

Hild Marte Bjørnsen  
Rolf Barlindhaug  
Steinar Johansen

# **Demografi og kommuneøkonomi i Asker kommune**

**Tittel:** Demografi og kommuneøkonomi i Asker kommune.

**Forfatter:** Hild Marte Bjørnsen, Rolf Barlindhaug og Steinar Johansen

**NIBR-notat:** 2013:106

**ISSN:** 0801-1702  
**ISBN:** 978-82-7071-979-2  
**Prosjektnummer:** 3131  
**Prosjektnavn:** Befolkningsutvikling og kommuneøkonomi i Asker.

**Oppdragsgiver:** Asker kommune

**Prosjektleder:** Hild Marte Bjørnsen

**Referat:** Notatet gir en gjennomgang av befolkningsutvikling og migrasjon i og til/fra Asker, og hvilken betydning ulike scenarier for framtidig vekst vil ha for kommuneøkonomien. Kommunen har gitt innspill i form av tre befolkningsframskrivninger basert på ulike nivåer for boligbygging, og disse ligger til grunn for videre beregninger og sammenlikninger. Antall innbyggere har økt med 30 prosent de siste 20 årene og om lag halvparten av veksten kan tilskrives innvandring. Det er positiv nettoflytting til Asker og tre til fire tusen innbyggere skiftes ut hvert år. I tillegg er internflyttingen opp mot like høy som nettoflyttingen. Det bidrar til god sirkulering av boligmassen. Det er et nært forhold mellom tilgjengelig boligmasse, boligbygging og framtidig befolkningsutvikling og kommunen kan ikke vokse raskere enn boligmassen gir rom for. Prosjektet er også rapportert i form av en beregningsmodell for hvordan ulike utviklingsscenarier påvirker kommuneøkonomien. Denne er dokumentert i kapittel 4.

**Sammendrag:** Norsk

**Dato:** Mai 2013

**Antall sider:** 53

**Utgiver:** Norsk institutt for by- og regionforskning  
Gaustadalléen 21  
0349 OSLO

**Vår hjemmeside:** Telefon: 22 95 88 00  
Telefaks: 22 60 77 74  
E-post: [nibr@nibr.no](mailto:nibr@nibr.no)  
<http://www.nibr.no>

Org. nr. NO 970205284 MVA  
© NIBR 2013

---

# Forord

Asker kommune jobber for tiden med å utarbeide kommuneplan for perioden 2013 til 2025. I den forbindelse engasjerte man Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) til å drøfte noen av de prosesser som bidrar til, samt noen konsekvenser av, den sterke befolkningsveksten de seinere årene. Den sterke veksten forventes å fortsette kommende år. Basert på Askers utlysning av analysen, NIBRs tilbud og diskusjoner mellom Asker kommune og NIBR ble det bestemt at NIBRs analyse skulle fokusere på følgende problemstillinger:

1. En relativt bred gjennomgang av kommunens befolkningsframskrivinger med vekt på premissene for framskrivingene.
2. En diskusjon av forholdet mellom utbygging og internflytting i kommunen.
3. Utarbeidelse av en regnearkbasert modell for å beregne konsekvenser av befolkningsframskrivingene for kommunens driftsøkonomi.

Disse tre hovedbolkene reflekteres også i kapittel 2, 3 og 4 i denne rapporten.

Konkretiseringen av prosjektets innhold er et resultat av en prosess der Asker kommune og NIBRs prosjektteam har samarbeidet om å tilpasse arbeidet til Askers behov. I den forbindelse har NIBR særlig hatt kontakt med Tron Myrén, Elin Fejerskov og Sidsel Teien, som samtidig har vært diskusjonspartnere og bidratt med input fra kommunen. Uten deres bidrag hadde prosjektet blitt vesentlig tyngre å gjennomføre. Eventuelle feil og mangler med analysen står imidlertid for NIBRs regning.

Oslo, mai 2013

Knut Onsager  
Forskningsjef

# Innhold

Forord.....	1
Tabelloversikt .....	3
Figuroversikt.....	5
1 Innledning.....	9
2 Befolkningsutviklingen.....	12
2.1 Befolkningsutviklingen i Asker siste 20 år .....	12
2.1.1 Innvandrerbefolkningen.....	13
2.1.2 Husholdninger .....	14
2.1.3 Befolkningens bevegelser .....	15
2.2 Befolkningsframskrivinger .....	17
2.2.1 Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivinger.....	17
2.2.2 Planleggings- og analysesystemet PANDA .....	18
2.2.3 Befolkningsframskrivinger i KOMPAS .....	19
2.2.4 Ulikt metodisk funderte befolkningsframskrivinger for Asker kommune: En sammenlikning av resultater .....	20
2.3 Bruk av PANDA for framskriving av boligbehovet i Asker.....	23
3 Intern flytting og boligbygging.....	26
3.1 Internflytting til Asker .....	26
3.2 Boligbygging, boligmasse og husholdningsdannelse .....	28
3.3 Leiemarkedet i Asker .....	30
3.4 Flyttemønster blant utvalgte grupper i Asker.....	31
3.4.1 Eldres flyttinger og boligvalg.....	31
3.4.2 Barnefamilienes flyttinger.....	33
4 Kommunale driftsutgifter og driftsinntekter .....	35
4.1 En modell for framskriving av kommunale driftsutgifter og driftsinntekter.....	35
4.1.1 Kommunens driftsinntekter .....	36
4.1.2 Kommunens driftsutgifter .....	40
4.2 Asker kommunes økonomi i dag .....	42
4.3 Framskrivning av driftsutgifter og -inntekter .....	42
4.4 Endringer i premissene for beregningene.....	44
4.5 Oppