunnelen, Lyse sine nye fjernvarmetraseer, bussveien og nye kollektivtraseer, større utbyggingsområder og transformasjon av gamle industriområder m.fl. Dels er disse kostnadene lovpålagte gjennom veiloven sitt krav om flytteplikt, og dels er det samfunnsøkonomisk riktig å samordne og koordinere tiltak. Investeringene er nødvendige for måloppnåelse knyttet til fornyelsestakt på ledningsnett. Over en lang tidsperiode vil det ofte dukke opp momenter som kan påvirke drifts- og investeringsnivået. Dette kan for eksempel være lovendringer, krav og store utbyggingsprosjekter. På den andre siden vil teknologiutvikling og innovasjon kunne bidra til økt effektivitet og høyere kvalitet.

4.7 Rehabilitering, oppgradering og modernisering av kommunens eiendomsmasse

Stavanger eiendom forvalter en bygningsmasse på over 500 000 m². I tillegg kommer boligeiendommer og utviklingseiendommer forvaltet gjennom Stavanger boligbygg KF og Stavanger Utvikling KF. Kommunens vedlikeholdsstrategi for drift og vedlikehold av bygningsmassen tar utgangspunktet i verdibevarende vedlikehold. I tillegg kan virksomheter og brukere av kommunale bygg få behov for at byggene tilpasses nye funksjoner og krav. Universell utforming må innarbeides i alle oppgraderinger for å kunne møte kravene som kommer i 2025. I tillegg har kommunen ansvar for en del historiske og vernede bygg. Rehabilitering og vedlikeholdskostnader for denne type bygg er ofte betydelig, eksempelvis Domkirken.

Store deler av kommunens investeringsbudsjett i handlings- og økonomiplanperioder går i utgangspunktet til større rehabiliteringsprosjekter. For eksempel rehabilitering av kommunale formålsbygg som skoler, barnehager, idrettsanlegg og administrasjonslokaler står alene for om lag kr 1,7 mrd. i perioden 2018-2021. Det utgjør over 40 % av det totale investeringsbudsjettet for den nevnte perioden. Det innebærer at det investeres om lag kr 420 mill. årlig i rehabilitering, tilpasninger og oppgraderinger av kommunens eiendomsmasse.

I tillegg til investeringene har kommunen et årlig drifts- og vedlikeholdsbudsjett på om lag kr 300 mill. Normtallene tilsier at budsjettet burde være nærmere kr 380 mill. Nivået på årlige drifts- og vedlikeholdsmidler vil være avgjørende for byggenes holdbarhet (standard) og levetid. Likefullt vil alle bygg trenge totalrehabilitering omtrent hvert 30. år. Dersom dagens nivå på årlig drift og vedlikehold videreføres, forventes det at «levetiden» på de fleste bygg vil reduseres ned mot 25 år. Det kan på sikt føre til at flere bygg vil trenge totalrehabilitering. Det anslås at det omtalte investeringsbehovet kan øke fra om lag kr 300- 400 mill. årlig til nærmere kr 500 mill. årlig.

Vedlikeholdsetterslepet for kommunen eiendomsmasse, funksjonsendringer og nye krav, kombinert med behov for investeringer i nye formålsbygg som utløses av befolkningsutviklingen, vil prege kommunen drifts- investeringsbudsjetter i årene fremover. Rådmannen har derfor i utarbeidelse av LDIA lagt vekt på å simulere effekten av ulike rehabiliteringsbehov på kommunens økonomi.

5. FRAMSKRIVNING AV INVESTERINGSBEHOV 2019-2034

Kommunens vedtatte planer, målsetninger og ambisjoner for de ulike tjeneste som ble gjennomgått i kapittel 4, samt de scenarioene for befolkningsprognoser som ble presentert i kapittel 2.2 danner utgangspunktet for kommunens mulige investeringsbehov de neste 16 årene. I dette kapitlet vil det gis en oversikt etterfulgt av kort omtale av de ulike investeringsprofilene som kommunen kan stå overfor.

Befolkningsprognosene og sammensetning av demografien har betydning for hvilke investeringer som kan bli nødvendig å gjennomføre, men nivået på hvor stort investeringene kan bli er historisk forårsaket av kommunens målsetninger og ambisjoner, utbyggingsområder og eiendommens behov for rehabilitering, modernisering og funksjonsendring.

Hvor fremtidig boligbygging foregår har betydning for hvor investeringer i kommunale investeringsbehov kan oppstå. På den andre siden antas det at hvor det investeres i kommunale formål kan ha betydning for hvor folk velger å bosette seg.

Det understrekes i denne versjonen av LDIA har analysene kun hatt oppmerksomhet på de sannsynlige behovene for investeringer i kommunale formålsbygg som kan utløses som følge av boligbyggingen. Det er imidlertid flere aspekter ved utvikling av utbyggingsområder som denne versjonen av LDIA ikke har fordypet seg i. Det tas sikte på at i fremtidige rullering av LDIA skal en ha oppmerksomhet på de viktigste økonomiske aspektene ved byutviklingsstrategier. Denne type analyser bør gjennomføres etter at ny kommuneplan er vedtatt. I Kapitel 2.2 ble det imidlertid gitt en gjennomgang av befolkningsframskrivninger ved 3 ulike alternativer for utbyggingsstrategier. Vekstprognosene for befolkningstallene og prognoser for utvikling

demografiske sammensetningen er tilnærmet likt i alle 3 alternativene, men mønsteret for hvor folk velger å bosette seg varierer mye i alternativene. Utbyggingsområder har betydning for investeringer i kommunale formålsbygg som må bygges i nærheten av der folk bor. Dette gjelder stort sett skoler, barnehager og idrettshaller/nærmiljøanlegg. Øvrige behov for kommunale formålsbygg blir mest påvirket av demografiske endringer enn boligutbygging. Det gjelder blant annet sykehjem og bofelleskap. I tillegg har kommunens egne målsetninger og ambisjoner for kvalitet og omfang betydning for investeringsbehovene.

Kommunen forvalter en betydelig eiendomsmasse. Mange av eiendommene vil de neste 16 årene få behov for større rehabiliteringer, funksjonsendringer og tilpasninger til nye normer og krav. I gjeldende Handlings- og økonomiplan for periode 2018-2021 er om lag 40 % av kommunens totale investeringsbudsjett bundet til større rehabiliteringsprosjekter. Det utgjør omtrent kr 400 mill. årlig. I analysene i LDIA er det derfor lagt vekt på å simulere den kombinerte økonomiske effekten av mulige rehabiliteringsbehov som kan sammenfalle med behov for nye formålsbygg.

Kommunens investeringsbehov har historisk sett vært knyttet til formålsbygg som skolebygg, barnehagebygg, omsorgsbygg, idrettsbygg, kulturbygg, kirkebygg, rehabilitering av eiendom, parker og veier og vann og avløpssektor. Kommunen vil også ha periodevis behov for andre type investeringer, som for eksempel innen IT, men det er sannsynlig at de største investeringsbehovene vil oppstå innen de nevnte tjenesteområdene. I følgende avsnitter vil det gis en gjennomgang av kartlagte investeringsbehov som kan oppstå de neste 16 årene med bakgrunn i nevnte forutsetninger. Investeringsbehovene, sammen med driftskonsekvensene som medfølger, vil være grunnlag for økonomiske analysene. Det gjøres oppmerksom på at alle tall er oppgitt i 2018-krone for å gjøre sammenlignings med dagens situasjon enklere.

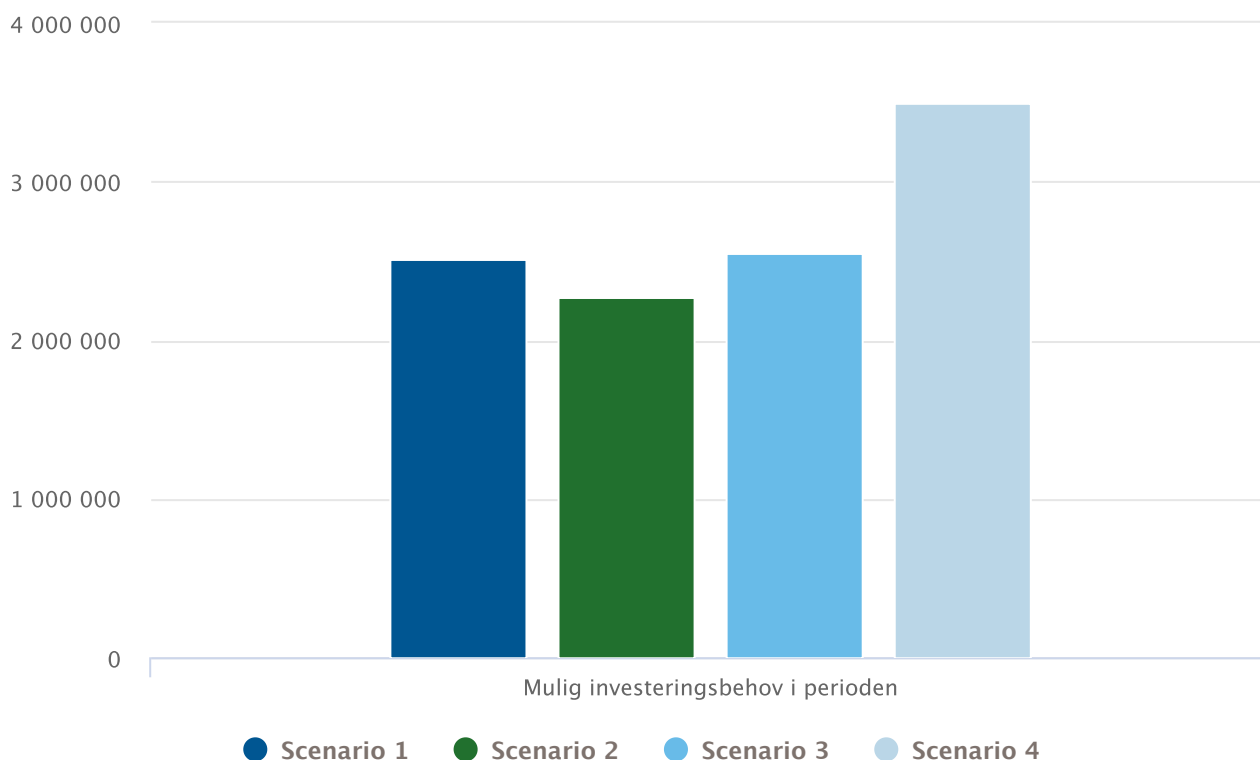
5.1 Skole

Framskrivningene av elevtall for skolene er laget med utgangspunkt i erfaringstall fra elevinntaket til skolene siste fire år. Dersom inntaksområdene for skolene endres, vil også framskrivningene endres. Om en skole blir full, kan dette enten løses ved å utvide skolen eller i noen tilfeller ved å justere inntaksområdene i forhold til naboskolene. Inntaksområdene kan likevel ikke endres så mye at de kommer i konflikt med elevenes rett til å gå på nærskolen. Det vil være behov for investeringer i skolebygg også selv om kapasiteten skulle tilsa at der er nok skolelokaler. Flere av skolebyggene i Stavanger er gamle og utidsmessige og i liten grad tilrettelagt for dagens pedagogikk. Skolebruksplanen som er under revidering, vil gi en nærmere vurdering av oppgraderingsbehovet ved hver enkelt skole og konkludere med en prioritert rekkefølge for disse investeringene.

Flest investeringsbehov kan oppstå i scenario 4. Høy vekst langs bybåndet, i tillegg til vekst på Revheim, vil utløse behov for kapasitetsutvidelse i begge områdene i planperioden. Nest flest behov vil oppstå i scenario 3. Både alternativ 3 og 4 forutsetter utbygging langs bybåndet. Begge framskrivingsalternativer gir utvidelsesbehov ved Våland, Kvaleberg og Auglend skoler, i tillegg til den allerede planlagte utvidelsen av Vaulen skole. Kapasiteten ved Våland skole vil i begge disse framskrivingsalternativene bli sprengt allerede i inneværende HØP-periode og plassbehovet vil måtte avhjelpes midlertidig ved justering av inntaksområdet mot naboskolene. Kvaleberg og Auglend skoler ligger an til å få utvidelsesbehov rundt 2030 i disse alternativene. Våland skole er i liten grad tilrettelagt for dagens pedagogikk og vil kunne få investeringsbehov også selv om scenario 1 eller scenario 2 legges til grunn. Jåtten og Byfjord skole får utvidelsesbehov i alle fire

framskrivingene. I scenario 3 og 4 forseres utvidelsesbehovet ved Jåtten til 2029. I scenario 1 og 2 kommer behovet 3-5 år seinere. Byfjord skole håndterer et høyt elevtall allerede i dag. Presset på Byfjord vil være høyt i alle fire framskrivinger, men høyest i scenario 1 og 2. Elevtallet på Byfjord når en topp allerede i 2019, noe som aktualiserer justering av skolegrensene mot Kampen skole som et alternativ, eller supplement, til utvidelse. Kampen skole har i dag god plass og vil kunne håndtere flere elever fra både Byfjord og Våland. I framskrivingsalternativene 2 og 4, vil bygging av ny ungdomsskole på Revheim bli aktualisert. Et alternativ til utvidelse av Revheim, er å gi flere elever skoleplass på Smiodden. Sunde skole vil også måtte utvides ved boligbygging på Revheim. Sunde skole har allerede i dag et høyt elevtall, og utvidelse vil her bli nødvendig i alle framskrivingsalternativer bortsett fra scenario 3 – der Revheim legges på is. I scenario 1 vil Sunde skole få behov for utvidelse i 2028-2030. Ved alternativ 2 og 4 vil utvidelsesbehovet komme allerede rundt 2022-2024. Ved scenario 3 vil Sunde skole ha tilstrekkelig kapasitet i hele framskrivingsperioden. Både Sunde og Revheim kan imidlertid få behov for rehabilitering uavhengig av elevtallsvekst. Det er verdt å merke seg at kapasiteten ved Hafrsfjord skole vil bli dårlig utnyttet ved scenario 3 med kun utbygging langs bybåndet. En vil da eventuelt måtte vurdere å skyve inntaksområdet for Hafrsfjord nærmere Sunde skole for å sikre elevtilfanget på skolen. Ved scenario 2 og 4 vil kapasiteten ved Hafrsfjord skole bli godt utnyttet, mens scenario 1 gir moderat utnyttelse ved denne skolen. Framskrivningene for Gosen skole er omtrent like i alle fire alternativer. Det vil bli behov for å redusere inntaksområdet for denne skolen og utnytte ledig kapasitet på naboskolene Ullandhaug og Kannik. Hvis ikke dette gjøres vil det tidlig på 2020-tallet bli behov for å utvide Gosen skole. Skeie skole i Hundvåg plansone, og Gausel og Godeset skoler i Forus plansone, vil alle tre trolig få utvidelsesbehov i starten av 2030-tallet. Dette gjelder i alle fire framskrivingsalternativer. Andelen barn som går på private skoler er lavest i kommunen i Hundvåg bydel og høyest i kommunen i Forus bydel. Det er derfor noe høyere sannsynlighet for at behovet i Hundvåg vil slå til enn at det samme vil skje i Forus. I Forus vil kapasiteten på Gausel og Godeset kunne ses i sammenheng, slik at en ved behov for utvidelse kan konsentrere dette til en av skolene.

Scenario 4 ser ut til å gi de største investeringsbehovene for skole, da plassmangel vil tvinge fram utvidelse av flere skoler enn i de andre alternativene. Scenario 3 – utbygging langs bybåndet og Revheim lagt på is – gir også store investeringsbehov – i og med at flere av skolene i bybåndet har lite ledig kapasitet. Det er likevel sannsynlig at flere av disse skolene likevel vil måtte gjennomgå en opprustning og oppgradering til moderne pedagogikk i løpet av planperioden, uavhengig av hvilket vekstalternativ som legges til grunn.



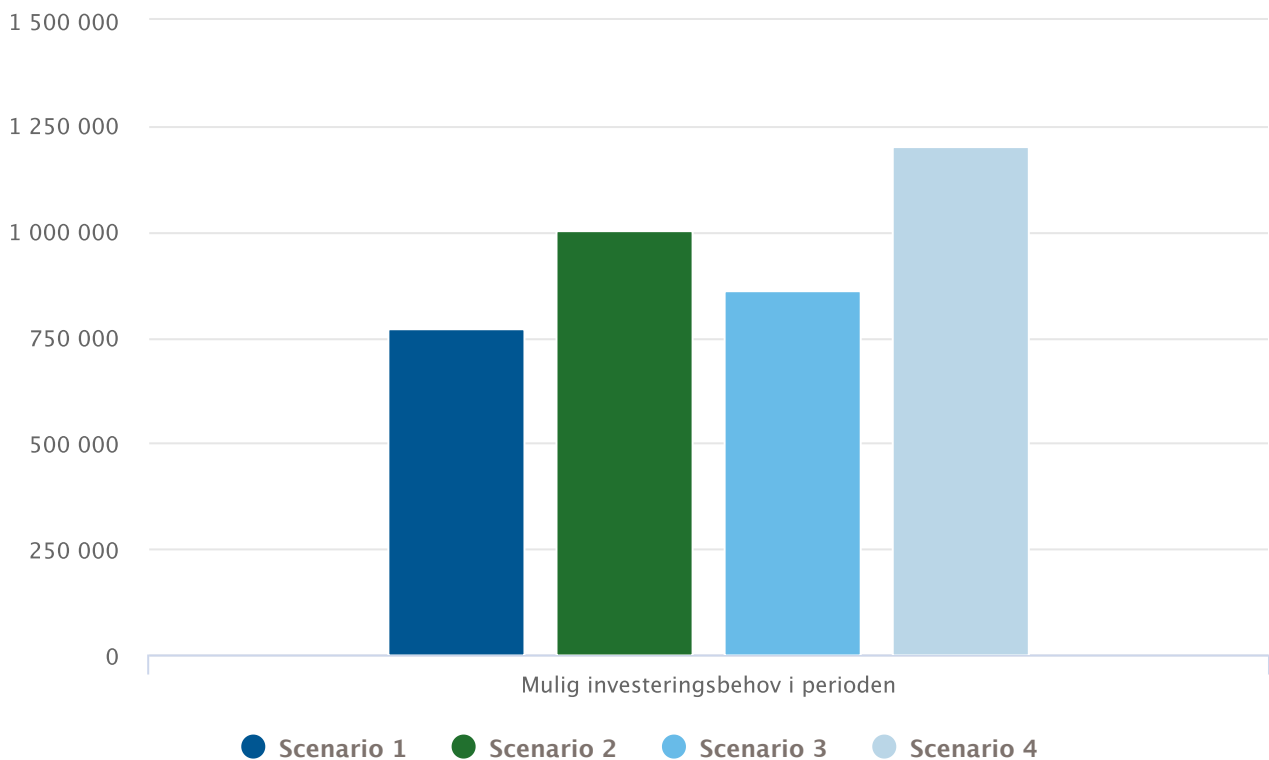
Figur 1 Mulige investeringsbehov innen skolebygg i perioden 2019-2034 (tall i tusen)

5.2 Barnehage

Investeringsbehovene innen barnehage i et langsiktig perspektiv er svært usikre. Framskrivningene av behov som er gjort i denne analysen er med bakgrunn i de skisserte scenarioene for befolkningsutvikling. I tillegg til den usikkerheten som foreligger i utviklingen i antall barn, er det også en rekke andre faktorer som påvirker presisjonsnivået i analysene. I LDIA er det forsøkt tegne et bilde av hvor stort behov for barnehageplasser som kan oppstå i de bydelene. Dette er ikke ensbetydende med at det må bygges like mange barnehageplasser som behovet tilsier. Behovet for fremtidige barnehageplasser kan bli dekket gjennom uutnyttet kapasitet i enkelt bydeler. I tillegg må det antas at noe av behovet blir dekket av private barnehager. En nærmere omtale av dette finnes i kapittel 3.

I beregningene av fremtidig barnehagebehov er det tatt utgangspunkt i at 92 % av barn i barnehagealder skal ha barnehageplass. I gjeldende barnehagebruksplan påpekes det at kommunen har et arealoverskudd som tilsvarer omlag 500-600 plasser. Rådmannen vil i løpet av 2018 kartlegge den totale arealkapasiteten i de kommunale barnehagene. Den kartlagte informasjonen vil da benyttes i utarbeidelse av ny barnehagebruksplan, og vil legges til grunn for analysene i fremtidige rullinger av LDIA. Da kommune00n ikke har styringsrett over de hvor stort areal de private har i drift, er ikke beregning av total arealkapasitet eksakt. Arealutnyttelse i private barnehager varierer mellom 50 – 100 %. Arealutnyttelsen kan variere fra år til år. Private barnehager kan også tilby plass til barn fra andre kommuner. Selv om de fleste foreldre ønsker plass i egen bydel, kan de også ha plass i andre bydeler, i barnehager med en uttalt pedagogisk profil eller i andre kommuner. Ifølge barnehageloven skal foreldrenes ønsker tillegges stor vekt.

Da det er ubalanse mellom overskudd og underskudd på plasser i ulike bydeler, må en i beregningene av behov se tallene fra de ulike bydelene i sammenheng. Foreldre kan både ønske og få gode praktiske løsninger som ikke er avgrenset til egen bydel. De er mer opptatt av geografisk nærhet enn bydelsgrensene. Det gir usikre tall når det gjelder behovet i de enkelte bydelene. Vurdering av behov for økning i antall plasser i ett område/bydel må derfor sees i sammenheng med kapasiteten andre områder og i byen totalt.



Figur 2 Mulige investeringsbehov innen barnehagebygg i perioden 2019–2034 (tall i tusen)

5.3 Helse og velferd

Investeringsbehovene innen helse- og omsorgsbygg er i liten grad påvirket av de scenarioene som ble presentert for befolkningsframskriving. Investeringsbehovene her henger tett sammen med kommunens egne målsetninger for tjenesteomfang samt de demografiske endringene som forventes.

5.3.1 Heldøgnsomsorg for eldre

I 2018 er dekningsgraden for heldøgnsomsorg for eldre 24,5 prosent av antall eldre over 80 år.

Dekningsgraden inkluderer aldershjem, sykehjem og bofellesskap for eldre/demens.

Basert på framskriving av eldrebefolkningen er det utarbeidet fire scenarier for investeringsbehovet i sykehjem og bofellesskap for eldre basert på ulik dekningsgrad av heldøgnsomsorg for personer over 80 år. De fire scenariene er med 25, 22, 20 og 18 prosent dekningsgrad.

Eldrebeholdningen er stigende i perioden 2019-2034 og Stavanger kommune vil ha behov for nye sykehjem og bofellesskap i perioden. Mye tyder på at de eldre er i ferd med å bli «friskere» enn de var tidligere. En eventuell reduksjon i dekningsgraden må likevel i noen grad bli kompensert med velferdsteknologi og økning i hjemmebaserte tjenester.

Flere av de store kommunene vurderer for tiden dekningsgraden og går for en lavere dekningsgrad enn i dag de neste 10 til 15 årene.

Sykehjemmene skal være forbeholdt de sykeste med størst behov for medisinsk behandling og omsorg. Sykehjemmene bør være store (rundt hundre beboere eller flere) for å være faglig robuste til å møte fremtidens utfordringer.

Bofellesskapene skal i hovedsak være tilbud til eldre med en demenssykdom som har behov for miljøterapeutisk tilrettelegging og tilsyn hele døgnet. Bofellesskapene kan ha fra 16 til 32 beboere.

Følgende prosjekter er vedtatt:

- Senter for demens ved Ramsvig, netto 45 nye plasser. Planlagt ferdigstilt i 2023.
- Petri bofellesskap for eldre, 16 plasser. Planlagt ferdigstilt i 2023.

De vedtatt prosjektene er inkludert i investeringsbehovet som blir beskrevet nedenfor.

Hovedtrekk ved de fire scenariene basert på dekningsgrad:

25 prosent dekningsgrad

Det vil være behov for 951 plasser med heldøgnsomsorg fra 2019-2034. Dette løses ved å ferdigstille ett sykehjem eller ett bofellesskap hvert år når demenslandsbyen er ferdigstilt i 2023.

22 prosent dekningsgrad

Det gir et behov for 715 plasser med heldøgnsomsorg i perioden. Med denne dekningsgraden er det ikke behov for å ferdigstille demenslandsbyen og bofellesskapet på St. Petri før 2024.

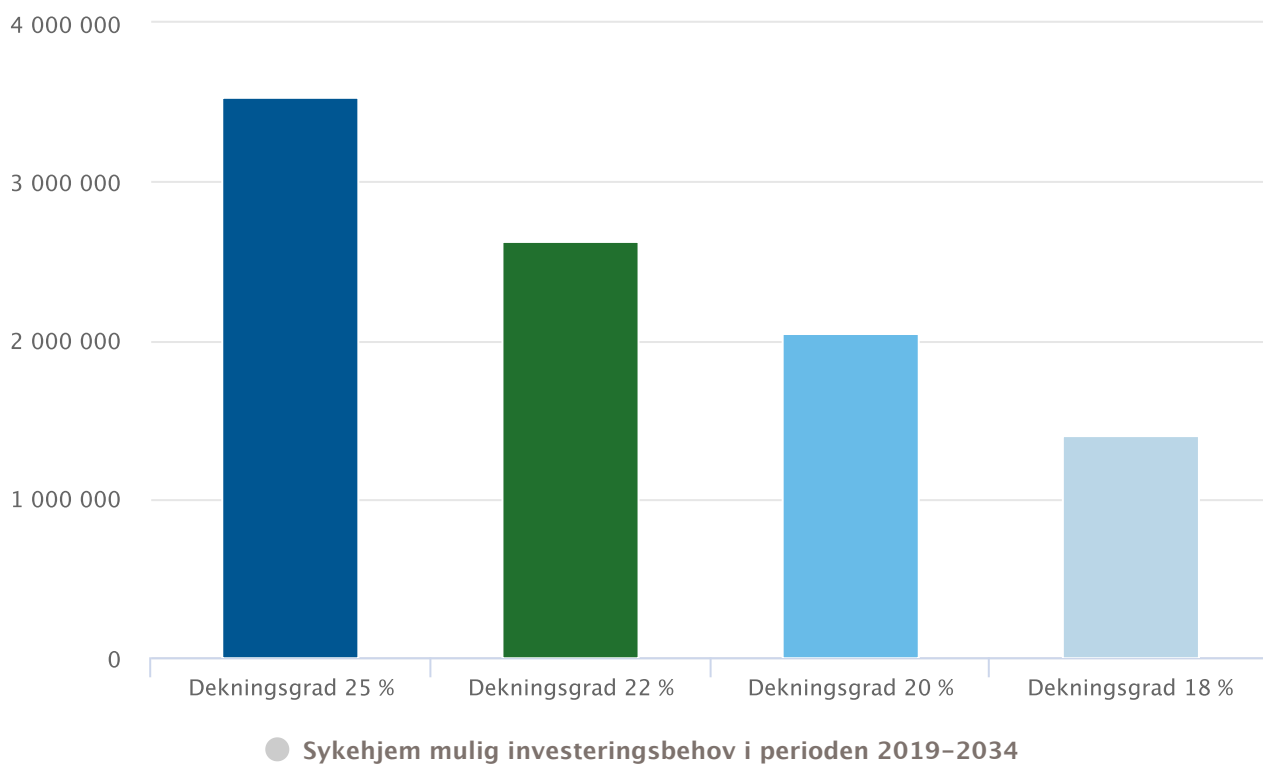
20 prosent dekningsgrad

Med denne dekningsgraden vil det være behov for 548 plasser og ferdigstillelsen av demenslandsbyen kan forskyves til 2026 og bofellesskapet på St. Petri til 2027.

18 prosent dekningsgrad

Behovet vil her være 381 plasser i sykehjem eller bofellesskap fram til 2034. Med denne dekningsgraden kan ferdigstillelsen av demenslandsbyen og bofellesskapet på St. Petri utsettes til 2028.

Det er også mulig å se for seg en mellomløsning med en gradvis nedtrapping av dekningsgraden. Det kan for eksempel innebære at Demenslandsbyen og Petri ferdigstilles som planlagt, og at man deretter utsetter neste investering til behovet iht. ny vedtatt dekningsgrad inntreffer. Dette har man imidlertid ikke gjort beregninger på foreløpig.

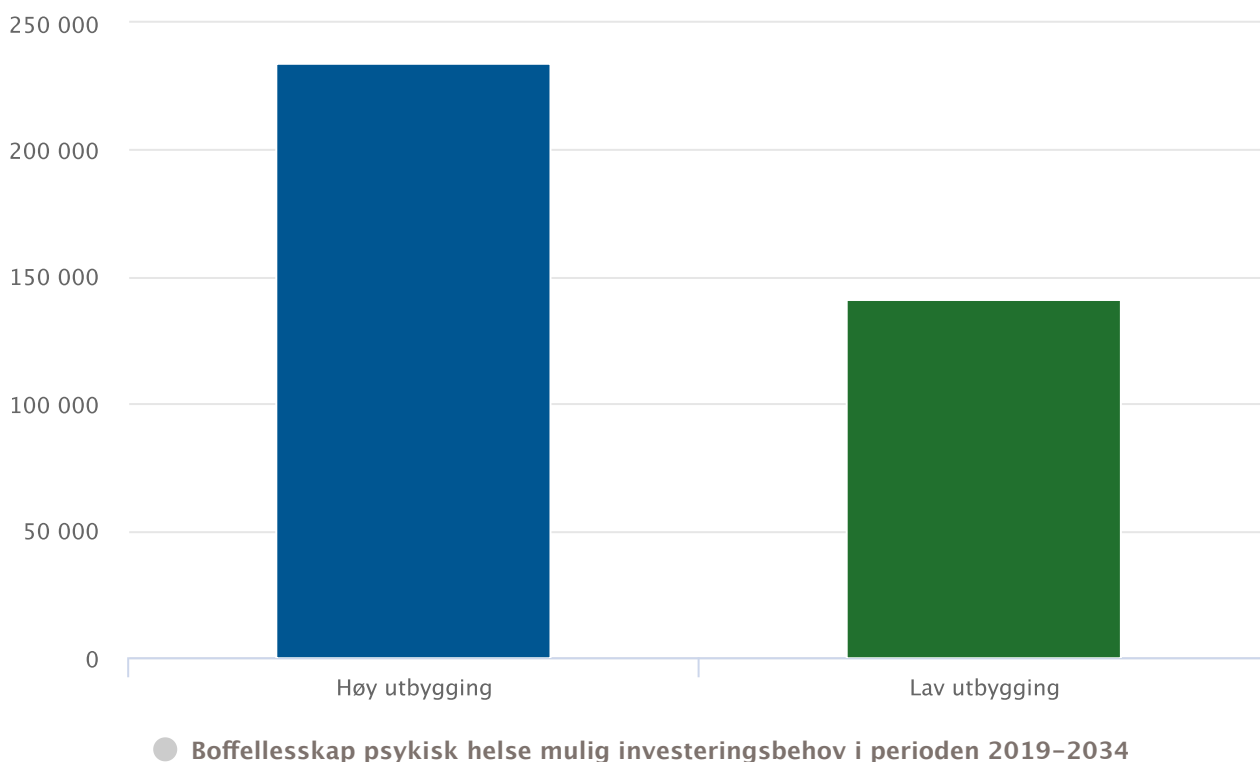


Figur 3 Mulige investeringsbehov i sykehjem i perioden 2019-2034 gitt ulike dekningsgrader (tall i tusen)

5.3.2 Psykisk helse og ROP – samlokaliserte boliger

Det tas utgangspunkt i dagens antall leiligheter i bofellesskap (174) (1,82 promille av befolkningen) og fire nye plasser i Stokkaveien i 2019, pluss ventelisten på 43.

- Alternativ 1 tar utgangspunkt i dagens venteliste som en del av behov, og skisserer etablering av 32 nye boenheter i perioden.
- Alternativ 2 skisserer etablering av 52 nye boenheter, og får ventelistene til bofellesskap ned på et nivå som tilsvarer årlig sirkulasjon i boligmassen.



Figur 4 Mulige investeringsbehov i bofelleskap, psykisk helse og ROP, i perioden 2019-2034 (tall i tusen)

5.3.3 Boliger til personer med et rusmiddelproblem

For denne gruppen er det per i dag avsatt om lag 202 «frittstående» kommunale boliger, og 50 kommunale boliger som regnes som samlokaliserte (men ikke bofelleskap). 31.12.17 var det 26 personer som stod på venteliste for å få en bolig tilrettelagt for personer med rusmiddelproblemer. Det planlegges ikke bofelleskap med fast bemanning døgn/deler av døgn for denne gruppen, men kommunale boliger med ambulans oppfølging, samt personalbaser tilknyttet en del av disse boligene. Personalbasene vil da kunne etableres i en ordinær kommunal bolig. Det er derfor ikke laget en langsiktig plan for investering. Men med økt antall boliger med oppfølging/personalbase følger økte driftsutgifter.

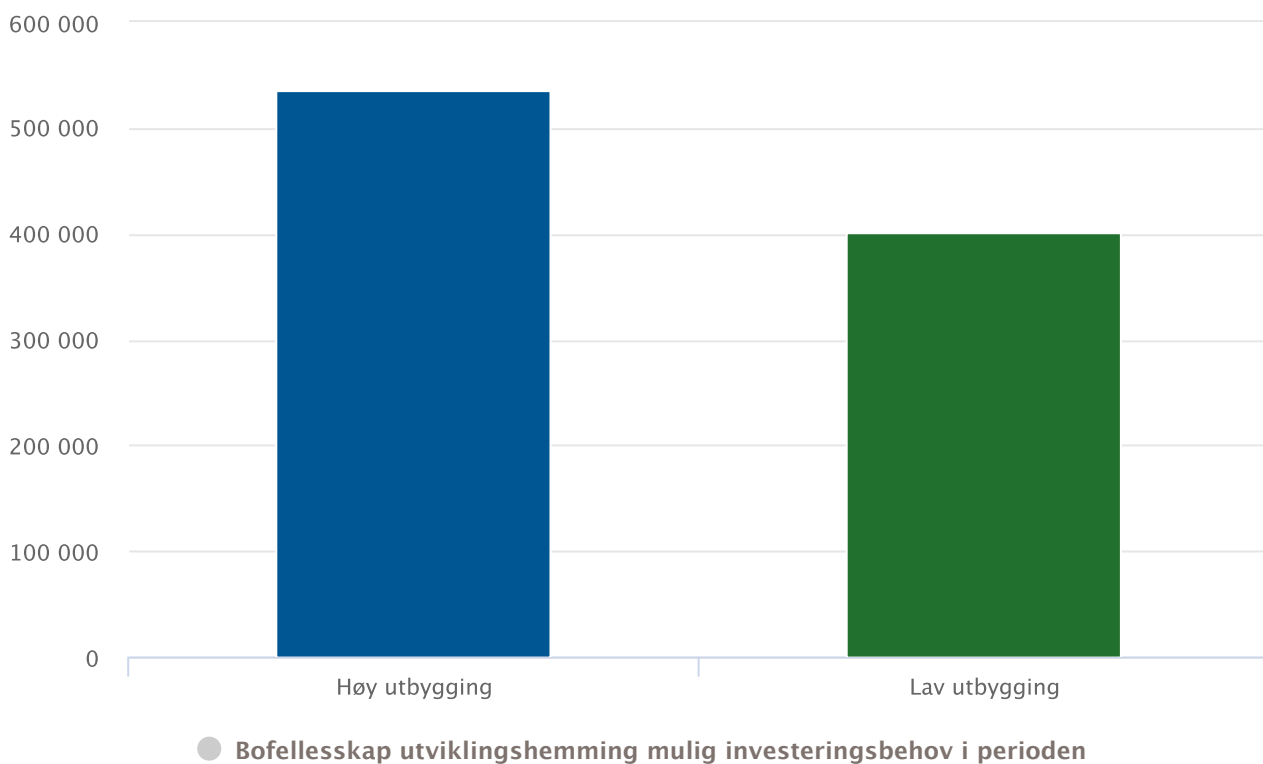
5.3.4 Boliger for personer med utviklingshemming (UH-området)

Her er det tatt utgangspunkt i ulike scenarier for langtidsplanleggingen av boliger for UH-området.

- Alternativ 1 tar utgangspunkt i dagens antall personer på venteliste for bofelleskap; 68 personer, samt en netto tilvekst på 3 personer pr. år i perioden (beregnet i forbindelse med gjeldende plan for UH-området). Dette gir behov for 119 nye boenheter fordelt på 15 bofelleskap.
- Alternativ 2 har samme utgangspunkt som alternativ 1, men det er lagt inn en reduksjon på 25%. Dette gir behov for 89 nye boenheter fordelt på 11 bofelleskap. Det er da lagt inn en forutsetning om at disse 25% kan ha andre tiltak som for eksempel tilrettelagt bolig med ambulante tjenester/personal, satellittbolig eller lignende.

For gruppen personer med utviklingshemming legges det opp til 3 alternative tilbud: bolig med døgnbemanning, samlokaliserte, men selvstendige boliger med personalbase, samt bolig med kun dagbemanning.

Det er foreløpig ikke tatt hensyn til at en del av de bofellesskapene det vil være behov for sannsynligvis vil kunne bygges i samarbeid med foreldregrupper som ønsker å kjøpe boenhetene til sine barn når bofellesskapet er ferdig utbygd. Denne modellen vil gjøre at kommunens investeringsutgifter langt på vei vil kunne hentes inn igjen når bofellesskapet er ferdig. Driftsutgiftene vil imidlertid være de samme uavhengig av hvordan utbyggingen finansieres.



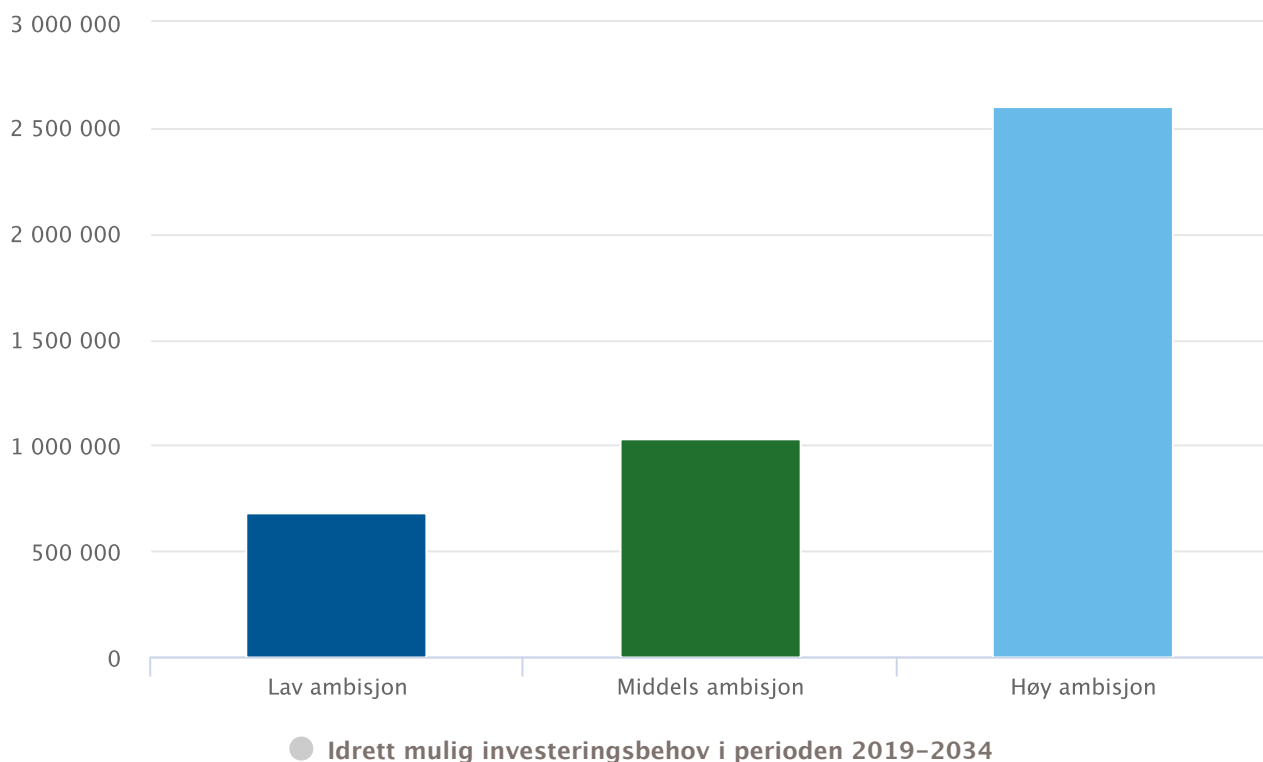
Figur 5 Mulige investeringsbehov i bofellesskap , UH-området, i perioden 2019-2034 (tall i tusen)

5.4 Idrett

Datagrunnlag fra Fagplan for idrett 2019-2034 er benyttet til å illustrere behov for idrettsbygg i Stavanger de neste 16 årene. Fagplanen har imidlertid vært under utarbeiding mens arbeidet med LIDA har pågått, slik at det kan være avvik mellom det som er brukt i analysegrunnlaget og det som blir endelig vedtatt i Fagplan for idrett. I analysene i LDIA er det forsøkt å simulere med forskjellige ambisjonsnivå når det kommer til oppføring av idrettsbygg. De ulike scenariene i LDIA tar utgangspunkt i de prioriterte og uprioriterte listene en finner i Handlingsprogrammet i Fagplan idrett 2019-2034.

I henhold til fagplanen er idrettsanleggene som er beskrevet i de ulike scenariene, spesielt flerbruksflater, gitt høyere prioritering i sammenheng med skoleutbygging. Disse anleggene skal brukes av skolene som gymsaler. Hinna bydel er uten basseng, og Stavanger kommune står ovenfor utfordringer når det gjelder kapasitet for undervisning i grunnskolen og utvikling for idretten. Anlegg som er knyttet til disposisjonsplanene på Lassa, Midjord og Sørmarka er viktig

for å få en tilstrekkelig bredde i aktivitetstilbudet i bydelene. Utover dette er anleggene som beskrevet i de ulike scenarioene knyttet opp mot eksisterende idrettsparker. I forslaget til Fagplan idrett 2019-2034 er det slått fast som et delmål for anlegg i kommende planperiode at en skal prioritere Folkebad og bygging av flerbrukshaller. Analysene i LDIA sees det nærmere på hvordan en enkel investering av betydelig størrelse kan påvirke kommunens økonomi når en må samtidig ta høyde for øvrige behov.



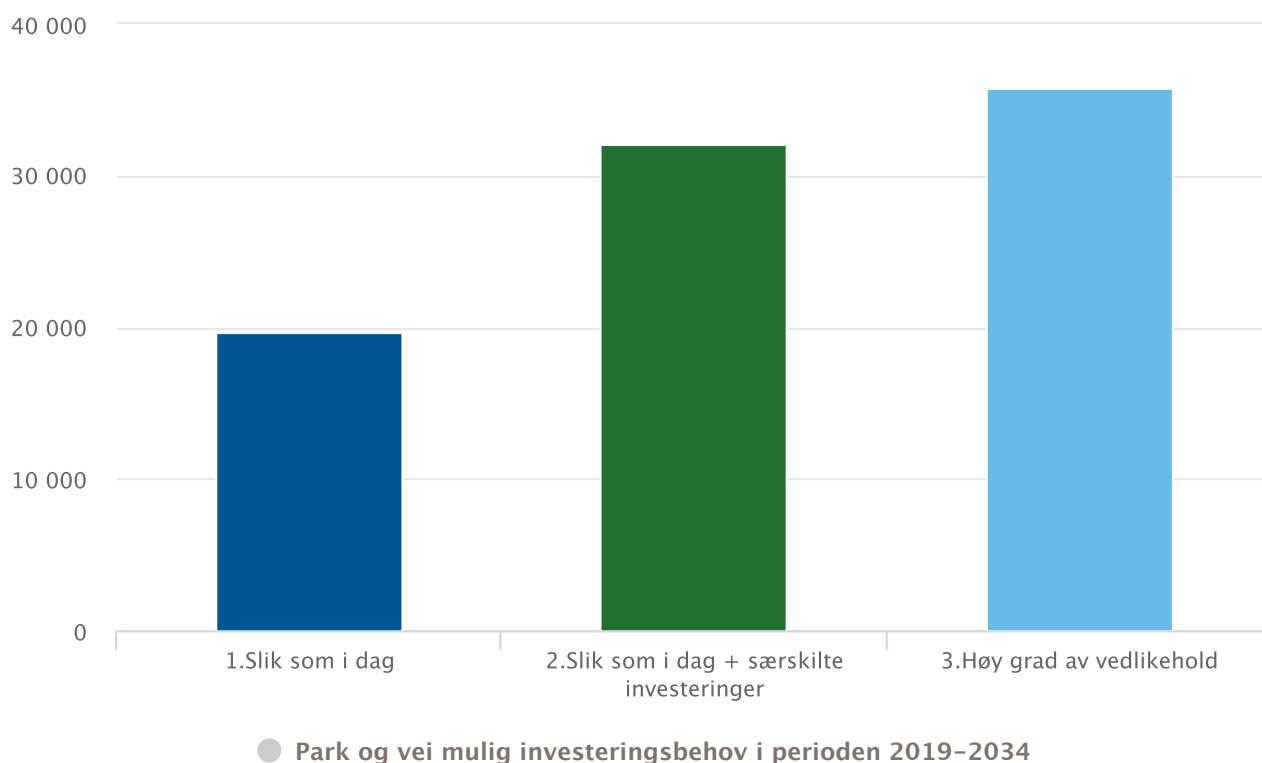
Figur 6 Mulige investeringsbehov innen idrettsbygg i perioden 2019-2034 gitt ulike ambisjonsnivå (tall i tusen)

5.5 Park og vei

Park og vei sin oppgave er å forvalte alle kommunale veier, offentlige plasser og torg, belysning av kommunale veier og andre uteområder, parker, kaier, sykkelruter, friområder, naturområder, lekeplasser, landskapsområder og utearealer ved kommunale bygg. Dette inkluderer planlegging, prosjektering, utbygging og rehabilitering av kommunens uteområder. Investeringene innenfor park og vei består av en kombinasjon av programmidler og enkeltprosjekter. Programmidlene fordeles på enkeltprosjekt av kommunalstyret for miljø- og utbygging gjennom behandlingen av årsprogram for de enkelte programområde for park og vei. Basert på den kunnskapen som en har i dag om tilstanden på anlegg, er det utarbeidet 3 ulike nivåer for sannsynlig vedlikeholdsbehov.

1. Nivået er basert på videreføring av dagens standard frem til 2034, det vil si framskrivning av de samme programmidlene som er vedtatt i gjeldende Handlings- og økonomiplan.
2. Nivået har en videreført dagens standard, men også inkludert noen særskilte investeringer inn i budsjettene til Park og vei. Disse investeringene vurderes som nødvendige, men inntil i dag har ikke kommunen funnet finansiering til disse.

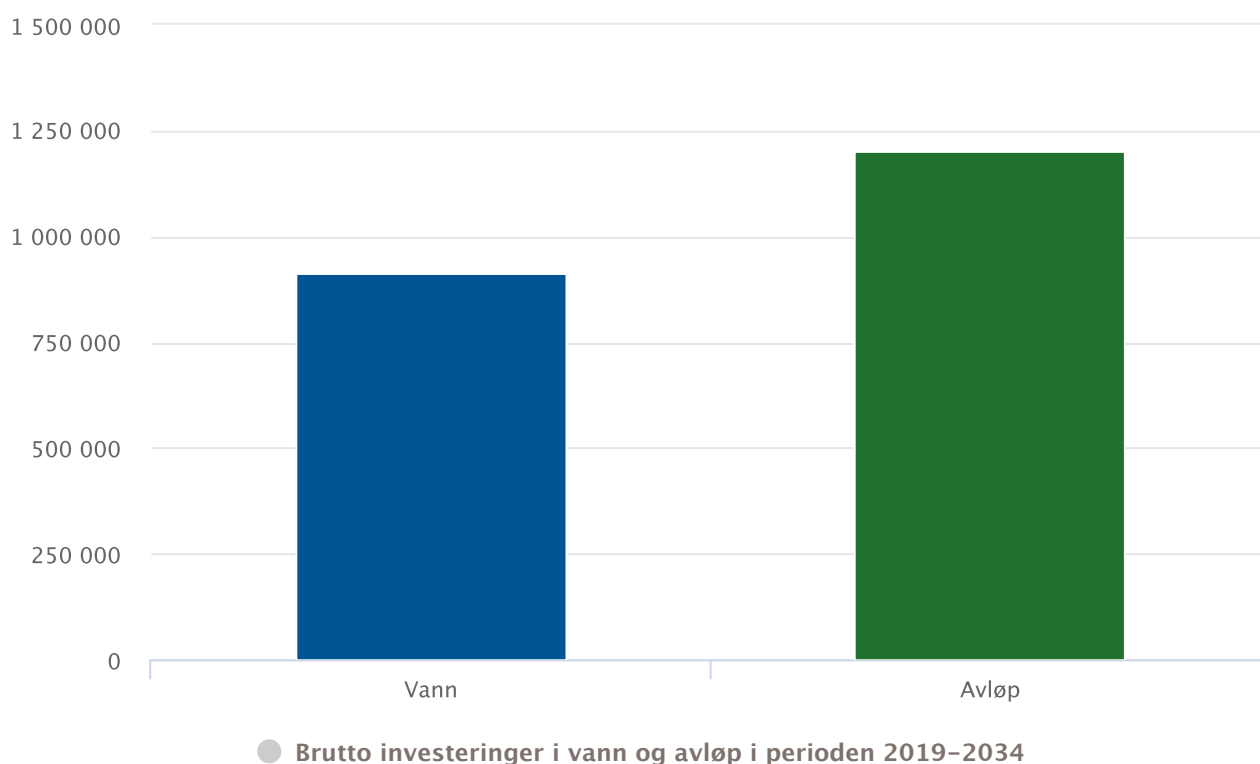
3. Nivået undersøker hvordan Park og vei sine budsjetterter bør oppjusteres dersom en ønsker å oppnå et faglig anbefalt vedlikehold av kommunens park- og veianlegg.



Figur 7 Mulige investeringsbehov innen Park og vei gitt ulike nivåer i perioden 2019-2034 (tall i tusen)

5.6 Vann og avløp

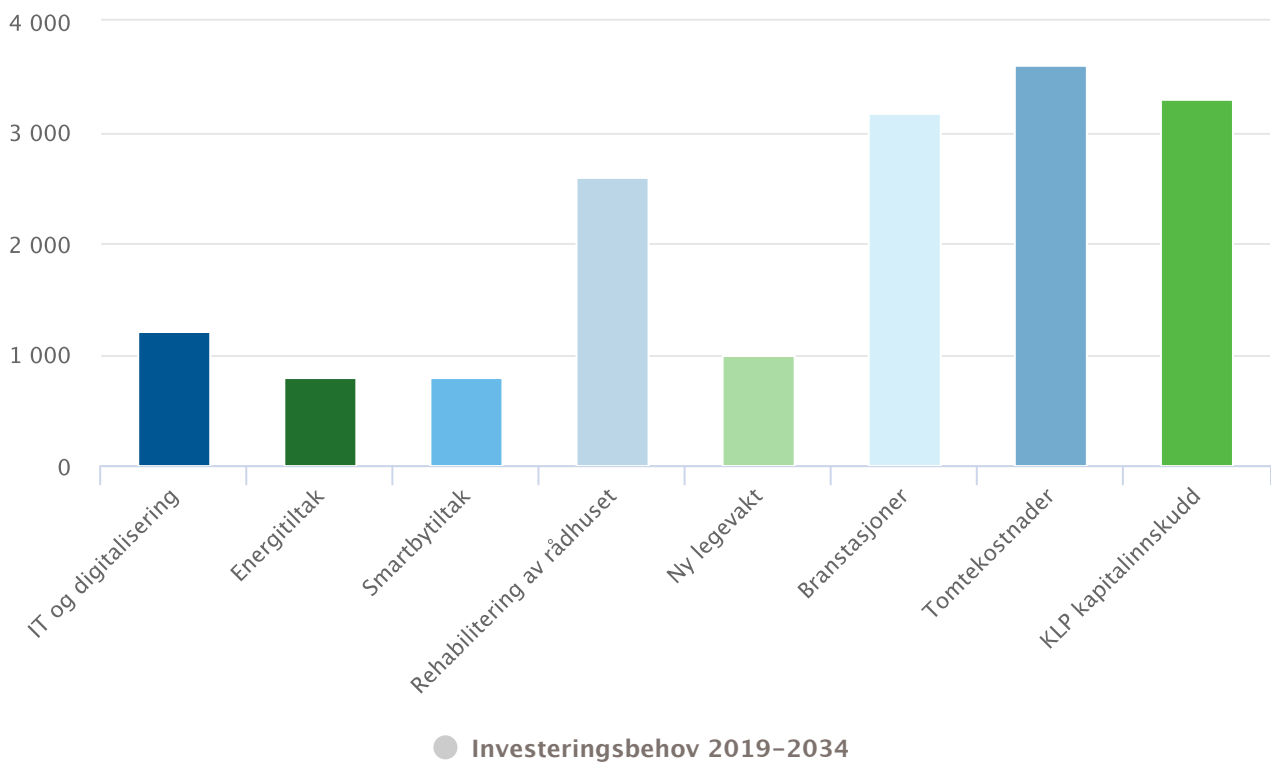
I analysene i LDIA er det lagt til grunn de antatte årlige investeringsbehovene som kommer frem i hovedplan for vann og avløp. Det anslås at i perioden 2019-2034 vil tjenesteområdet ha et investeringsvolum på om lag kr 2,25 mrd. Omtrent 64 % av investeringene er knyttet til ordinære og systematiske fornyelsen av vann- og avløpsledningsnett. Investeringer som følger av ulike byomformingstiltak utgjør om lag 20 % av det samlede investeringsvolumet for vann- og avløpsverket i perioden. Disse midlene omfatter alle nødvendige tiltak på vann og avløpsnett som følge av endringer i byen for øvrig som for eksempel Ryfast og Eiganestunnelen, Lyse sine nye fjernvarmetraseer, bussveien og nye kollektivtraseer, større utbyggingsområder og transformasjon av gamle industriområder m.fl. Dels er disse kostnadene lovpålagte gjennom veiloven sitt krav om flytteplikt og dels er det samfunnsøkonomisk riktig å samordne og koordinere tiltak og vil være nødvendig for måloppnåelse knyttet til fornyelsestakt på ledningsnett. Det øvrige er først og fremst investeringer som er nødvendige for optimal drift av systemene. Dette omfatter kjøp av kjøretøy og utstyr som benyttes i den daglige driften av anleggene, vannføringsmålere på avløpsnett som legger grunnlaget for måloppnåelse knyttet til fjerning av fremmedvann fra systemene og investeringer knyttet til det systematiske lekkasjereduksjonsarbeidet.



Figur 8 Mulige investeringsbehov i vann- og avløp i perioden 2019-2034 (tall i tusen)

5.7 Diverse bygg og felles investeringer

Det er anslått at det vil være investeringsbehov på om lag kr 1,6 mrd. innen kategorien diverse bygg og felles investeringer. I dette inngår blant annet investeringer knyttet anskaffelser av IT systemer, anskaffelse av tomter, sentrale administrasjonsbygg, brannstasjoner og så videre.



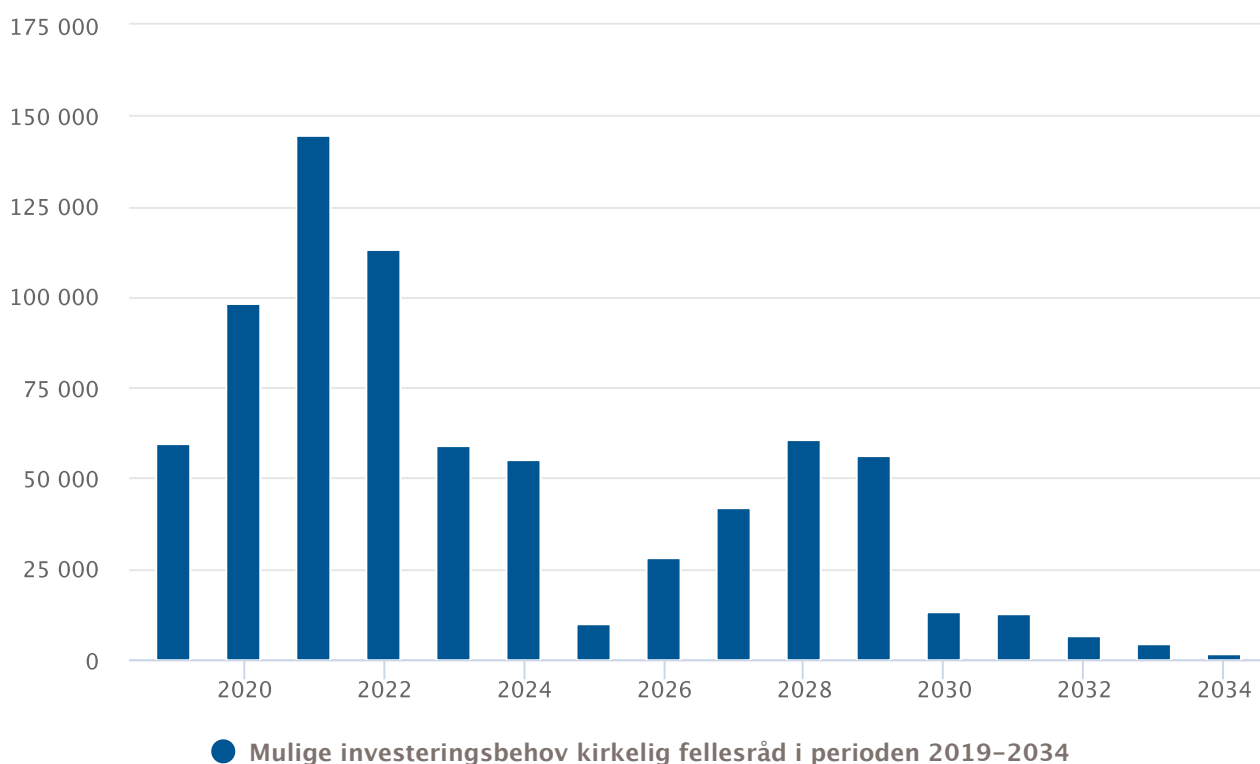
Figur 9 Mulige investeringsbehov i diverse bygg samt felles investeringer i perioden 2019-2034 (tall i tusen)

5.8 Vedlikehold, funksjonsendring og modernisering av bygg

I analysene er det simulert med ulike nivå for rehabilitering av bygg som kan oppstå de neste 16 årene. I gjeldende Handlings- og økonomiplan 2018-2021 disponeres årlig kr 300- 400 mill. av investeringsbudsjettet til ulike rehabiliteringsprosjekter. I analysene som utført i LDIA er det derfor forsøkt å vise hvordan ulike nivåer av denne type rehabiliteringsbehov kombinert med andre investeringsbehov kan påvirke kommunens økonomiske evne

5.9 Kirkelig fellesråd

De kartlagte investeringsbehovene innen kirkelige fellesråd er dels basert på kjent behov og dels basert på antatte behov. Investeringene innen kirkelige fellesråd gjelder stort sett rehabilitering av kirker. Den største enkelt investeringen er rehabilitering av Domkirken som antas å være ferdig i 2025. I analysene har en sett nærmere på effekten på totaløkonomien dersom investeringskostnaden ikke dekkes av staten. De samlede investeringsbehovene er anslått til om lag kr 750 mill. de neste 16 årene. Dette inkluderer restaureringsarbeidet ved Domkirken med kr 305 mill.



Figur 10 Mulige investeringsbehov innen kirkebygg i perioden 2019–2034 (tall i tusen)

6. ANALYSER OG RESULTATER

De beregnede investeringsbehovene, driftsutgiftene, og driftsinntektene benyttes til å studere kommunens økonomiske evne i et langt tidsperspektiv ved å beregne effekten av disse på kommunens finansielle måltall. Kommunens gjeldende finansielle måltall er netto driftsresultat som skal være over 3 %, gjeldsgrad som skal være under 60 % og egenfinansiering av investeringene som skal være over 50 %. Målene skal bidra til å opprettholde en bærekraftig økonomi på lang sikt, ivareta økonomisk handlefrihet, samt unngå at en over tid avsetter et for lavt beløp til formues bevaring. Målene kan avvike i det enkelte budsjettår, men må oppnås over tid for å skape økonomisk balanse.

6.1 Resultatene fra analysene basert på scenarier for befolkningsframskriving

Kartlagte investeringsbehov og prognoser for drifts- inntekter og utgifter basert på de ulike alternativene for befolkningsutvikling påvirker kommunens økonomi på ulike måter. Figurene som vises i dette kapittelet illustrer hvordan utvikling i finansielle måltall kan bli i hvert scenario.

Hvordan befolkningen antas å bosette seg i de ulike bydelene har ikke like stor betydning for investeringsbehov innen de ulike tjenesteområdene. Det er stort sett investeringsbehovene innen skole, barnehage og idrett som blir direkte påvirket av bosetningsmønsteret. Investeringsbehov innen andre områder kan enten avhenge av demografisk utvikling, kommunens egne

målsetninger eller kombinasjon av begge. Eksempelvis blir ikke behovet for antall sykehjemsplasser direkte påvirket av de ulike befolkningsprognosene som er utarbeidet med bakgrunn i ulike boligbyggingsprogram. Behovet for sykehjemsplasser er først og fremst avhengig av hvor mange eldre over 80 år som vil være i Stavanger de neste 16 årene, samt hvilken målsetning kommunen har for tjenestekomfang.

For at sammenligningen av scenarioer basert på ulike befolkningsutviklingstrender skal bli enklere, har en derfor gjort noen antakelser av nivåer for ulike type investeringsbehov, der behovene ikke er direkte påvirket av bosettingsmønstret. Samtidig er disse behovene en del av kommunens totale økonomi, og endringer her vil ha betydelige effekter på økonomien. Det er derfor utført særskilte simuleringer som viser hvordan endring i disse variablene påvirker totaløkonomien.

I framskrivning av inntekter og utgifter knyttet til scenario 1-4 er følgende nivåer satt som standard:

- Det er lagt til grunn 25 % dekningsgrad for sykehjem i alle scenarioer. Det er tilnærmet ingen variasjon i de ulike scenarioene, når det gjelder befolkningsframskrivinger for aldersgruppen 80+.
- Det er antatt et høyt utbyggingsnivå for bofelleskap til brukere med psykisk helse og utviklingshemming
- Det er avsatt et årlig budsjett investeringsbudsjett for totalrehabilitering av kommunens eiendomsmasse på kr 150 mill.
- Det er forutsatt at større investeringer som Folkebadet og nytt teater ikke bygges.
- Det er forutsatt at det bygges kun 5 idrettshaller de neste 16 årene. Nivået på dette vil variere i alternativene avhengig om det må bygges nye skoler. Disse skolene vil da planlegges med idrettshall.
- Det er forutsatt at Domkirken finansieres fullt ut av staten.
- Investeringsbudsjettene til Park og vei er tilnærmet uendret og på nivå med dagens med et investeringsbehov på om lag kr 1,9 mrd. i 16 årsperioden.
- Investeringsbehovet innen Vann og avløp er holdt konstant på om lag kr 2,2 mrd. i 16 årsperioden i alle scenarioene.
- I alle scenarioene er kostnader knyttet til diverse utstyr og felles investeringer holdt konstant på omlag kr 1,6 mrd.
- I standard scenarioene er det forutsatt et gjennomsnittlig rentenivå de neste 16 årene på ca. 3,7 %.
- Avdragstid på lån er satt til 30 år.

I påfølgende kapitler sammenlignes resultatene fra simuleringene samlet for alle scenarioer som er basert på de ulike befolkningsframskrivingene. For å se nærmere på resultatene for hvert enkelt scenario bruk menyen øverst på høyre siden i nettsiden. Der kan du også bruke kartfunksjonen til å se antatt befolkningsvekst i ulike scenarioer for hver bydel.

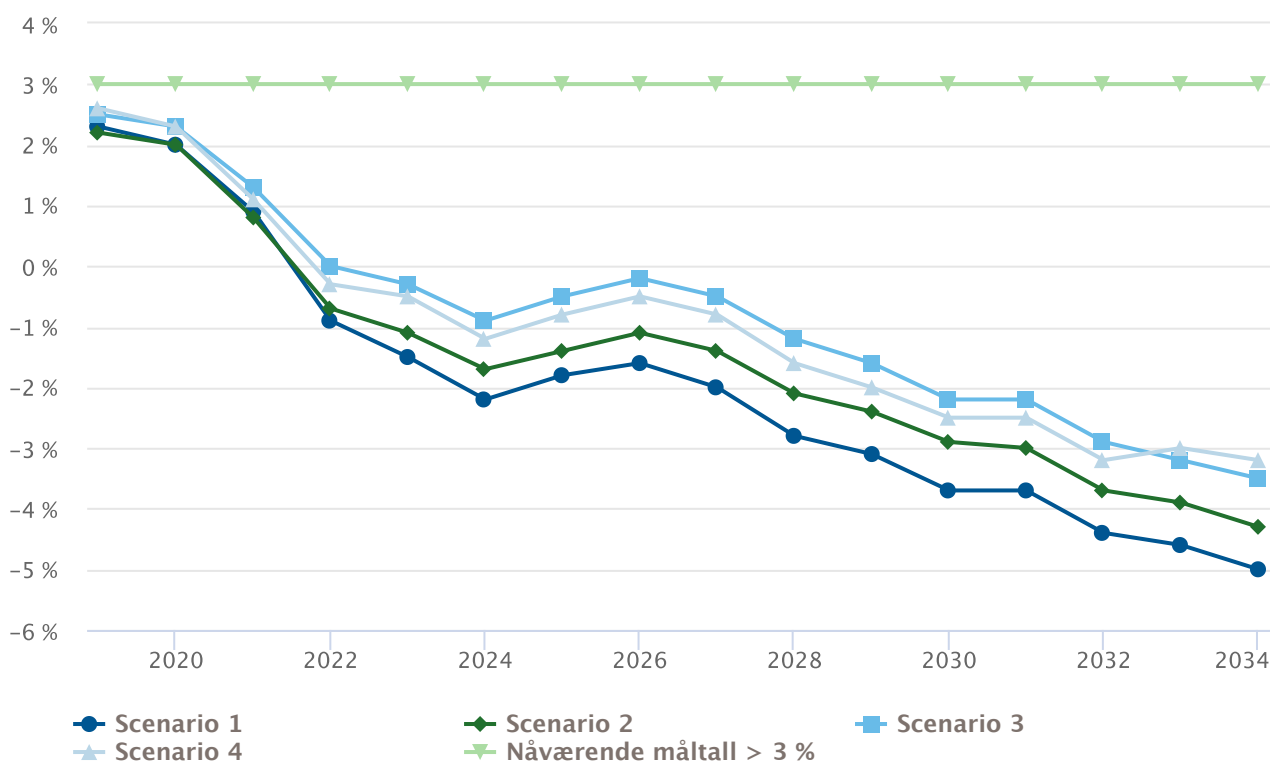
6.2 Sammenligning av scenarioene 1,2,3 og 4

De tydelige trendene som fremkommer i alle simulerte scenarioer, innebærer at årsaken til forskjellene er uvesentlig. Framskrivningene viser at netto driftsresultat kan, alt annet likt, utvikle i seg i negativ retning i alle alternativene. Gitt usikkerhetsgraden som inngår i analysene, bør en ha oppmerksomhet på trendene som påpekes, og ikke vektlegge nivået på netto driftsresultat i de enkelte årene og i de enkelte scenarioene.

Det er verdt å merke seg at i framskrivningene av kommunes inntekter er stort sett de samme forutsetningene lagt til grunn som benyttes i forbindelse med utarbeidelse av kommunens budsjetter i Handlings- og økonomiplan. I framskrivningene av skattenivået i alle scenarioene har en tatt i utgangspunkt i at kommunens skattenivå vil ligge på 125,4 % av landsgjennomsnittet per innbygger. Selv om en legger til grunn et middels optimistisk scenario for inntektene, er utgiftsvekst så mye høyere at det medfører til betydelig negativ utvikling i netto driftsresultat.

6.2.1 Netto driftsresultat i perioden 2019-2034 i scenarioene 1- 4

De simulerte driftsutgiftene og -inntektene tilsier at dersom det ikke gjøres bevisste grep for å redusere utgiftsveksten, vil netto driftsresultat i hele perioden ligge langt under det gjeldende finansielle måltallet på 3 %. Simuleringene viser at netto driftsresultat kan bli negativ fra omtrent år 2022-2023. Gjennomsnittlig netto driftsresultat i 16-årsperioden ligger på -1,9 % i scenario 1, -1,5 % i scenario 2, -0,8 % i scenario 3 og -1 % i scenario 4.



Figur 11 Utvikling av netto driftsresultat i scenario 1-4

6.2.2 Investeringsnivå i perioden 2019-2034 i scenarioene 1- 4

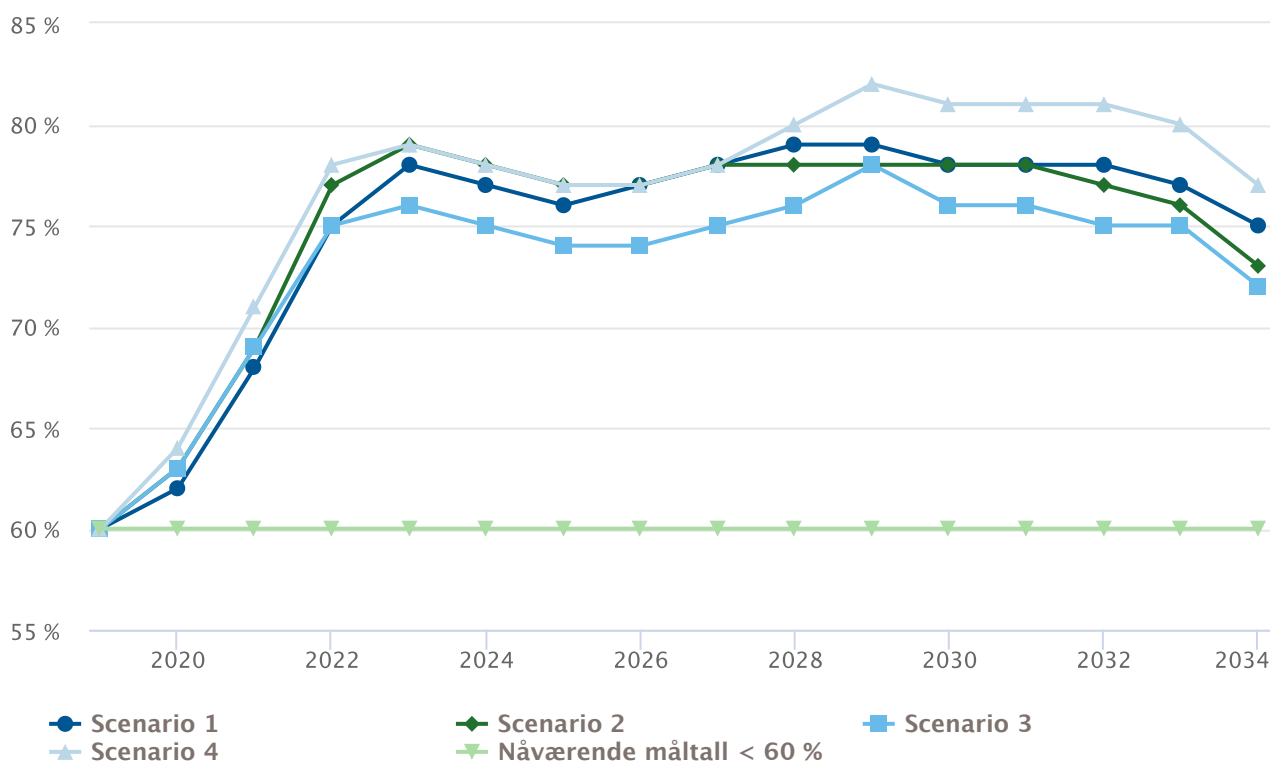
De kartlagte investeringsbehovene som er utarbeidet basert på de fire ulike befolkningsframskrivningene, justert for kriterier som ble presentert i kapittel 6.1, tilsier at kommunen kan ha et investeringsbehov mellom 20 til 23 mrd. de neste 16 årene. I disse

simuleringene er det største investeringsbehovet knyttet til når Madla/Revheim og bybåndet realiseres samtidig. Det vil spesielt utløse investeringsbehov i sosial infrastruktur innen skole, barnehage og idrett. Figuren under viser kartlagt investeringsbehov for de ulike scenarioene totalt i 16-årsperioden

6.2.3 Gjeldsgrad i perioden 2019-2034 i scenarioene 1- 4

Høyt investeringsnivå, og liten grad av egenfinansiering medføre at gjeldsgraden kan øke til uforsvarlig høye nivåer de neste 16 årene i alle scenarioene. De presenterte alternativene for byutviklingen betyr ulike investeringsprofiler. Scenario 4 som går ut på utbygging av Madla/Revheim og bybåndet samtidig, kan utløse størst behov for investeringer i sosial infrastruktur.

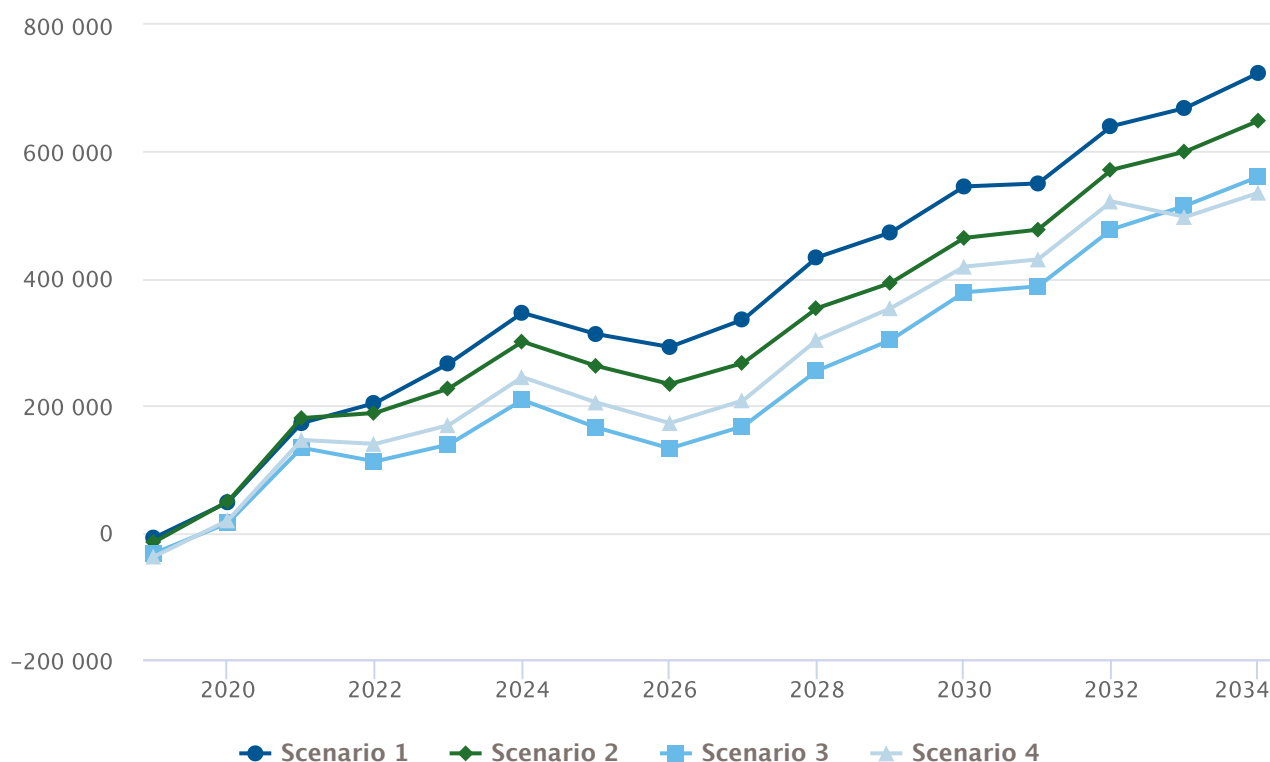
Gjennomsnittlig gjeldsgrad i perioden 2019-2034 i de fire scenarioene varierer fra 75 % i scenario 1 til 77 % i scenario 4. Figuren under viser sammenligning av gjeldsgrad i de fire scenarioene.



Figur 12 Utvikling i gjeldsgrad i scenario 1-4

6.2.4 Omstillingsbehovet i perioden 2019-2034 i scenarioene 1-4

Avviket mellom de simulerte driftsutgiftene og -inntektene i scenarioene defineres som omstillingsbehov i denne analysen. Simuleringene viser at kommunen kan, ha et omstillingsbehov i driften fra omtrent 50 mill. i 2020 til om lag 700 mill. i 2034. Figuren under viser simulerte omstillingsbehov per år for de ulike alternativene som er presentert.



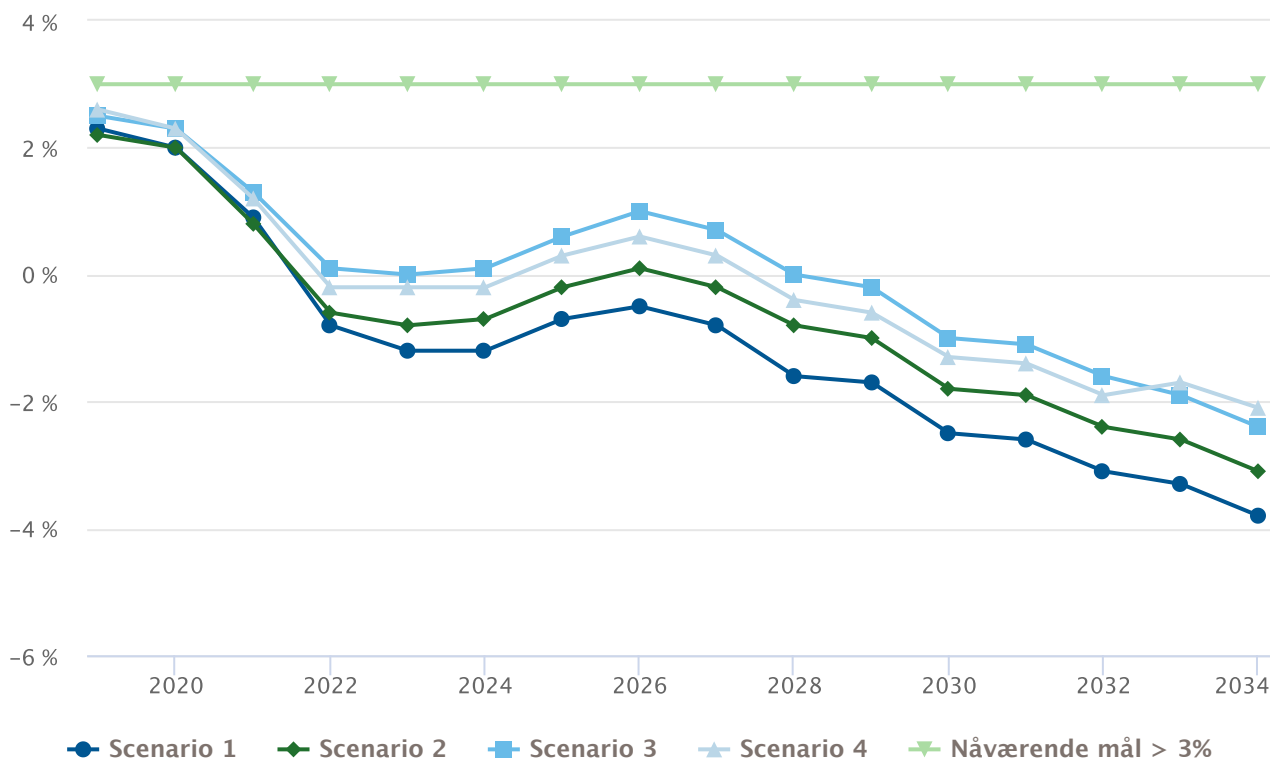
Figur 13 Mulig omstillingsbehov i scenario 1-4

6.3 Eldrebølgen

Det ble nevnt i kapittel 6.1 at dekningsgraden for sykehjem holdt fast på 25 % i beregningene knyttet til scenario 1- 4. I befolkningsframskrivingene er veksten i antall eldre over 80 år høy i alle scenarioene. Vekst i antall eldre over 80 år kombinert med en høy ambisjon for dekningsgrad for sykehjem er en av forklarende faktorene for de høye investeringsnivåene som fremkommer i scenarioene.

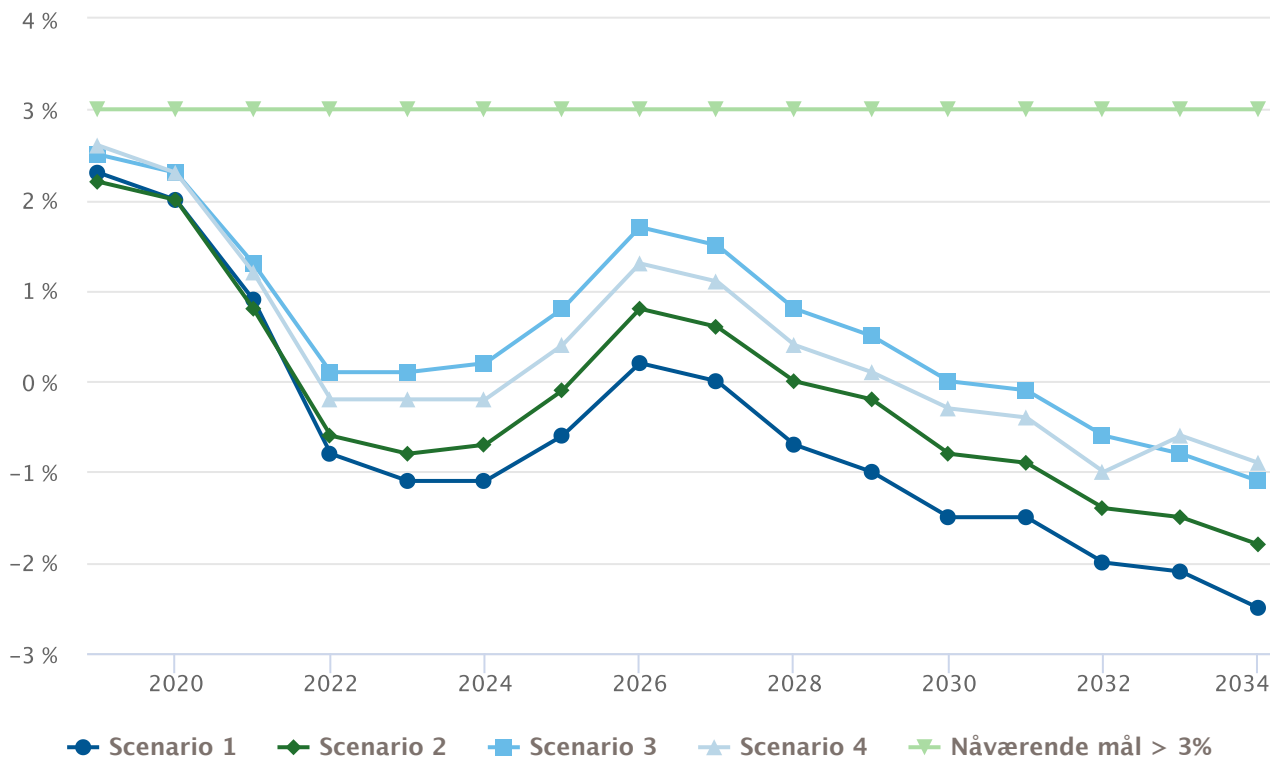
Dersom en legger til grunn lavere dekningsgrad for sykehjemstjenesten i beregningene, alt annet likt, vil det medføre betydelig reduksjon i kommunens investerings- og driftsutgifter. I analysene som presenteres under har en holdt alle andre forutsetninger likt mens dekningsgraden er justert mellom 22 % til 18 %. For å opprettholde dekningsgraden på 25 % må det etableres 965 nye sykehjems plasser de neste 16 årene mens en reduksjon av dekningsgraden til 22 % innebærer 715 plasser. Dekningsgrad på 20 % betyr at det må opprettes 548 nye plasser og dekningsgrad på 18 % betyr at det må bygges 382 plasser. Det er innarbeidet en kompensasjonsfaktor i simuleringsmodellen som sørger for at redusert dekningsgrad kompenseres med økte budsjetter innen hjemmebaserte tjenester, velferdsteknologi og så videre, for hver gang dekningsgraden justeres ned.

Reduksjon av dekningsgraden til 22 % innebærer at gjennomsnittet for netto driftsresultat i perioden 2019-2034 kan, alt annet likt, bli -1,1 % i scenario 1, - 0,7 % i scenario 2, 0,02 % i scenario 3 og -0,2 % i scenario 4.



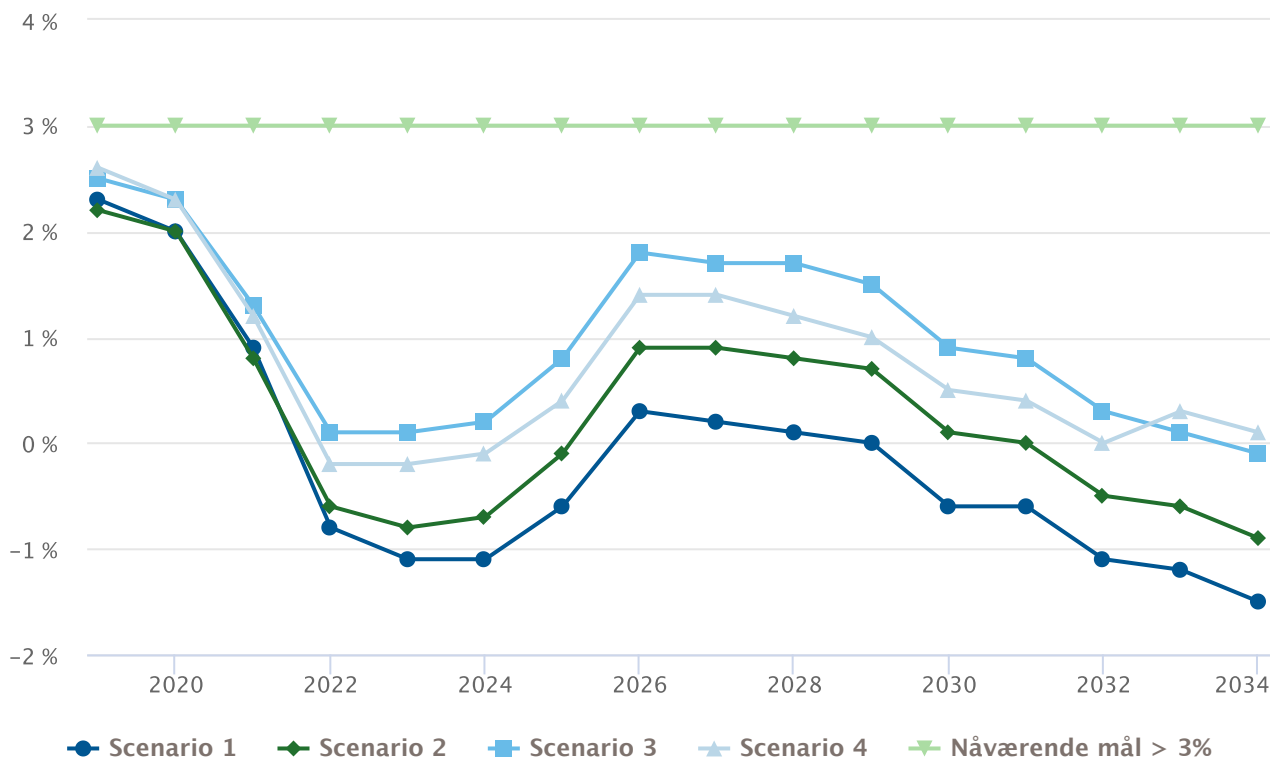
Figur 14 Utvikling i netto driftsresultat i scenario 1-4 når dekningsgrad for sykehjem settes til 22 %

Reduksjon av dekningsgraden til 20 % innebærer at netto driftsresultat i gjennomsnitt kan bli -0,6 % i scenario 1, -0,2 % i scenario 2, 0,6 % i scenario 3 og 0,4 % i scenario 4.



Figur 15 Utvikling i netto driftsresultat i scenario 1-4 når dekningsgrad for sykehjem settes til 20 %

Reduksjon av dekningsgraden til 18 % innebærer at netto driftsresultat i gjennomsnitt kan bli -0,2 % i scenario 1, 0,3 % i scenario 2, 1 % i scenario 3 og 0,8 % i scenario 4.



Figur 16 Utvikling i netto driftsresultat i scenario 1-4 når dekningsgrad for sykehjem settes til 18 %

Av simuleringene fremgår det at dekningsgraden for sykehjemstjenesten og driftsutgifter som medfølger av det, er den største enkeltfaktoren som har signifikant effekt på netto driftsresultat og kommunens økonomi.

Gjennomsnittlig netto driftsresultat for 16-årsperioden i de fire scenarioene for befolkningsutvikling som ble presentert i kapittel 6.2 var på det laveste, -1,9 %, når dekningsgraden ble holdt fast på 25 %. Den laveste gjennomsnittlige netto driftsresultat når en simulerer med ulike dekningsgrad er -0,2 %, som oppnås når dekningsgraden er 18 %.

6.4 Større enkelt investeringer

En annen faktor som kan ha betydelig effekt på kommunens investerings- og driftsutgifter er kommunens målsetninger og ambisjoner knyttet til større investeringsprosjekter. Dette gjelder for eksempel et folkebad eller teater. I utarbeidelse av LDIA har en derfor prøvd å se nærmere på effekten av denne type enkelt investeringer på kommunens totaløkonomi.

Dersom en tar utgangspunkt i at folkebadet skal realiseres til en kostnad på kr 1,2 mrd. og en netto årlig driftskostnad på omtrent kr 20 mill., vil endringen i prognoser for kommunes investerings- og driftsutgifter i scenario 1-4 medføre at den negative utvikling i netto driftsresultat forsterkes. Realiseringen kan føre til at gjennomsnittlig netto driftsresultat for 16-årsperioden kan på det laveste bli -2,5 %. Gjennomsnitt gjeldsgrad kan på det høyeste bli 82 %.

6.5 Andre simuleringer

Det ble i kapittel 6.1 nevnt at kommunens investeringsbehov knyttet til rehabilitering av bygg og anlegg er i simuleringen låst til kr 150 mill. i perioden. Historisk data tilsier imidlertid at kommunen bruker om lag kr 300- 400 mill. på denne type investeringsbehov hvert år. I tillegg er investeringer knyttet til kommunens park og veier satt på dagens nivå i alle simuleringene. Det er også lagt til grunn en middels ambisjon for investeringer knyttet til idrett. En oppjustering av disse variablene vil medføre betydelig økning i kommunens gjeldsgrad, og enda lavere netto driftsresultat, som betyr at omstillingsbehovet blir større.

Det er simulert med et scenario hvor en antar at årlig investeringer knyttet til årlig rehabilitering settes til om lag kr 300 mill. per år, investeringer knyttet kommunens parker og veier økes til middelnivå (som vist i kapittel 5.5), det legges til grunn en høy ambisjon for idrettsanlegg (der iblant et folkebad og flere idrettshaller), samtidig som rentenivået økes med 1 %. Analysene viser naturligvis at det kan føre til en betydelig forverring av kommunens økonomi sammenlignet med resultatene som ble vist i kapittel 6.2. Investeringsbehovet kan i dette scenarioet bli om lag kr 28 mrd., som vil medføre en betydelig økning i gjeldsgraden. Gjennomsnittlig gjeldsgrad kan bli 96 % i løpet av perioden. Gjennomsnittet for netto driftsresultat kan da på det laveste bli -3,9 %.

6.6 Simuleringer av eiendomsskatt 2019-2034

I framskrivning av kommunens driftsinntekter de neste 16 årene i LDIA er det utført beregninger for å illustrere hvordan eventuelle budsjettbalanser kan dekkes inn med endring i eiendomsskatt. Beregningene tar utgangspunkt i hvilke fullmakter dagens lovverk gir til det lokalpolitiske nivå til å utnytte rammene fullt ut gjennom å øke eiendomsskatt til maksimal sats eller endre bunnfradrag. De totale inntektene som kan oppnås er benyttet i simuleringene for å illustrere endring i kommunens økonomiske evne.

Kommunens eiendomsskatteinntekter kan øke med kr 79 mill. dersom eiendomsskattesatsene økes med én promille (både for bolig og annen eiendom). Dersom eiendomsskattesatsene økes med to promille, vil inntektene øke med kr 158 mill. (maks tillatte økning på ett år). Maks tillatte økning innen to år er satser opp til syv promille og utgjør kr 289 mill. I tillegg kan bunnfradraget reduseres. Fullt bortfall vil kunne gi en maksimal økning av eiendomsskatt på ytterligere kr 156 mill. Samlet sett er det over to år mulig å øke fra dagens budsjetterte nivå på kr 265 mill. til kr 710 mill., som innebærer en inntektsøkning på maksimalt kr 445 mill.

7. AVSLUTTENDE BETRAKTNINGER

Den langsiktige drifts- og investeringsanalysen har til hensikt og vise noen sannsynlige utviklingstrender for kommunens økonomi, gitt de valgte forutsetningene. Forutsetningene som analysene basert på er dels konkrete mål, planer og strategier som er vedtatt, og dels framskrivninger av historiske data. Usikkerheten i analysene er stor, men det er også en rekke faktorer som er mulige å fastslå. Analysene viser at demografiske endringer, spesielt økningen i antall eldre, samt kommunens egne mål og ambisjoner for tjenestene er de faktorene som vil påvirke utgiftsveksten mest.

Opprettholdelse av finansielle mål er svært viktig for å sikre kommunen økonomisk bærekraft. De analysene som er presentert viser at kommunen ikke oppnår målet satt for netto driftsresultat i noen av scenarioene. Det ble vist at gjennomsnittlig netto driftsresultat i de neste 16 årene kan variere mellom 1 % til inntil -3,9 %, avhengig av hvilke valg kommunen gjør. Dette betyr at valgene som kommunen gjør på kort sikt i stor grad må gjøres med henblikk på de sannsynlige utfordringene kommunen kan ha på lengre sikt. Analysene tilsier at kommunens investeringer allerede er på et uforsvarlig høyt nivå, sett i lys av kommende behov. Investeringsbehovet er på det høyeste estimert til om lag kr 28 mrd., noe som kan øke gjennomsnittlig gjeldsgrad til 96 % i løpet av de neste 16 årene. I det mest optimistiske scenarioet, hvor kommunen lykkes med å bremse utgiftsveksten, er de totale investeringsbehovene estimert til om lag kr 17 mrd. Dette scenarioet er forbundet med betraktelig endring i kvalitet og omfang av tjenestene.

Dersom kommunen skal lykkes med å opprettholde en bærekraftig økonomi, vil det være nødvendig å revurdere kommunens mål og ambisjoner for investeringer. Omstillingsbehovene som fremkommer i analysene, innebærer at kommunen trolig må effektivisere langt mer enn de statlige signalene om effektivisering på 0,5 % per år som er omtalt i statsbudsjettene de siste årene. Et systematisk og kontinuerlig arbeid med effektivisering av kommunen etterfulgt av tydeligere prioriteringer vil være avgjørende for å lykkes.



STAVANGER KOMMUNE



Scenario 1 – framskrivning av gjeldende befolkningsprognose i HØP 2018-2021 fram til 2034

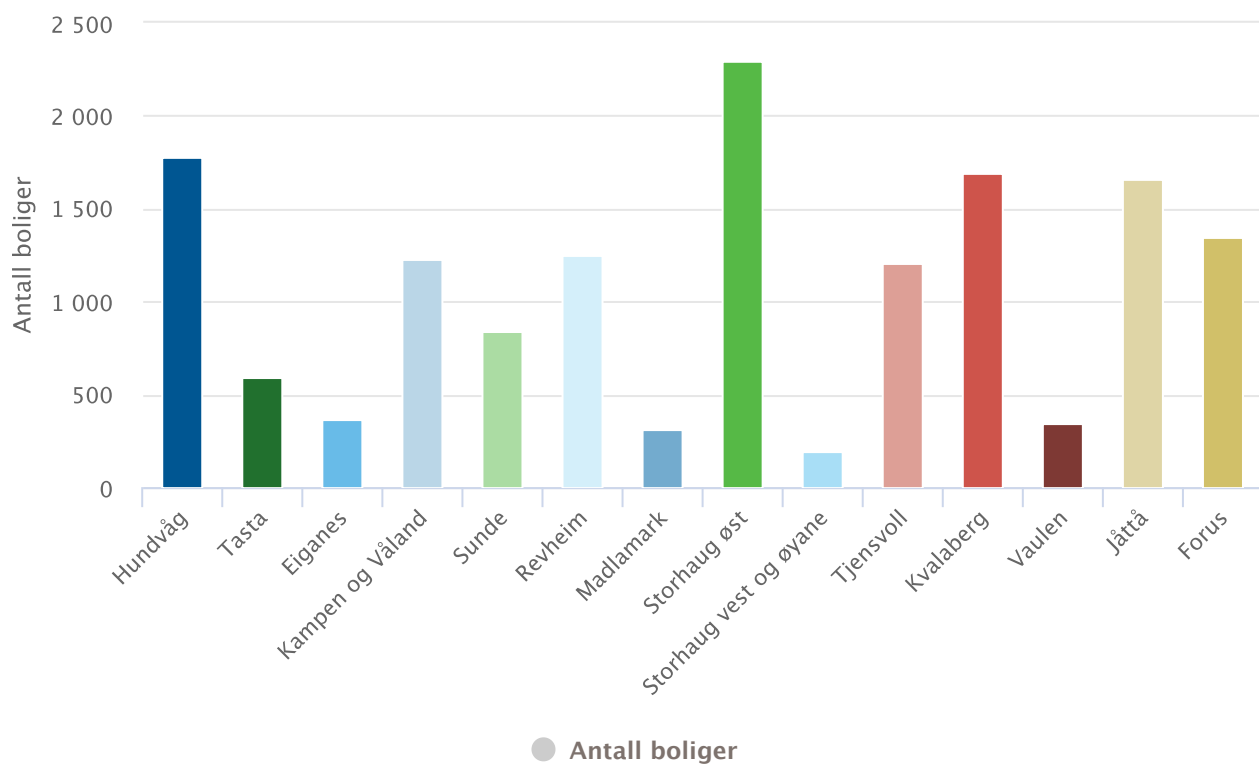
I dette scenarioet er analysene basert på en videre framskrivning av befolkningsprognosene som ligger til grunn i gjeldende Handlings- og økonomiplan 2018-2021. Sannsynlige behov for offentlige formålsbygg på grunn av endringer i kapasitet og tjenestebehov er benyttet til å danne langsiktige drifts- og investeringsprognoser.

Analysene bygger på kunnskapen om måten tjenestene ytes på i dag, uten noen form for antakelser om endring i kvalitet eller omfang. Hensikten har vært å framskrive dagens situasjon i 16 år for å illustrere hvordan kommunens økonomiske evne kan se ut dersom alt annet fortsetter som i dag.

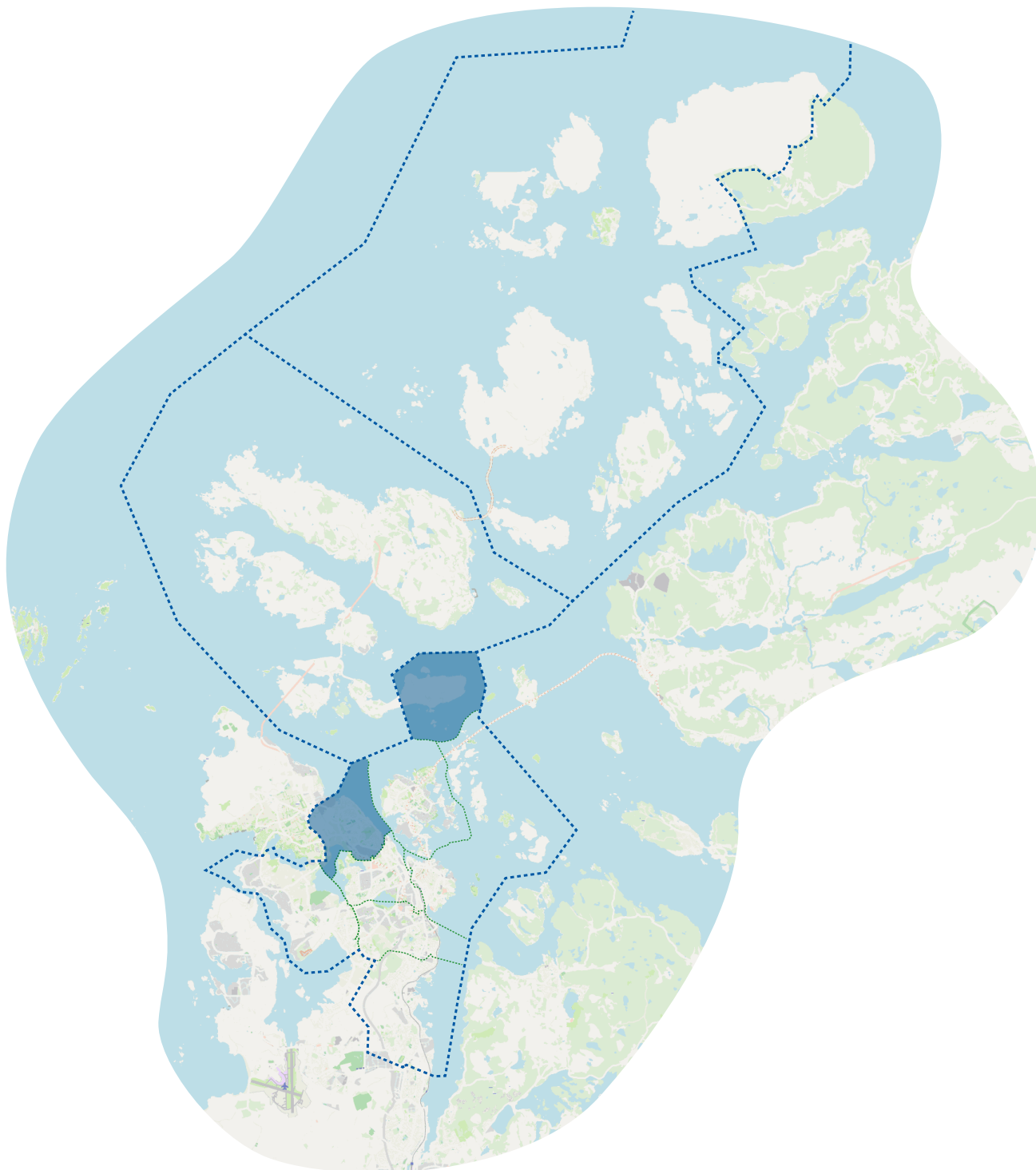
OM SCENARIO 1

Scenario 1 bygger på videre framskrivning av de samme befolkningsprognosene som er lagt til grunn i Handlings- og økonomiplan 2018-2021. I dette scenarioet er de samme befolkningsprognosene skrevet frem til 2034.

De alternative framskrivningene som presenteres senere (scenario 2,3 og 4) er basert på ulike politiske vedtak og strategier for framtidig byutvikling. I disse scenariene er befolkningsprognosene fra scenario 1 er justert for ulike boligbyggingsprogram.



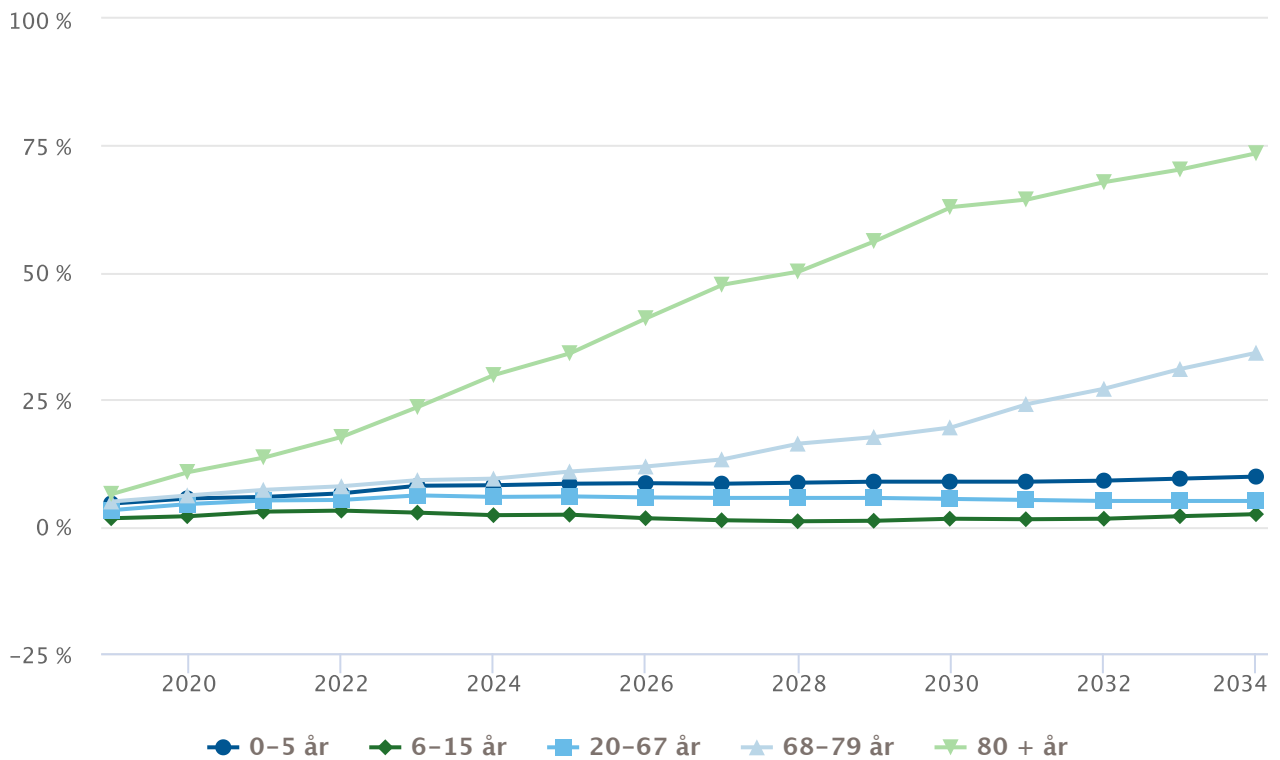
Figur 17 Antatt boligbygging i scenario 1



Befolkningsframskriving i scenario 1

TASTA

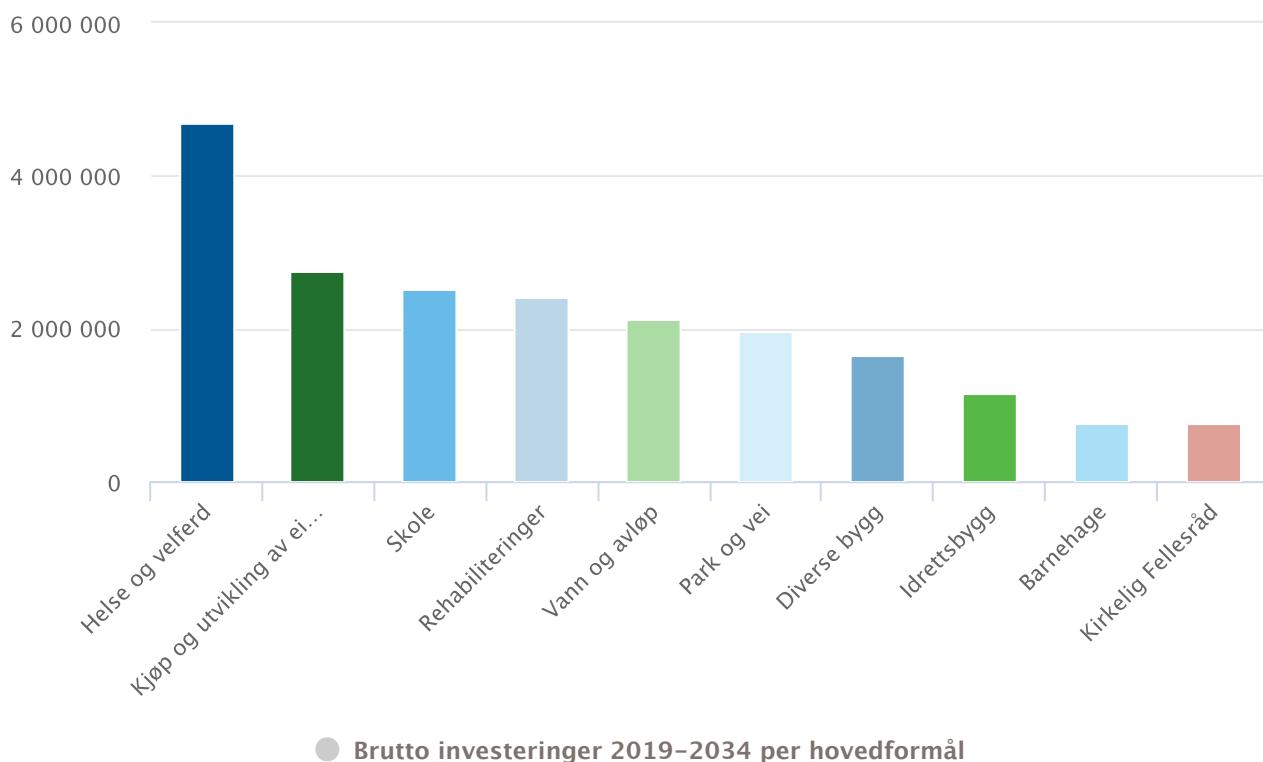
Figuren under viser antatt befolkningsendring frem mot 2034 i Tasta bydel per aldergruppe for dette scenarioet. Her er 2017 valgt som basis år, det vil si figuren viser antatt prosentendring i befolkningen sammenlignet med befolkningstall for 2017.



Befolkningsendring i Tasta bydel per år sammenlignet med 2017

INVESTERINGSNIVÅ

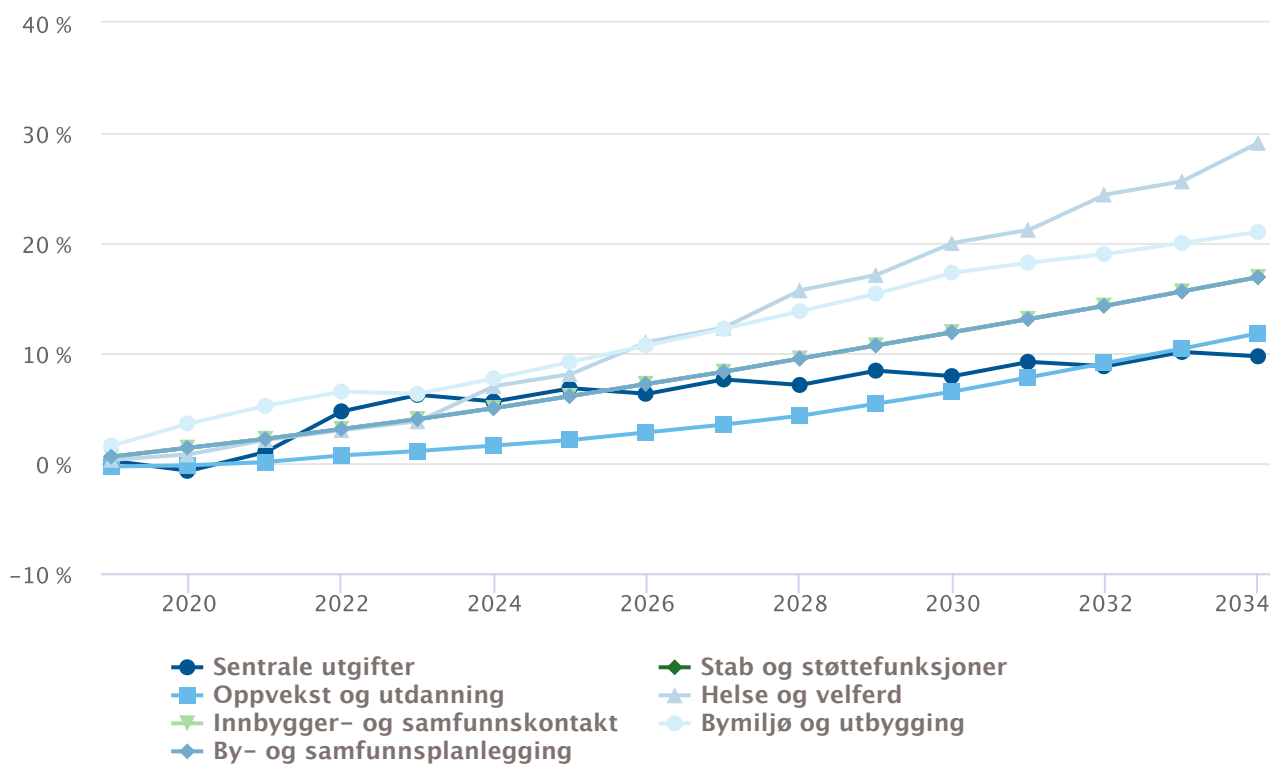
Simuleringene som er utført med bakgrunn i forutsetningene som er lagt til grunn i scenario 1 gir et samlet investeringsbehov de neste 16 årene på om lag kr 21 mrd. Det gir et årlig investeringsnivå på om lag kr 1,3 mrd. for konsernet, og medfører en betydelig økning i kommunens gjeldsgrad. Figuren under viser brutto investeringsnivå per hovedformål i scenario 1.



Figur 18 Antatt brutto investeringsbehov i perioden 2019-2034 i scenario 1 (tall i tusen)

UTVIKLING I BRUTTO DRIFTSUTGIFTER PER OMRÅDE

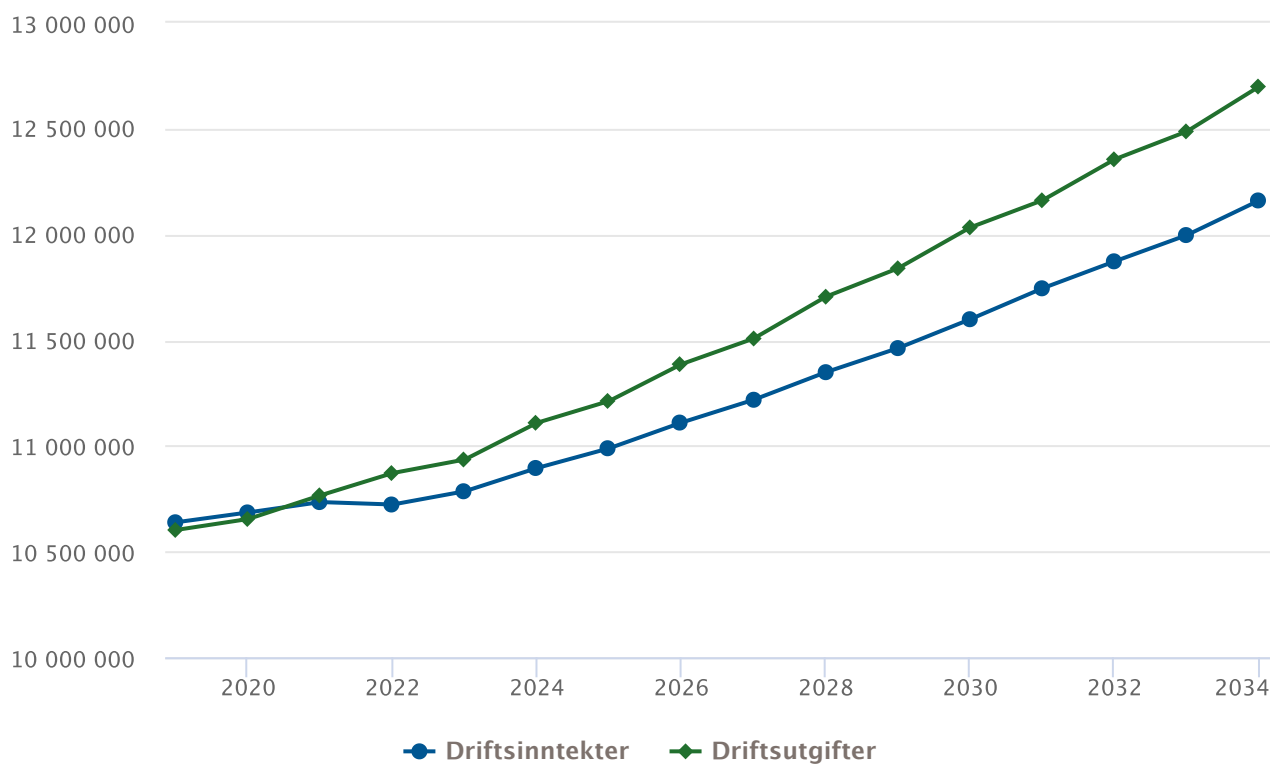
Befolkningsprognosene er benyttet til å framskrive kommunens mulige inntekter og utgifter de neste 16 årene. Figuren under viser simulert vekst i brutto driftsutgifter per hovedområde for scenario 1 sammenlignet med brutto driftsutgifter i 2018.



Figur 19 Simulert vekst i brutto driftsutgifter sammenlignet med 2018 i scenario 1

UTVIKLING I DRIFTSINTEKTER OG -UTGIFTER

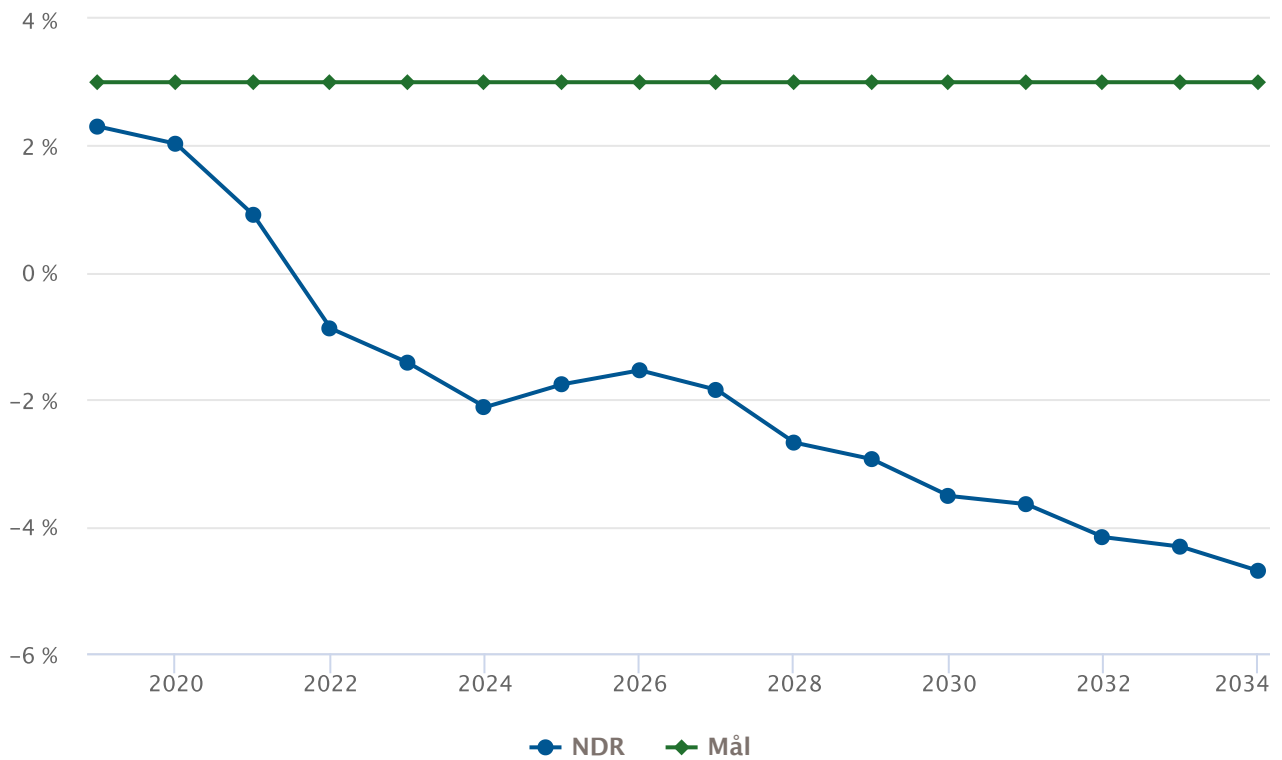
Kommunens totale brutto driftsutgifter antas å øke til om lag kr 12,7 mrd. mens de totale driftsinntektene antas å øke til kr 12,2 mrd. i slutten av perioden. Analysene viser et gjennomsnittlig merforbruk på kr 363 mill. per år. Figuren under viser det anslåtte forholdet mellom brutto driftsinntekter og -utgifter samt det anslått netto driftsresultatet per år de neste 16 årene for dette scenarioet.



Figur 20 Utvikling i driftsinntekter og -utgifter i perioden 2019-2034 i scenario 1 (tall i tusen)

NETTO DRIFTSRESULTAT

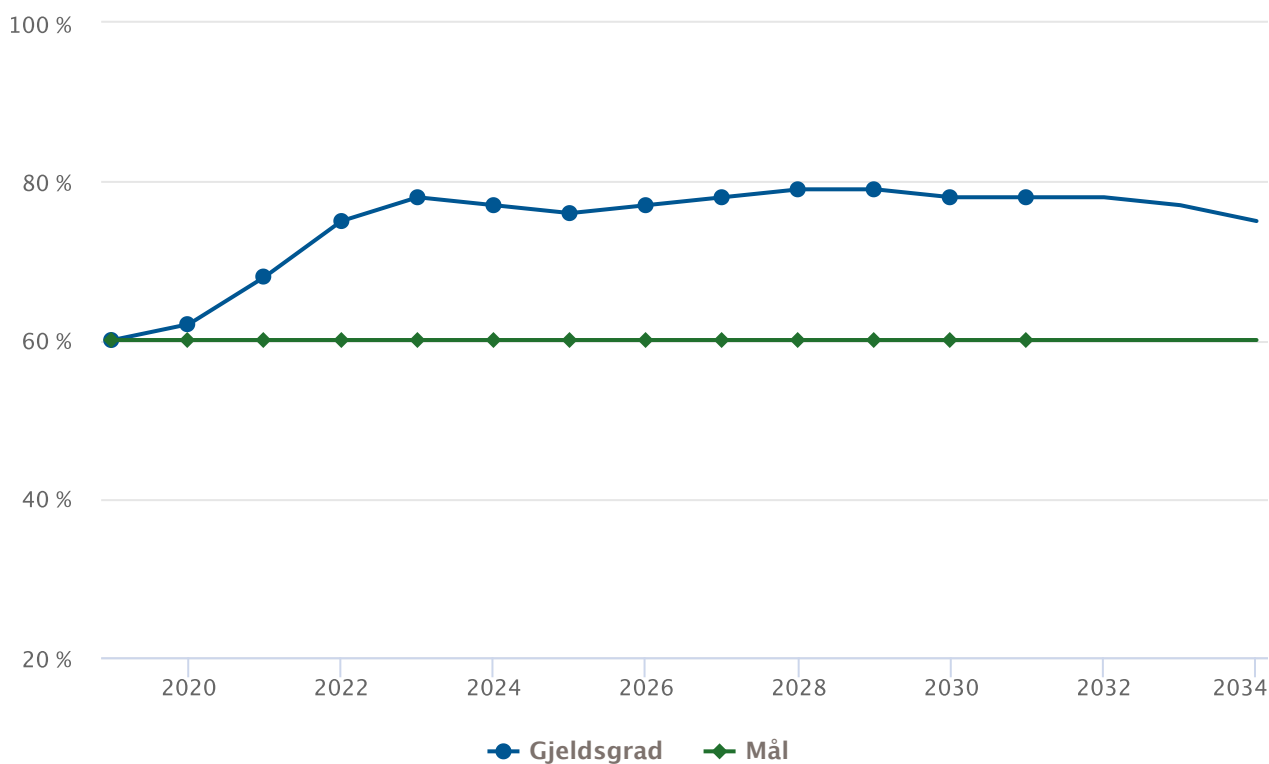
Dette investeringsnivået og driftsutgiftene som det innebærer, kan kommunens viktigste finansielle måltall, netto driftsresultat, bli negativt store deler av 16 årsperioden. Analysene viser at netto driftsresultat kan i snitt bli -1,9 %.



Figur 21 Utvikling i netto driftsresultat i perioden 2019-2034 i scenario 1

GJELDSGRAD

Det høye investeringsnivået og den lav egenfinansiering medfører at gjeldsgraden kan øke til gjennomsnittlig 75 % i løpet av perioden. Figuren under viser antatt utvikling i gjeldsgraden.



Figur 22 Utvikling av gjeldsgrad i perioden 2019-2034 i scenario 1

EGENFINANSIERING AV INVESTERINGER

Egenfinansiering av investeringene antas å ligge i gjennomsnitt på 38 % i løpet av de neste 16 årene. Her er det blant annet antatt at statlige tilskuddsordninger til bygg fortsetter som i dag, full momskompensasjon for investeringsprosjekter, samt overføring fra driftsbudsjettet på om lag 1 % av driftsinntektene.



Scenario 2- fokus på utbygging i Madla/Revheim

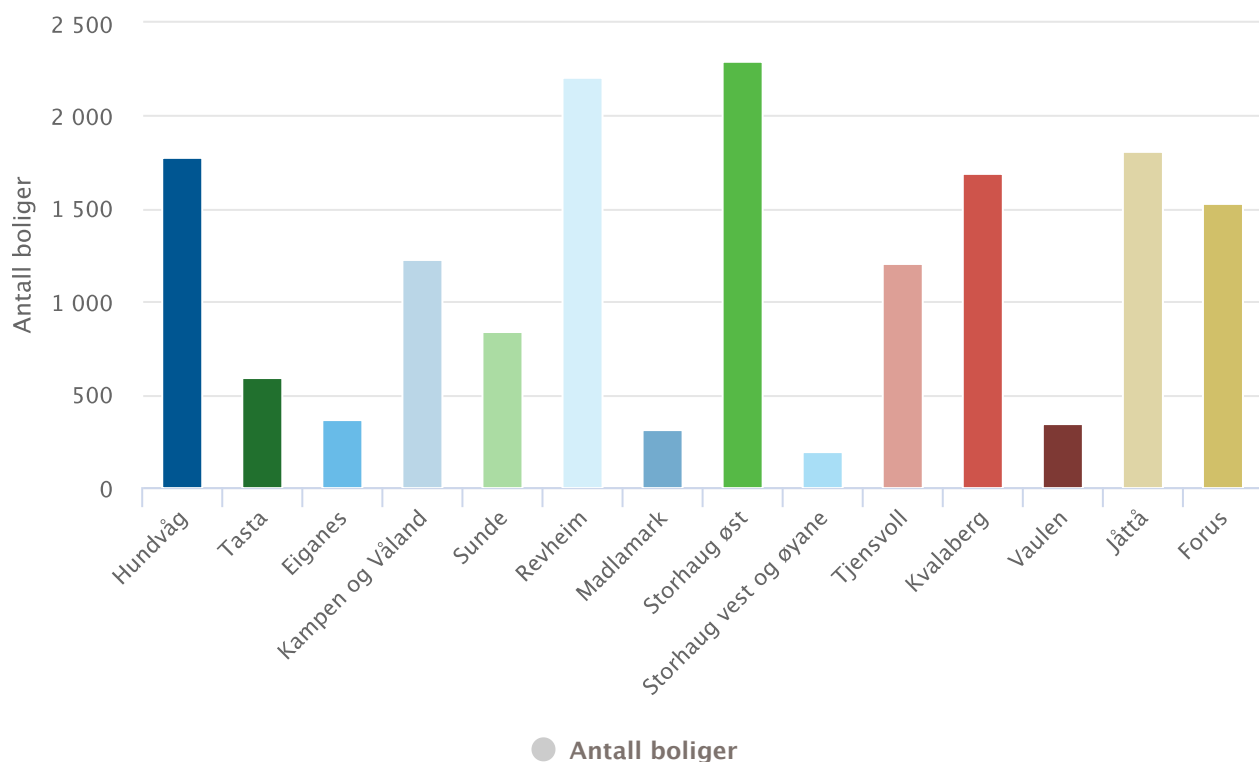
Dette scenarioet tar utgangspunkt i befolkningsprognosene for et boligbyggingsprogram som har fokus på utbygging i Madla/Revheim. Sannsynlige behov for offentlige formålsbygg som kan oppstå, samt endringer i kapasitet og tjenestebehov i øvrige bydeler, danner grunnlaget til de økonomiske analysene i den langsiktige drifts- og investeringsprognosen.

OM SCENARIO 2

Dette scenarioet baserer seg i hovedtrekk på formannskapetets vedtak i [sak 229/16](#) (<http://opengov.cloudapp.net/Meetings/STAVANGER/Meetings/Details/205463?agendaltemId=205821>). Vedtaket i denne saken legger til grunn tydeligere prioritering i nivå og utbyggingsrekkefølge på ulike områder:

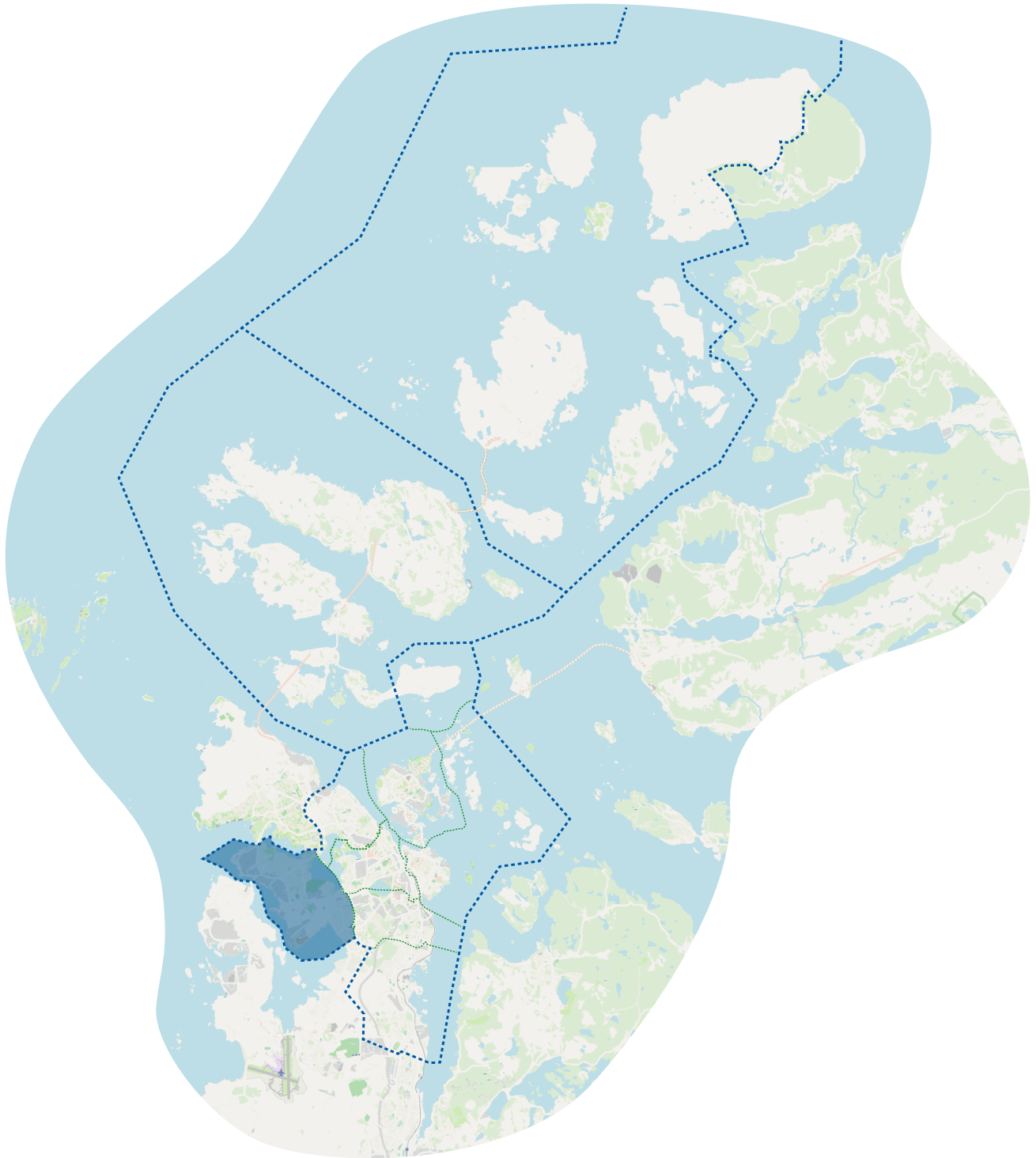
- Den årlige boligbyggingen er på om lag 900 boliger per. år.
- Madla/Revheim er tydelig prioritert med 150 boliger per år, fra tidlig i 2020.
- Øvrige feltutbyggingsområder som Hundvåg og Jåttå prioriteres. Det øvrige boligbehovet skal prioriteres langs Bussveien, men er dempet noe i forhold til Handlings- og økonomiplan 2018-2021

Figuren under viser antatt boligbygging i de neste 16 årene i de ulike plansonene for dette scenarioet.



Figur 24 Antatt boligbygging i scenario 2

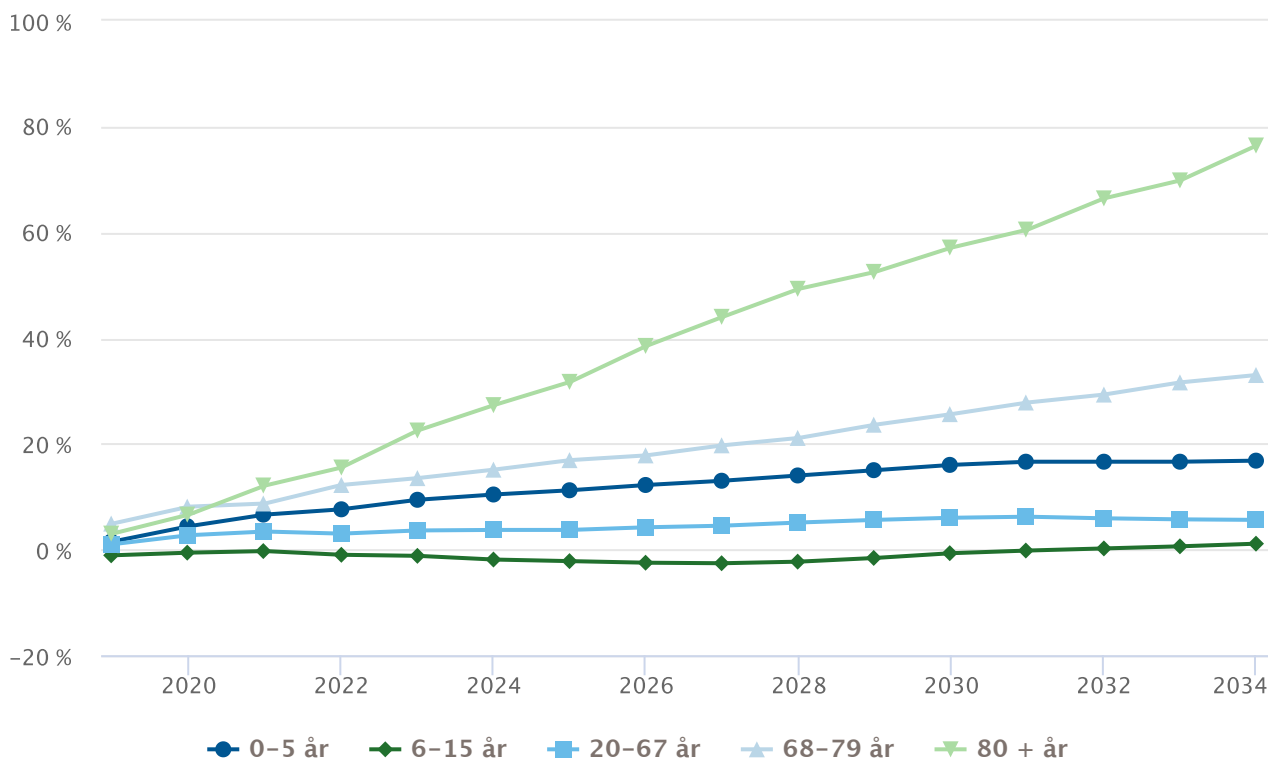
Befolkningsprognosene fra scenario 1 er justert for den nevnte boligbyggingen i scenario 2, og er utgangspunktet for de kartlagte investeringsbehovene i offentlige formålsbygg. Kartet under viser sannsynlig endringer i befolkningssammensetningen i de ulike bydelene for dette scenarioet. Trykk på ønsket bydel for å se befolkningsframskrivingen.



Befolkningsframskrivning- Scenario 2

MADLA

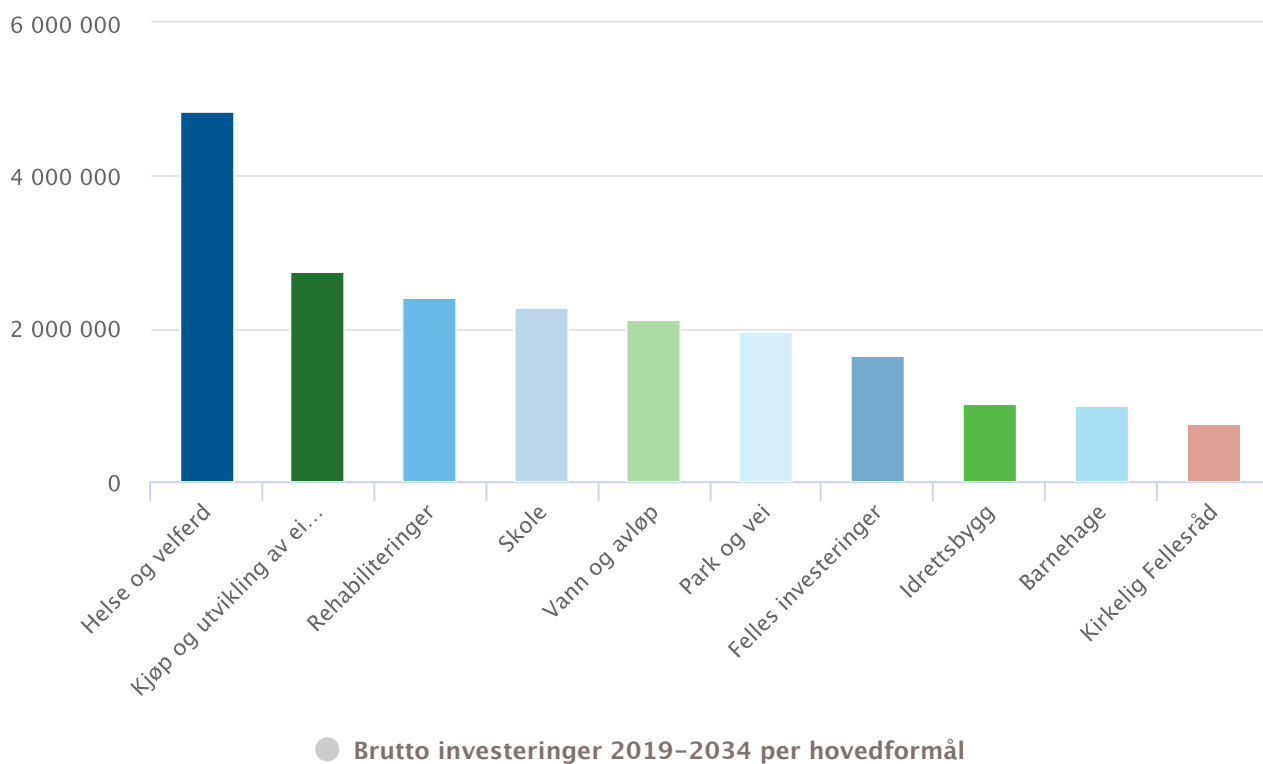
Figuren under viser antatt befolkningsendring frem mot 2034 i Madla bydel per aldergruppe for dette scenariolet. Her er 2017 valgt som basis år, det vil si figuren viser antatt prosentendring i befolkningen sammenlignet med befolkningstall for 2017.



Befolkningsendring i Madla bydel per år sammenlignet med 2017

INVESTERINGSNIVÅ

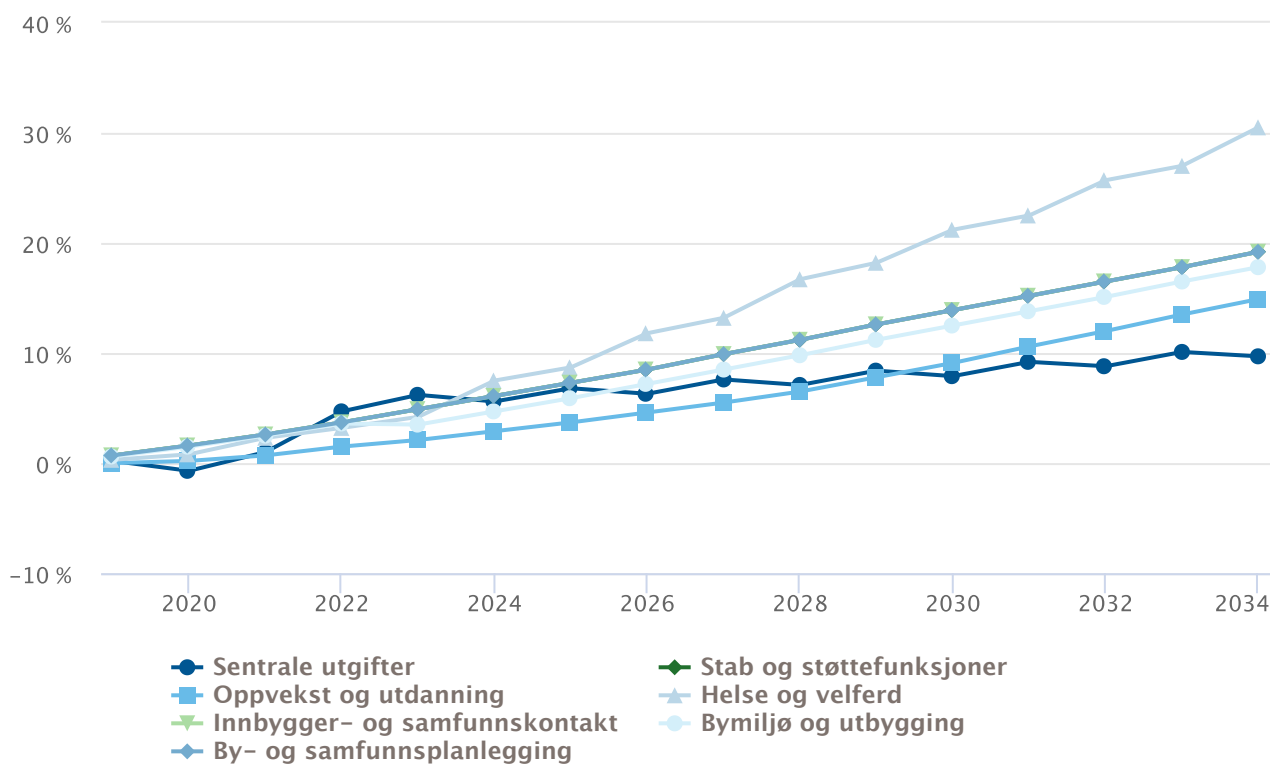
Simuleringene som er utført med bakgrunn i forutsetningene som er lagt til grunn i scenario 2 gir et samlet investeringsbehov de neste 16 årene på om lag kr 20,6 mrd. Figuren under viser brutto investeringsnivå per hovedformål i scenario 2.



Figur 25 Antatt brutto investeringsnivå i perioden 2019–2034 i scenario 2 (tall i tusen)

BRUTTO UTGIFTER PER OMRÅDE

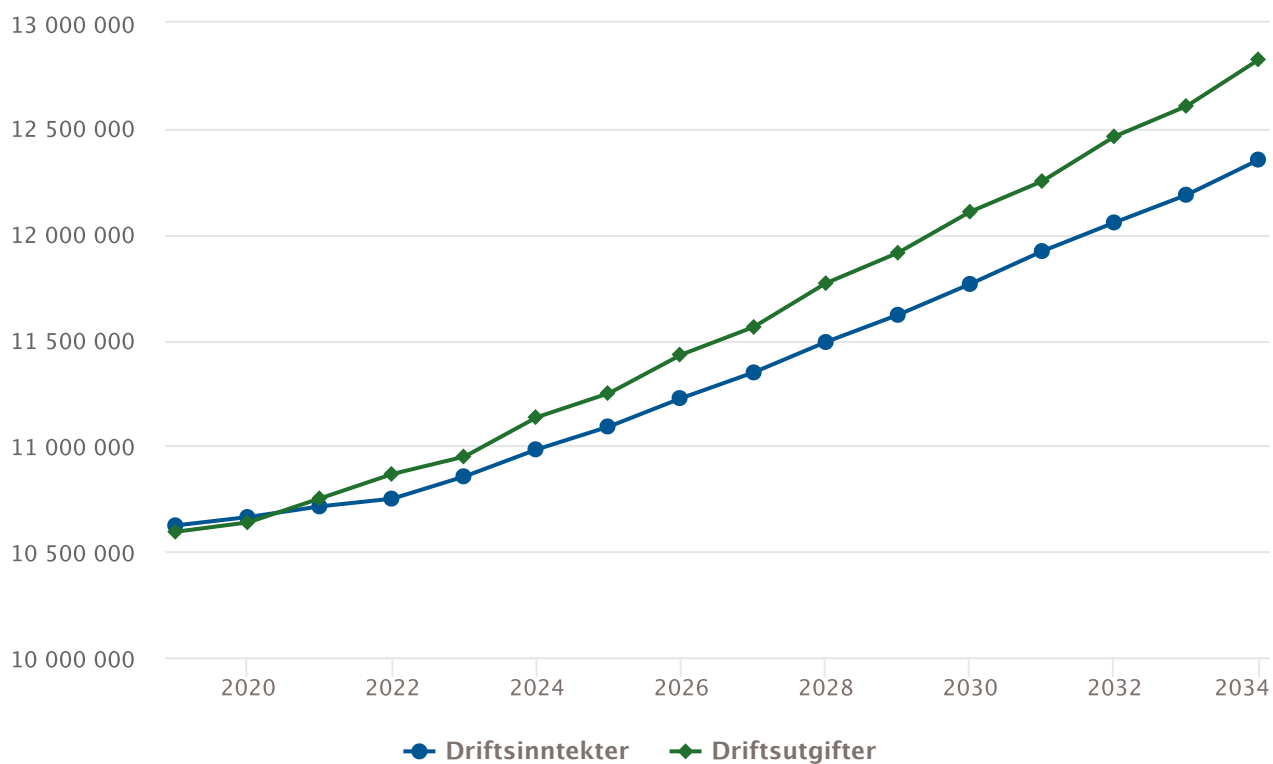
Befolkningsprognosene er benyttet til å framskrive kommunens mulige inntekter og utgifter de neste 16 årene. Figuren under viser simulert vekst i brutto driftsutgifter per hovedområde for scenario 2 sammenlignet med brutto driftsutgifter i 2018.



Figur 26 Simulert vekst i brutto driftsutgifter sammenlignet med 2018 i scenario 2

UTVIKLING I DRIFTSINNTEKTER OG -UTGIFTER

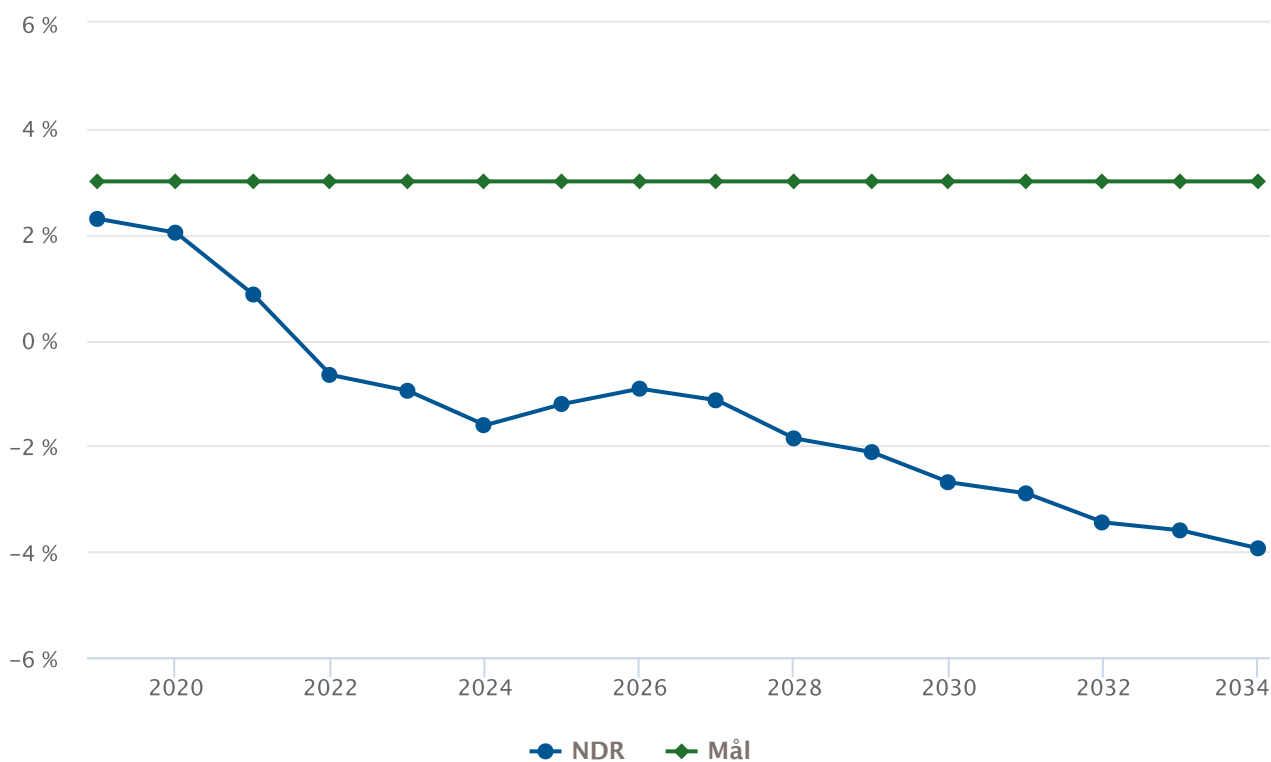
Simuleringene viser at kommunens totale brutto driftsutgifter antas å øke til om lag kr 12,8 mrd. mens de totale driftsinntektene antas å øke til kr 12,4 mrd. i slutten av perioden. Analysene tyder på et gjennomsnittlig merforbruk på kr 305 mill. i perioden. Figurene under viser det anslåtte forholdet mellom brutto driftsinntekter og utgifter samt det anslått regnskapsmessige resultatet per år de neste 16 årene for scenario 2.



Figur 27 Utvikling i driftsinntekter og -utgifter i perioden 2019-2034 i scenario 2 (tall i tusen)

NETTO DRIFTSRESULTAT

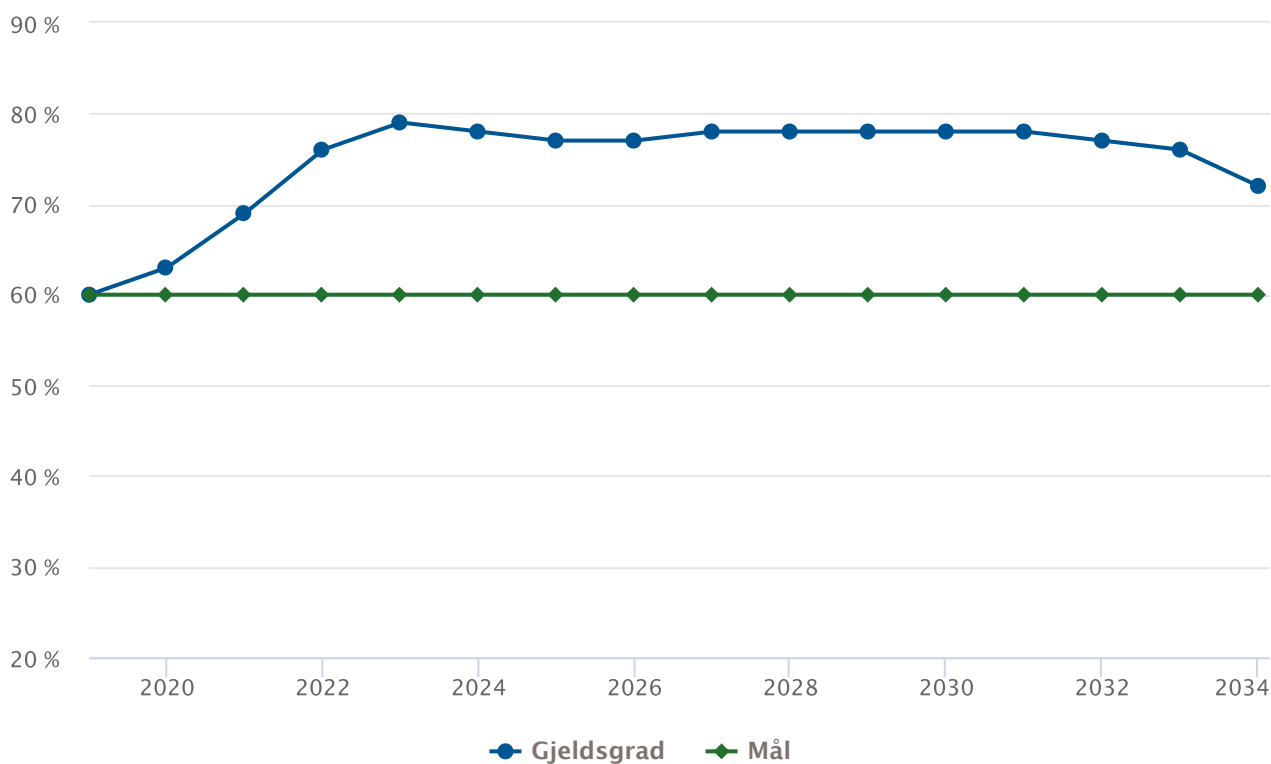
Simulering i scenario 2 viser at netto driftsresultat kan i gjennomsnitt bli i 16 årsperioden. Figuren under viser utvikling i netto driftsresultat per år for scenario 2.



Figur 28 Utvikling i netto driftsresultat i perioden 2019-2034 i scenario 2

GJELDSGRAD

Gjeldsgraden kan øke til gjennomsnittlig 75 % i løpet av perioden. Figuren under viser antatt utvikling i gjeldsgraden.



Figur 29 Utvikling i gjeldsgrad i perioden 2019-2034 i scenario 2

EGENFINANSIERING AV INVESTERINGER

Egenfinansiering av investeringene antas å ligge i gjennomsnitt på 39 % i løpet av de neste 16 årene. Figuren under viser utvikling i egenfinansiering av investeringene per år for dette scenarioriet.

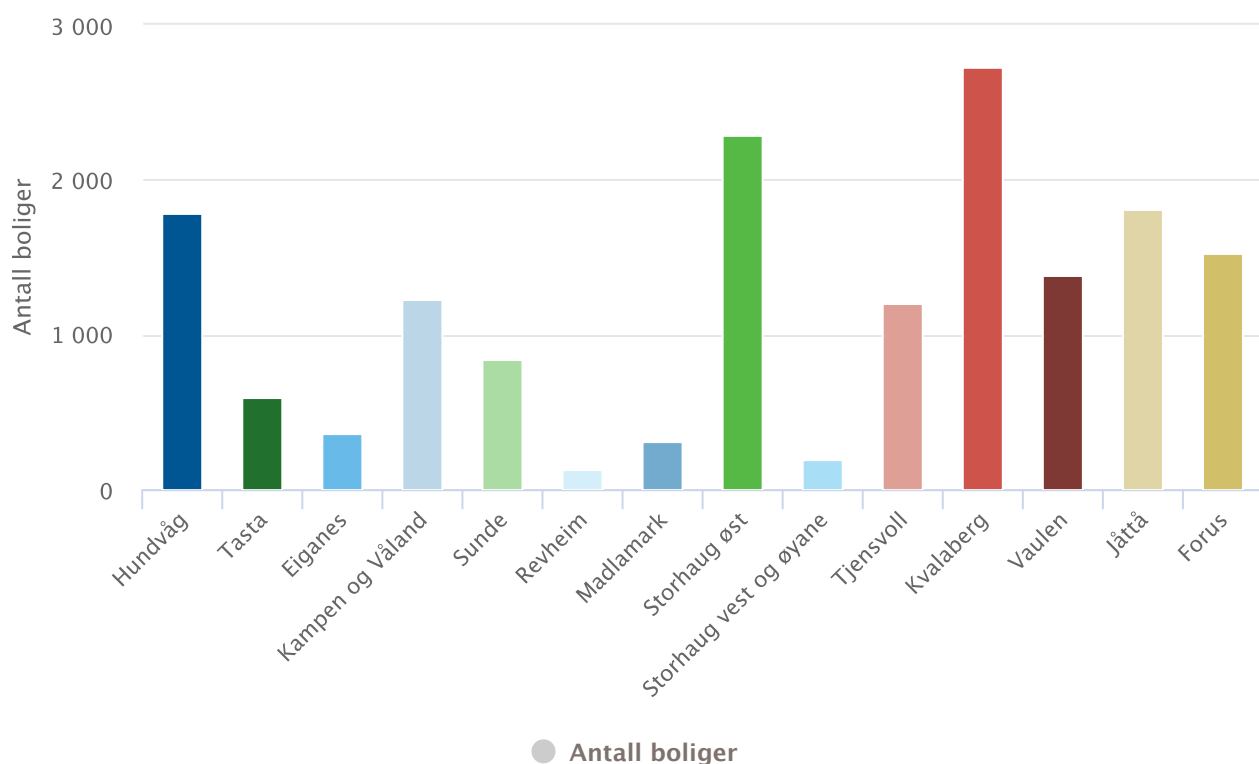


Scenario 3- fokus på utbygging i det sentrale byområdet

Dette scenarioet fokuserer på det sentrale byområdet og er i tråd med målsettingen om å styrke Stavanger sentrum, samt redusere behovet for bil i hverdagen. Det er i de sentrale områdene av Stavanger og sørover i bybåndet man har størst mulighet til å tilby kortreist hverdag i form av høy tilgjengelighet til arbeidsplasser og servicefunksjoner ved bruk av gange og sykkel. Sannsynlige behov for offentlige formålsbygg som kan oppstå, samt endringer i kapasitet og tjenestebehov i øvrige bydeler, danner grunnlaget til de økonomiske analysene i den langsiktige drifts- og investeringsprognosen.

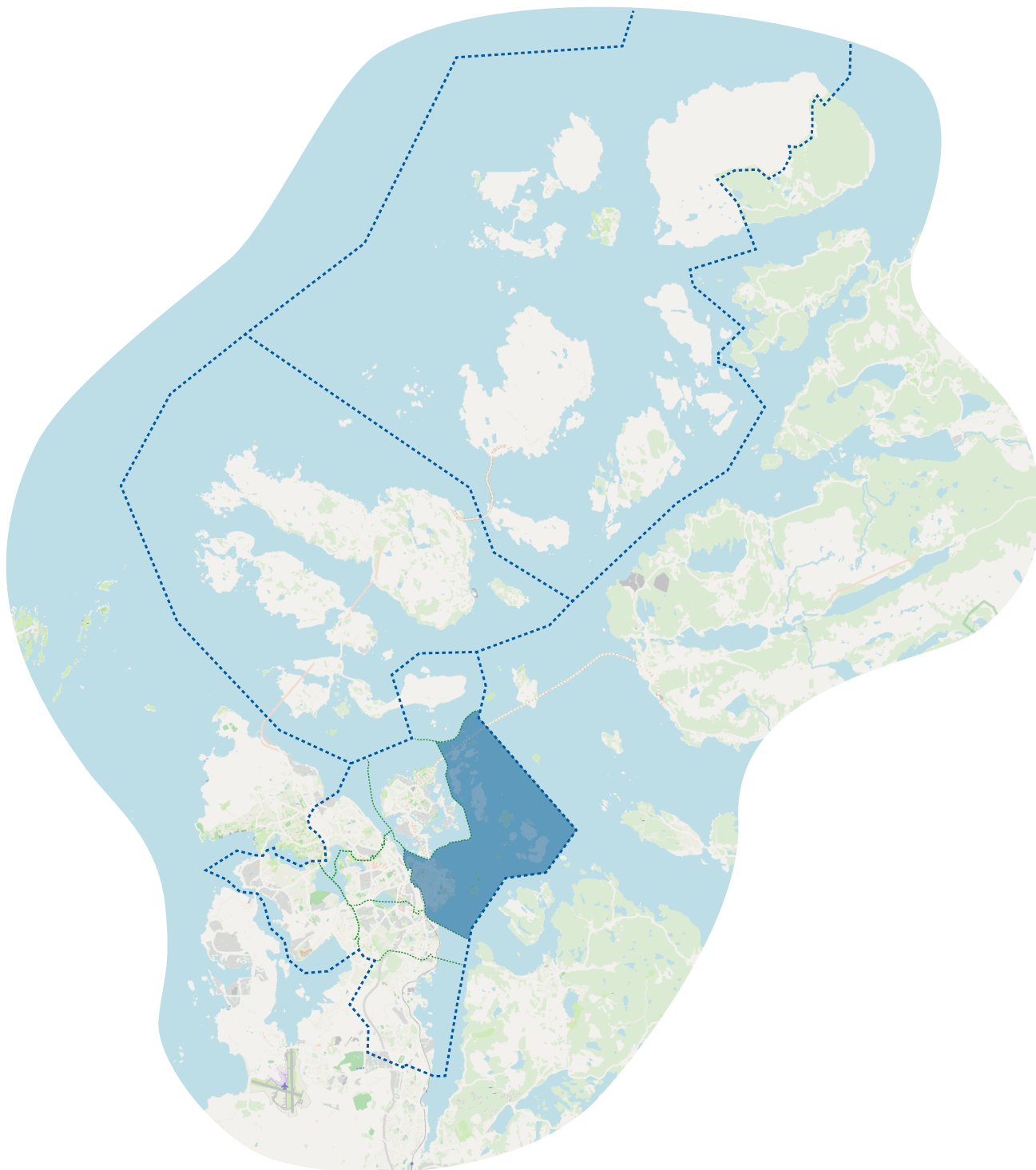
OM SCENARIO 3

I scenariet er all framtidig boligbygging fra Madla/Revheim som vist i scenario 2 plassert i bybåndet. For de øvrige utbyggingsområdene, Hundvåg og Jåttå, er scenarioet uendret. Dette vil igjen styrke Stavanger sentrum som målpunkt, noe som igjen bidrar til å underbygge et høystandard kollektivsystem. Stavanger sentrum er i særklasse det viktigste målpunktet for kollektivreiser på Jæren. Dette gjelder både i andeler av alle reiser, og kollektivreiser totalt. Nivået på boligbyggingen, 900 boliger i gjennomsnitt per år, er likt scenario 2. Scenario 3 forholder seg også til vedtatte planer, men forskutterer et vedtak om boligbygging i områdeplanen for Mariero på minimum 800 boliger i perioden. Figuren under viser antatt boligbygging i de neste 16 årene i de ulike plansonene for dette scenarioet.



Figur 31 Antatt boligbygging i scenario 3

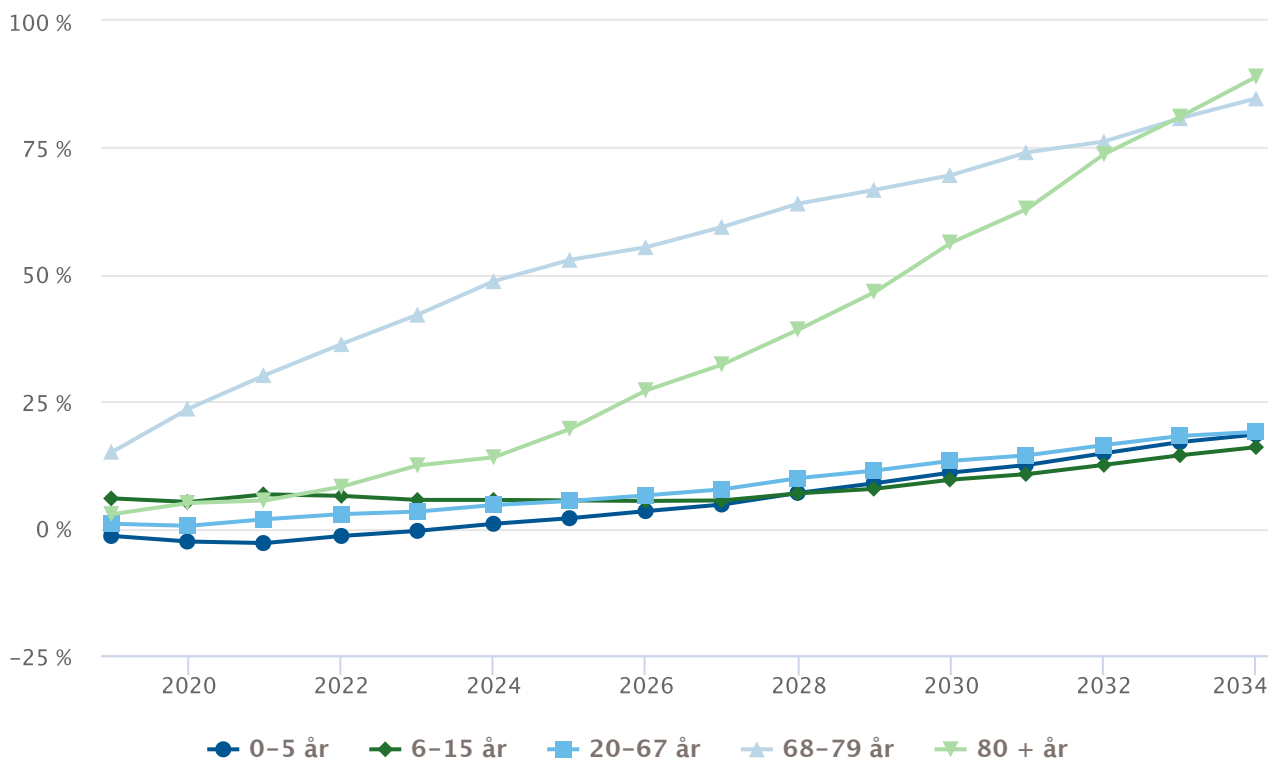
Befolkningsprognosene fra scenario 1 er justert for den nevnte boligbyggingen i scenario 3, og er utgangspunktet for de kartlagte investeringsbehovene i offentlige formålsbygg. Kartet under viser sannsynlig endringer i befolknings sammensetningen i de ulike bydelene for dette scenarioet. Trykk på ønsket bydel for å se befolkningsframskrivingen.



Befolkningsfremskrivning i scenario 3

STORHAUG

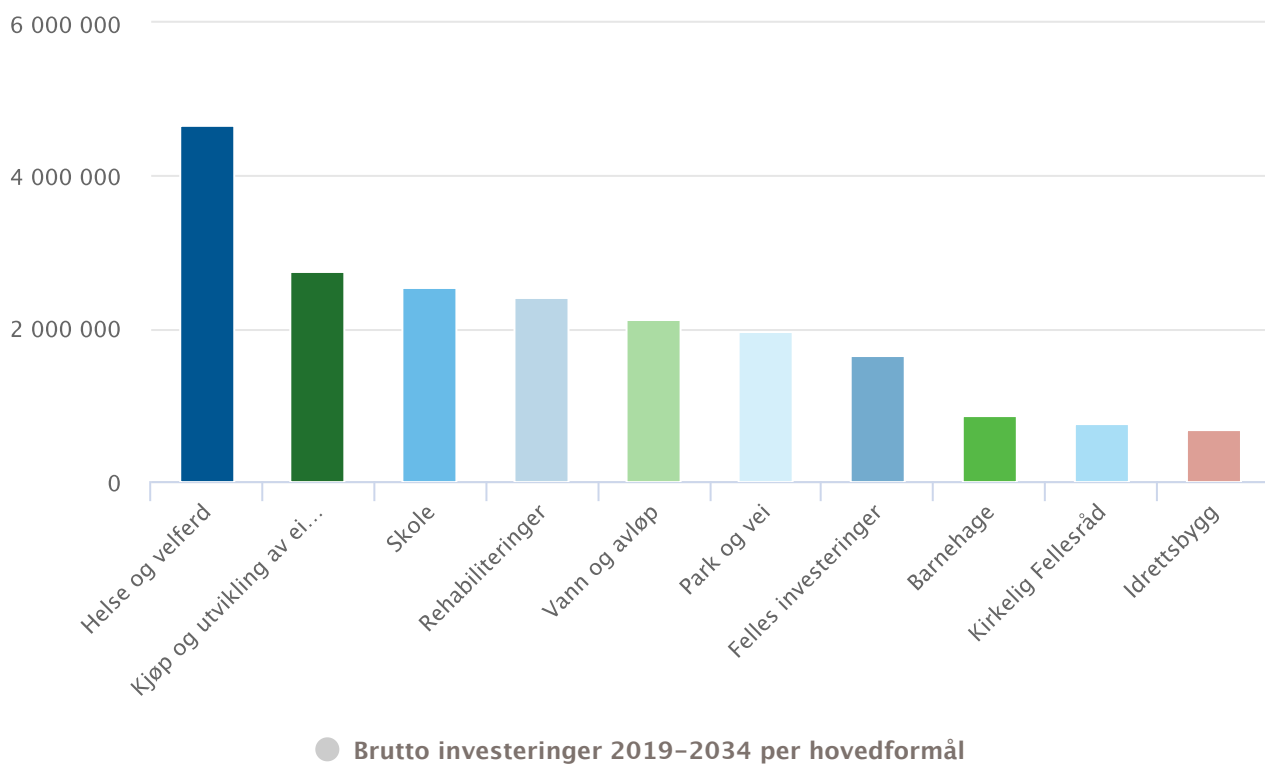
Figuren under viser antatt befolkningsendring frem mot 2034 i Storhaug bydel per aldergruppe for dette scenarioet. Her er 2017 valgt som basis år, det vil si figuren viser antatt prosentendring i befolkningen sammenlignet med befolkningstall for 2017.



Befolkningsendring i Storhaug bydel per år sammenlignet med 2017

INVESTERINGSNIVÅ

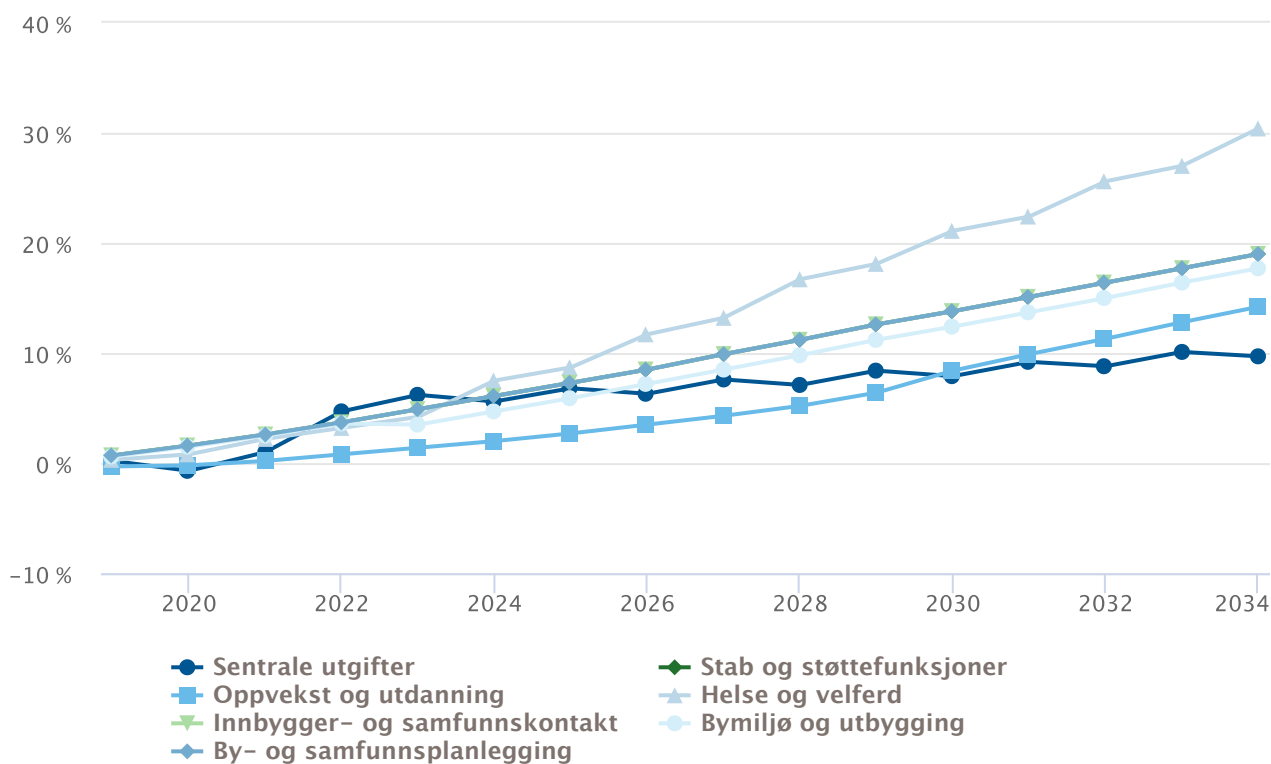
Simuleringene som er utført med bakgrunn i forutsetningene som er lagt til grunn i scenario 3 gir et samlet investeringsbehov de neste 16 årene på om lag kr 20,4 mrd. Figuren under viser brutto investeringsnivå per hovedformål i scenario 3.



Figur 32 Antatt brutto investeringsnivå i perioden 2019–2034 i scenario 3 (tall i tusen)

BRUTTO UTGIFTER PER OMRÅDE

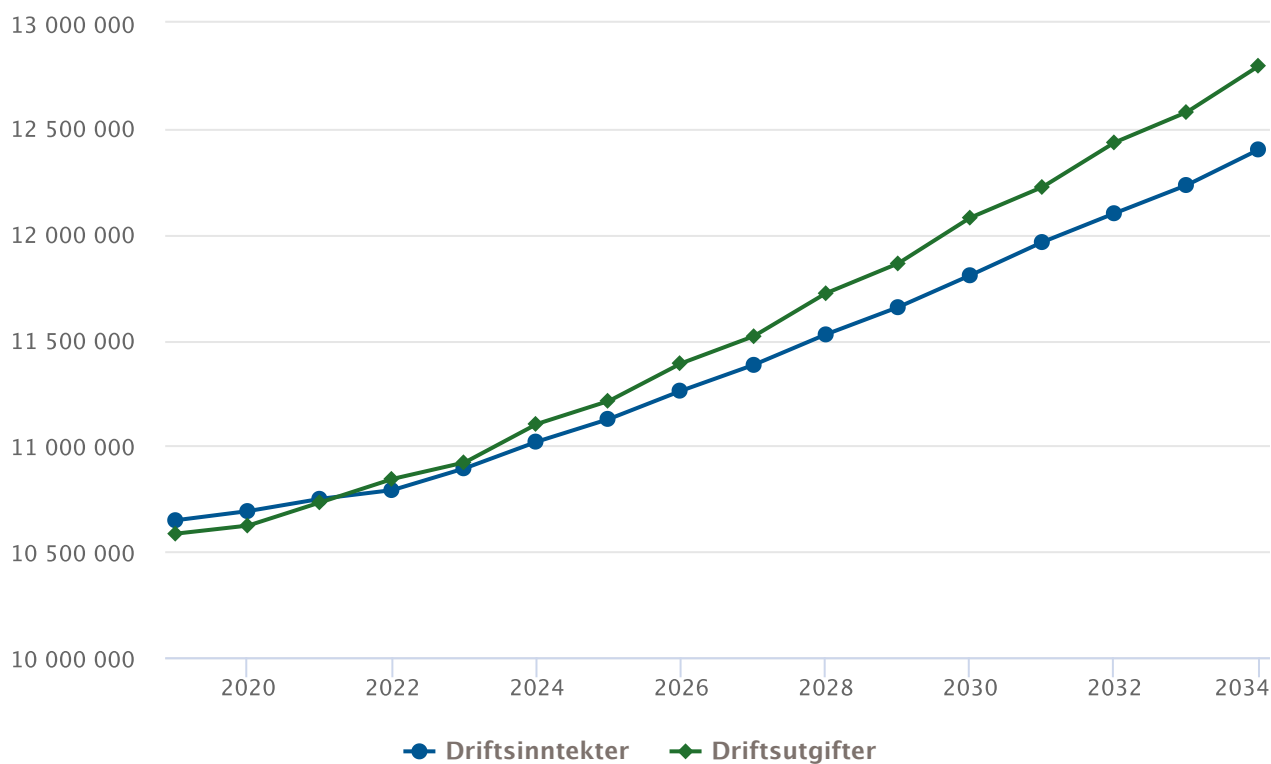
Befolkningsprognosene er benyttet til å fremskrive kommunens mulige inntekter og utgifter de neste 16 årene. Figuren under viser simulert vekst i brutto driftsutgifter per hovedområde for scenario 3 sammenlignet med brutto driftsutgifter i 2018.



Figur 34 Simulert vekst i brutto driftsutgifter sammenlignet med 2018 i scenario 3

UTVIKLING I DRIFTSINNTEKTER OG -UTGIFTER

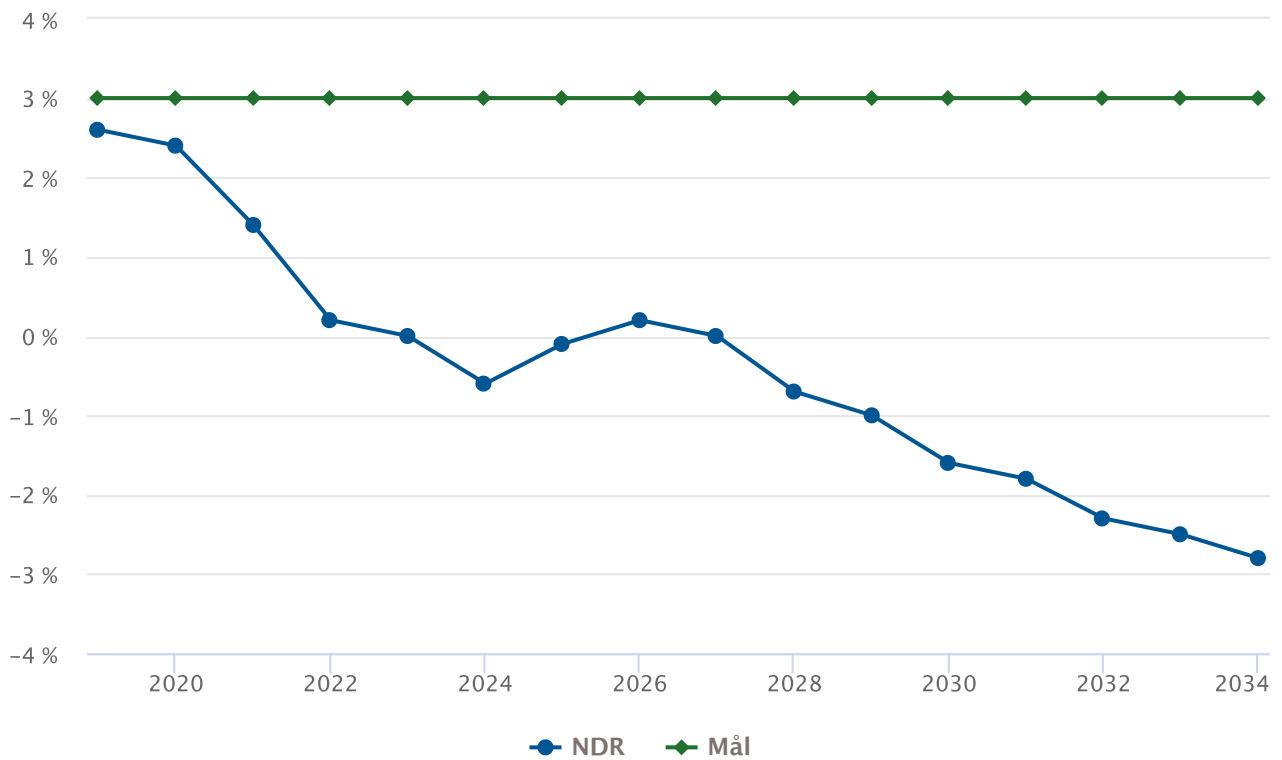
Simuleringene viser at kommunens totale brutto driftsutgifter antas å øke til om lag kr 12,8 mrd. mens de totale driftsinntektene antas å øke til kr 12,5 mrd. i slutten av perioden. Analysene viser et gjennomsnittlig merforbruk på kr 198 mill. per år. Figurene under viser det anslåtte forholdet mellom brutto driftsinntekter og utgifter, samt det anslåtte netto driftsresultatet per år de neste 16 årene for scenario 3.



Figur 35 Antatt utvikling i driftsinntekter og -utgifter i perioden 2019-2034 i scenario 3 (tall i tusen)

NETTO DRIFTSRESULTAT

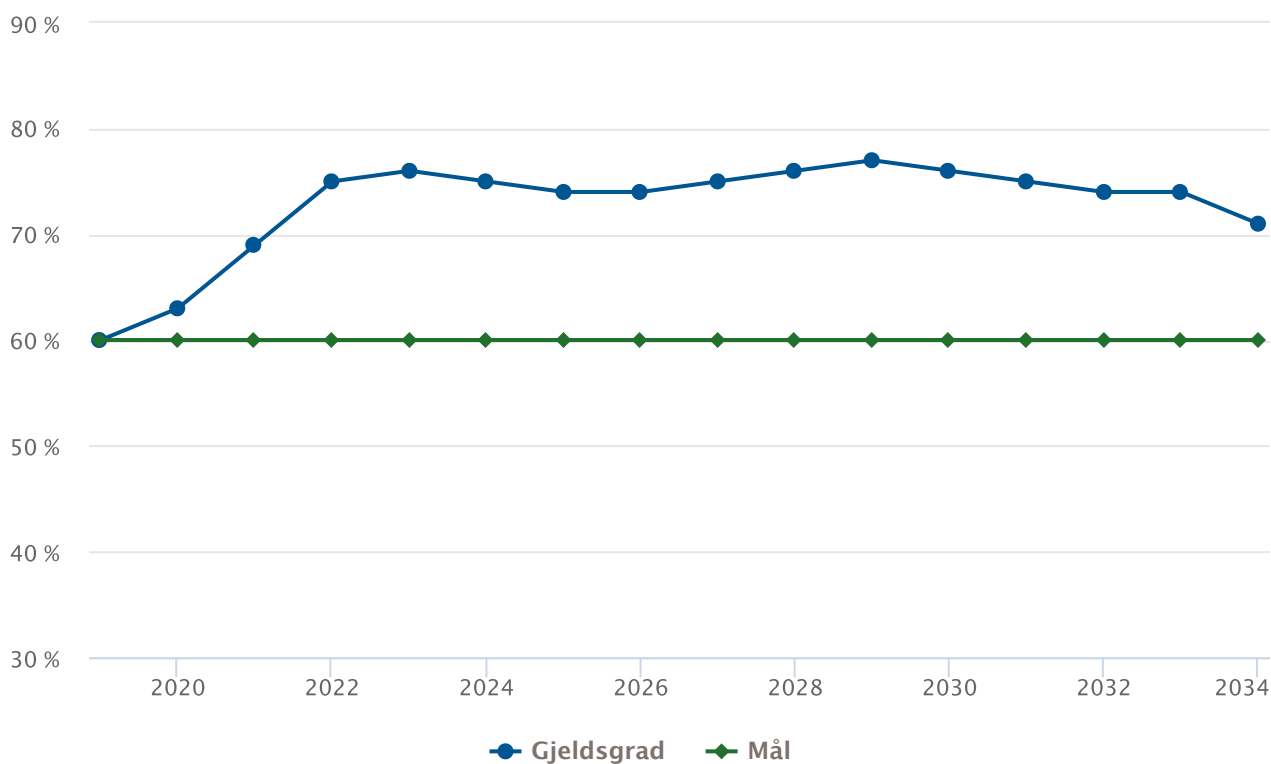
Simulering i scenario 3 viser at netto driftsresultat kan i gjennomsnitt bli -0,8 % i 16 årsperioden. Figuren under viser utvikling i netto driftsresultat per år for scenario 3.



Figur 36 Utvikling i netto driftsresultat i perioden 2019-2034 i scenario 3

GJELDSGRAD

Gjeldsgraden kan øke til gjennomsnittlig 73 % i løpet av perioden. Figuren under viser antatt utvikling i gjeldsgraden.



Figur 37 Utvikling i gjeldsgrad i perioden 2019-2034 i scenario 3

EGENFINANSIERING AV INVESTERINGER

Egenfinansiering av investeringene antas å ligge i gjennomsnitt på 40 % i løpet av de neste 16 årene. Det er et nivå som er betydelig lavere enn det vedtatte målet. Figuren under viser utvikling i egenfinansiering av investeringene per år for dette scenarioet.



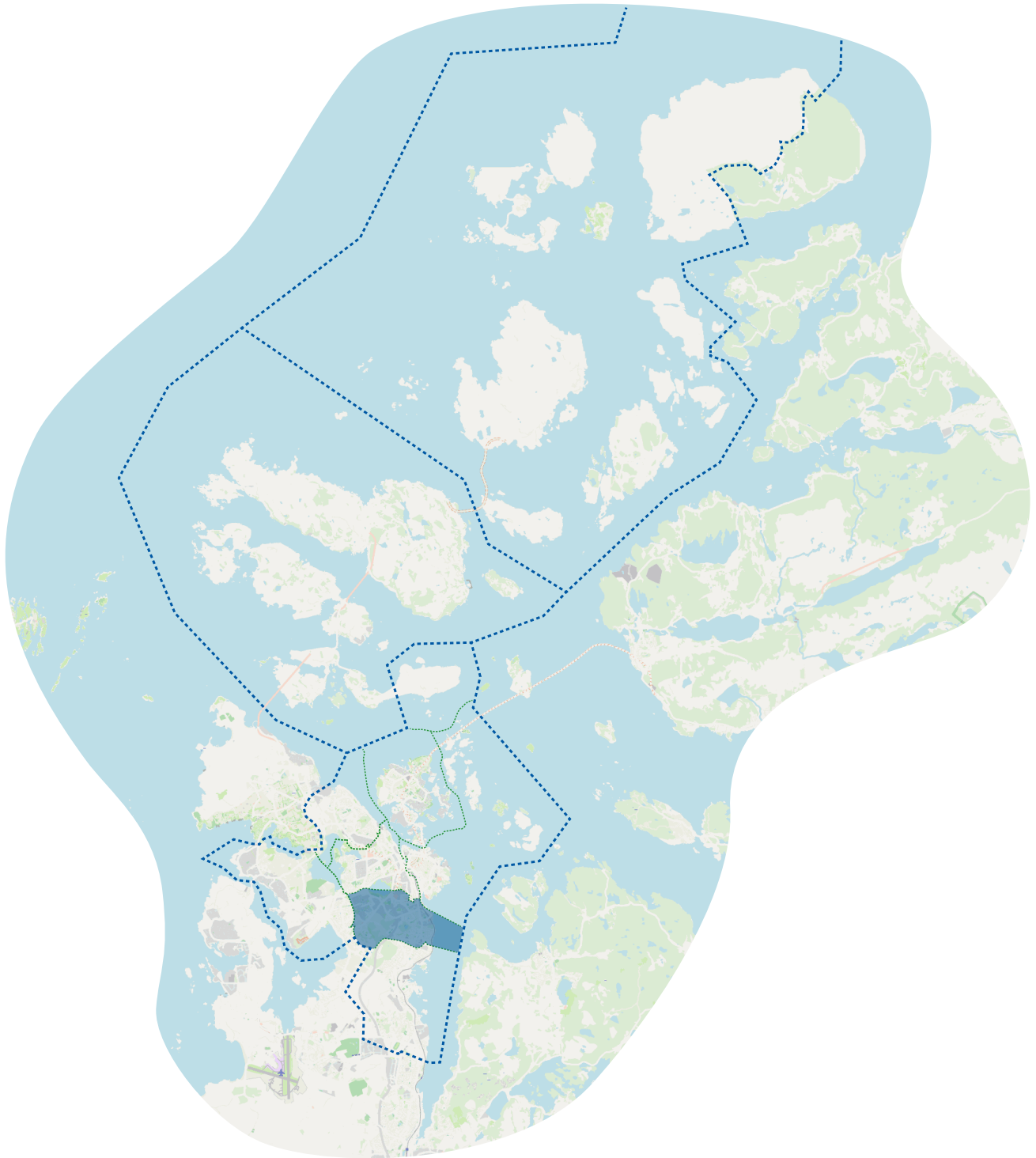
Scenario 4- fokus på boligbygging i Madla/Revheim + sentrale byområder

I scenario 4 forutsettes realisering av både boligbygging i Madla/Revheim og sentrale byområder. Boligbyggingen øker til et nivå i overkant av 1 000 boliger per år. Dette kan bidra til en ytterligere økt andel av den regionale veksten. Sannsynlige behov for offentlige formålsbygg som kan oppstå, samt endringer i kapasitet og tjenestebehov i øvrige bydeler, danner grunnlaget til de økonomiske analysene i den langsiktige drifts- og investeringsprognosen.

OM SCENARIO 4

I scenario 4 forutsettes realisering av både scenario 2 og scenario 3. Boligbyggingen øker til et nivå i overkant av 1 000 boliger i gjennomsnitt per år. Dette bidrar til en ytterligere økt andel av den regionale veksten. Selv om tallet i prosent ikke utgjør mye, vil det forutsette en betydelig lavere netto utflytting til nabokommuner. Forutsatt at veksten skjer som følge av økte regionale andeler i storbyområdet, vil denne utviklingen også kunne være i tråd med 0-vekstmålet. Dette fordi reiselengder og tilgjengelighet til daglige gjøremål blir bedre for innbyggerne i storbyområdet.

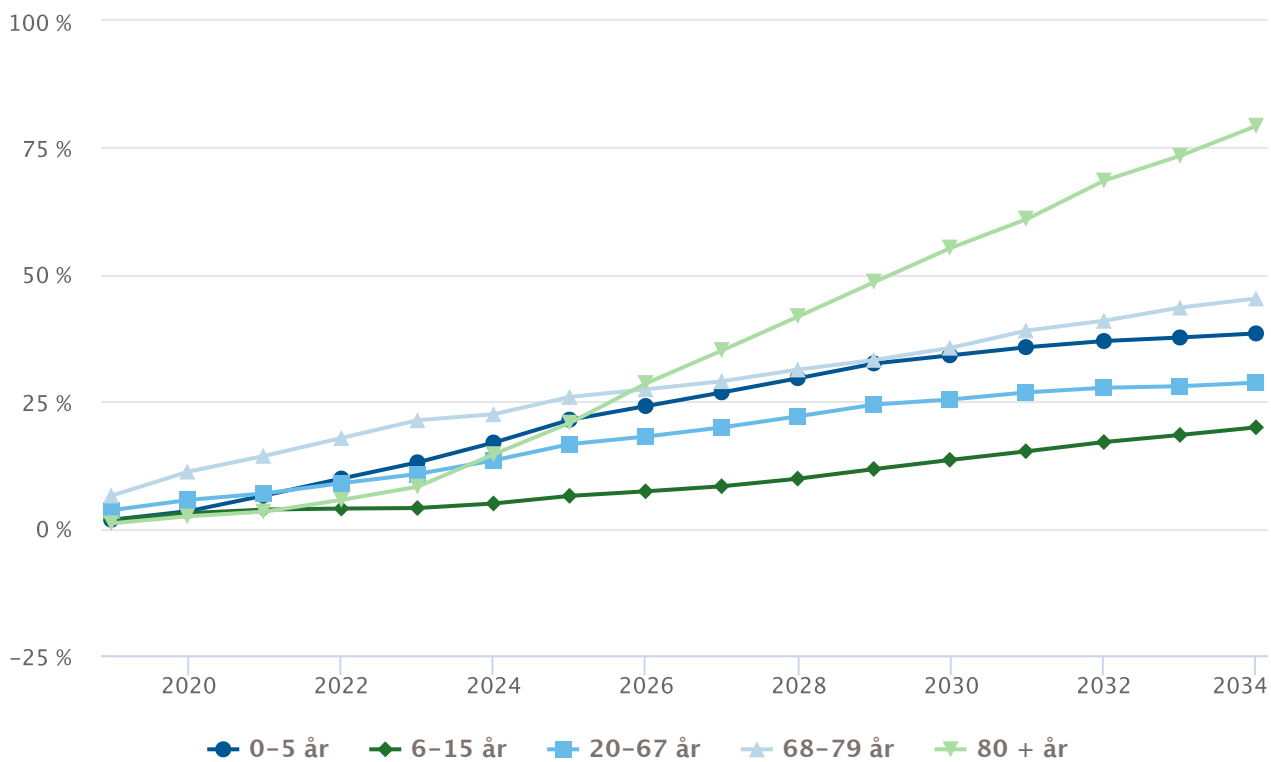
Befolkningsprognosene fra scenario 1 er justert for den nevnte boligbyggingen i scenario 4, og er utgangspunktet for de kartlagte investeringsbehovene i offentlige formålsbygg. Kartet under viser sannsynlig endringer i befolkningssammensetningen i de ulike bydelene for dette scenarioet. Trykk på ønsket bydel for å se befolkningsframskrivingen.



Befolkningsfremskrivning i scenario 4

HILLEVÅG

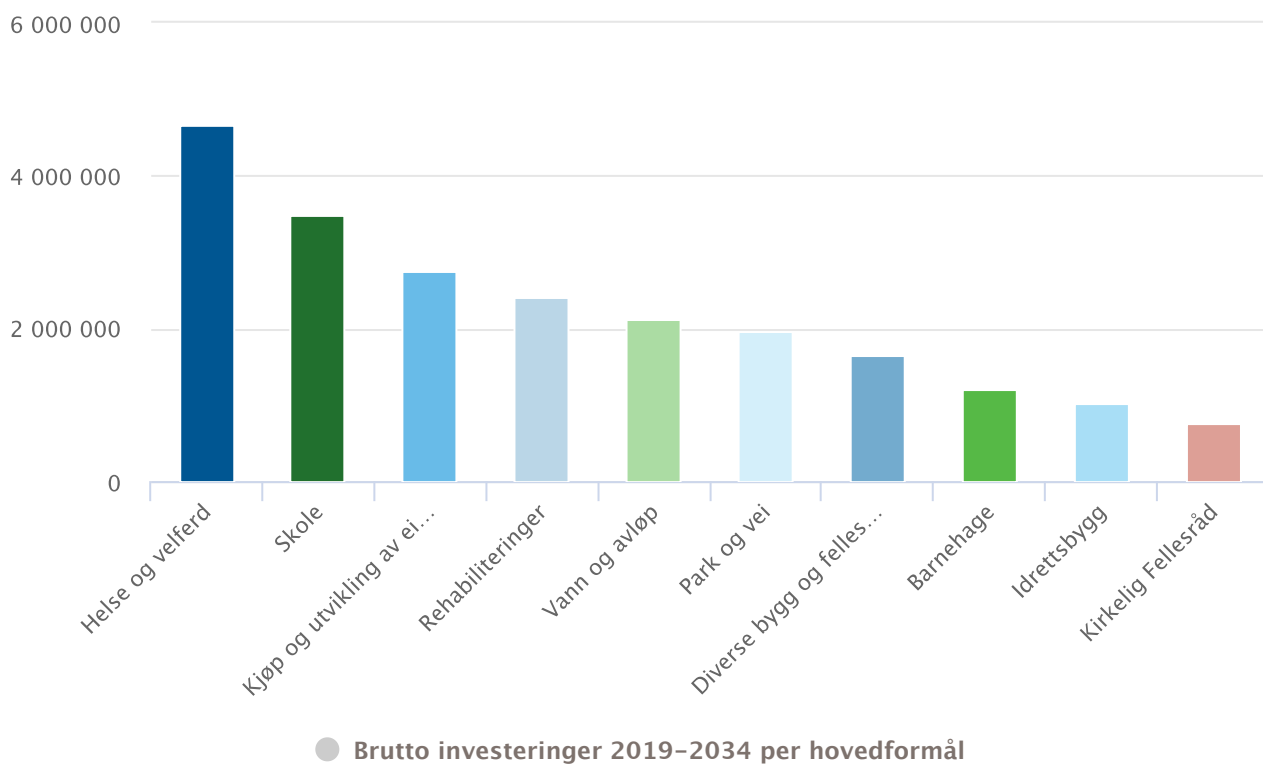
Figuren under viser antatt befolkningsendring frem mot 2034 i Hillevåg bydel per aldergruppe for dette scenarioet. Her er 2017 valgt som basis år, det vil si figuren viser antatt prosentendring i befolkningen sammenlignet med befolkningstall for 2017.



Befolkningsendring i Hillevåg bydel per år sammenlignet med 2017

INVESTERINGSNIVÅ

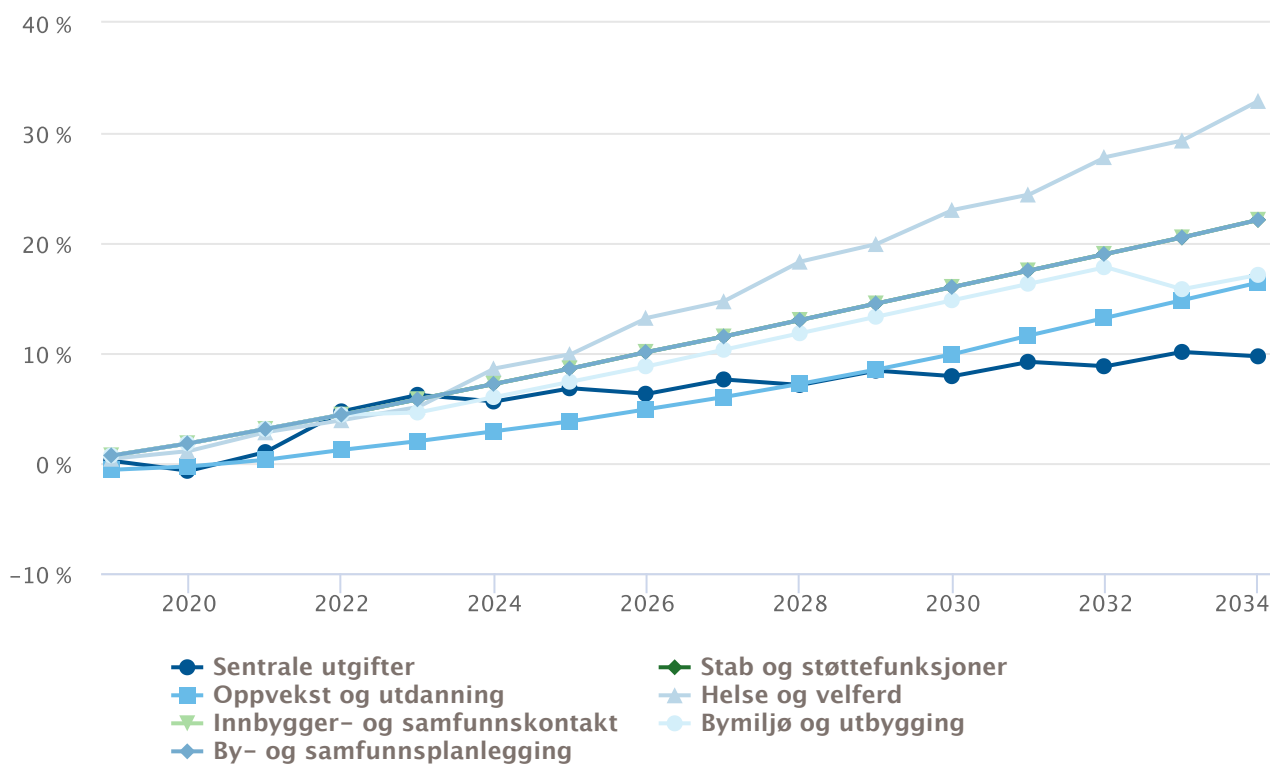
Simuleringene som er utført med bakgrunn i forutsetningene som er lagt til grunn i scenario 4 gir et samlet investeringsbehov de neste 16 årene på om lag kr 22 mrd. Figuren under viser brutto investeringsnivå per hovedformål i scenario 4.



Figur 39 Antatt brutto investeringsnivå i perioden 2019–2034 i scenario 4 (tall i tusen)

BRUTTO UTGIFTER PER OMRÅDE

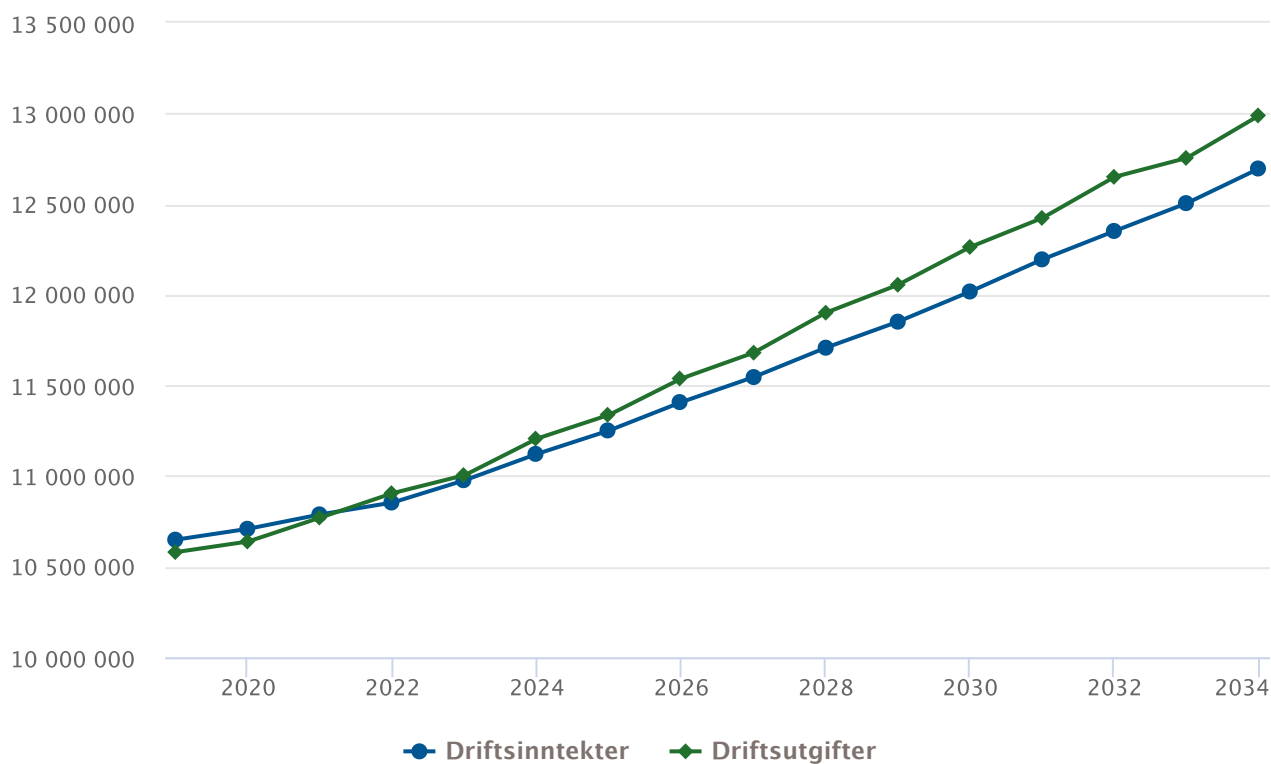
Befolkningsprognosene er benyttet til å fremskrive kommunens mulige inntekter og utgifter de neste 16 årene. Figuren under viser simulert vekst i brutto driftsutgifter per hovedområde for scenario 4 sammenlignet med brutto driftsutgifter i 2018.



Figur 40 Simulert vekst i brutto driftsutgifter sammenlignet med 2018 i scenario 4

UTVIKLING I DRIFTSINNTEKTER OG -UTGIFTER

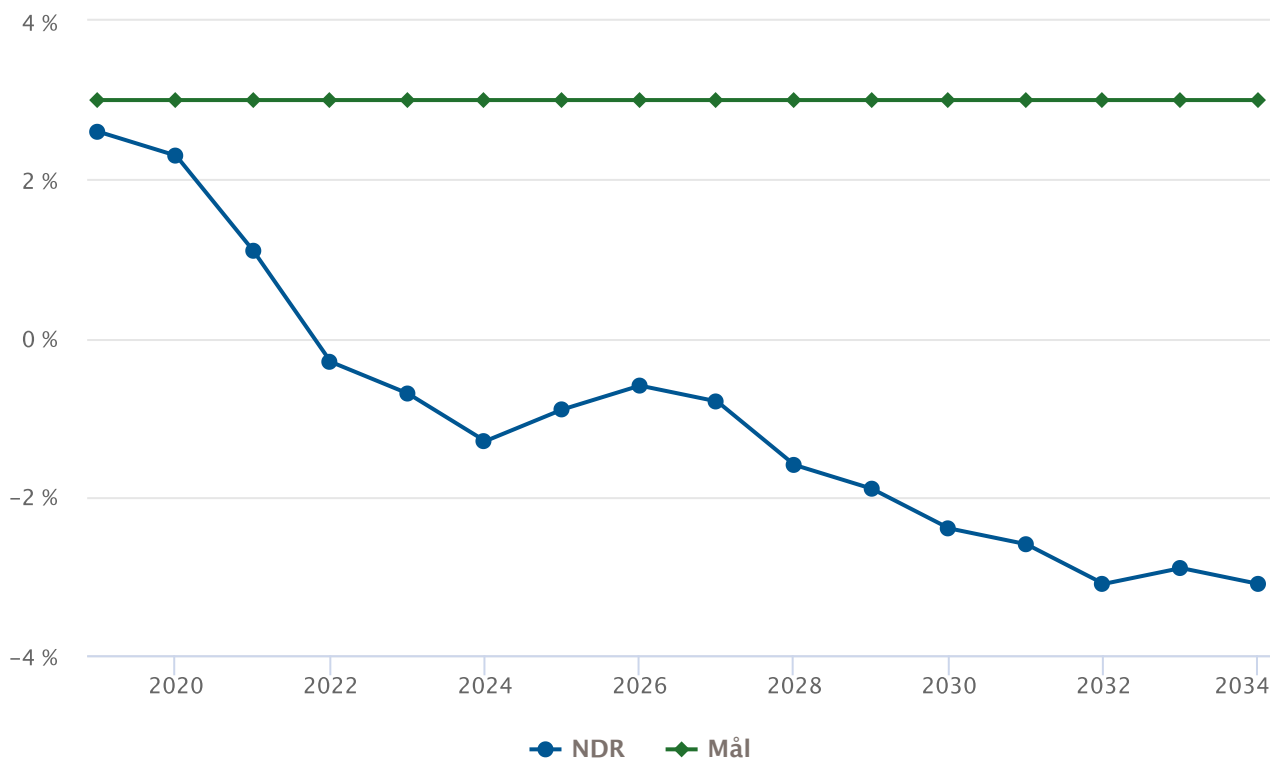
Simuleringene viser at kommunens totale brutto driftsutgifter antas å øke til om lag kr 13 mrd. mens de totale driftsinntektene antas å øke til kr 12,7 mrd. i slutten av perioden. Analysene tyder på et gjennomsnittlig merforbruk på kr 270 mill. i perioden. Figurene under viser det anslåtte forholdet mellom brutto driftsinntekter og utgifter, samt det anslått netto driftsresultatet per år de neste 16 årene for scenario 4.



Figur 41 Utvikling i driftsinntekter og -utgifter i perioden 2019-2034 i scenario 4 (tall i tusen)

NETTO DRIFTSRESULTAT

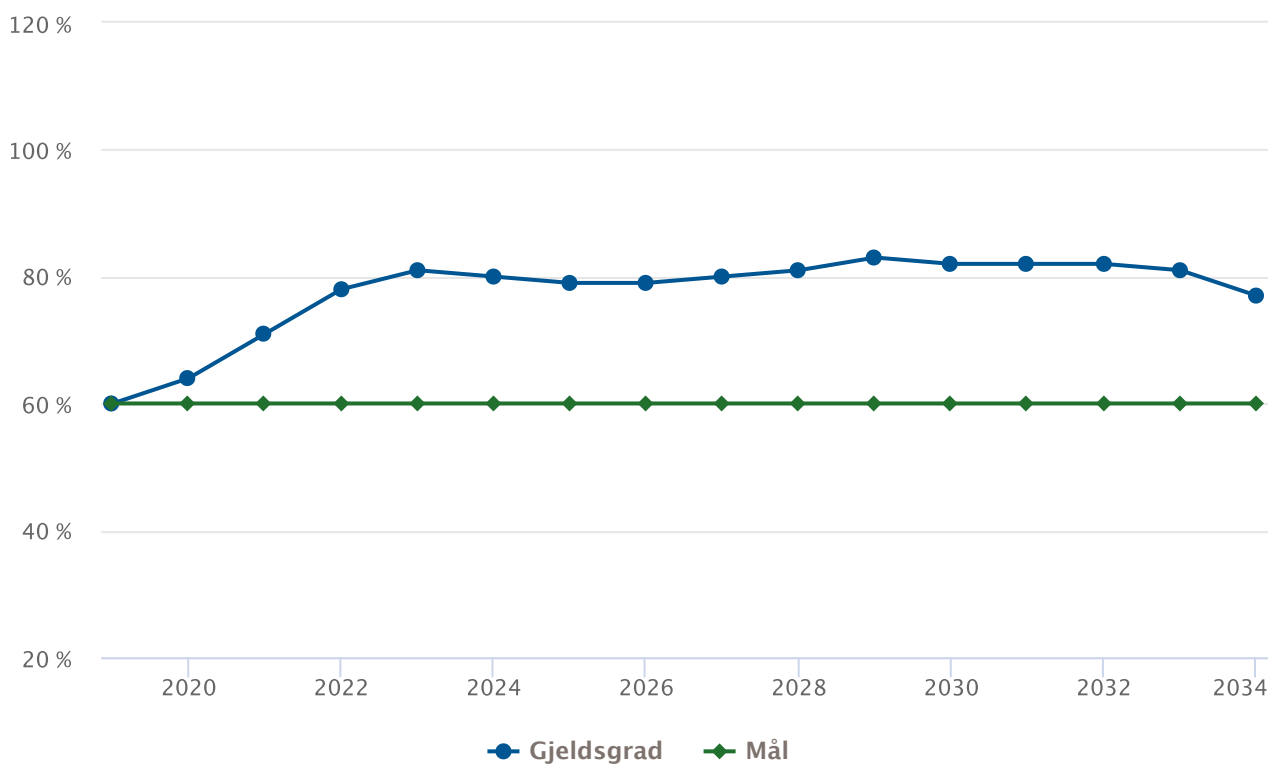
Simulering i scenario 4 viser at netto driftsresultat kan i gjennomsnitt bli -1 % i 16 årsperioden. Figuren under viser utvikling i netto driftsresultat per år for scenario 4.



Figur 42 Utvikling i netto driftsresultat i perioden 2019-2034 i scenario 4

GJELDSGRAD

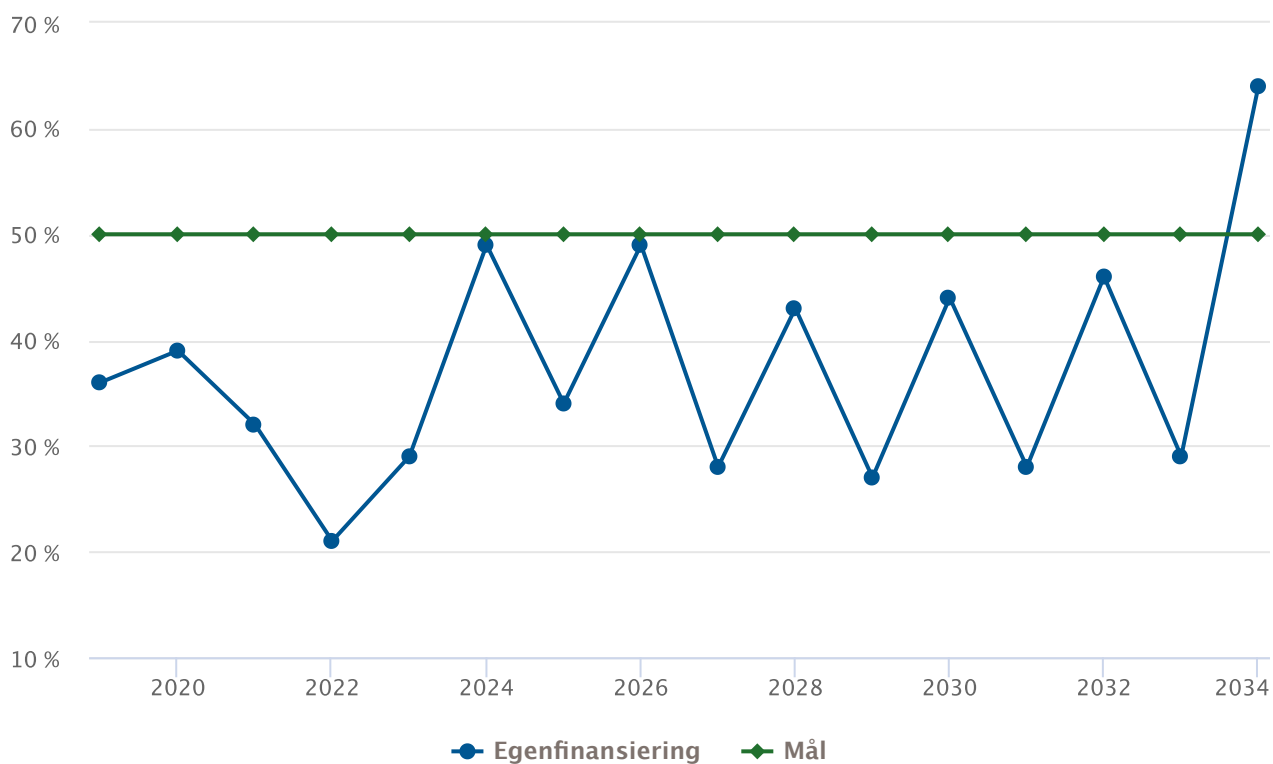
Gjeldsgraden kan øke til gjennomsnittlig 78 % i løpet av perioden. Figuren under viser antatt utvikling i gjeldsgraden.



Figur 43 Utvikling i gjeldsgrad i perioden 2019-2034 i scenario 4

EGENFINANSIERING AV INVESTERINGER

Egenfinansiering av investeringene antas å ligge i gjennomsnitt på 37 % i løpet av de neste 16 årene. Figuren under viser utvikling i egenfinansiering av investeringene per år for dette scenarioet.



Figur 44 utvikling i egenfinansiering av investeringer i perioden 2019-2034 i scenario 4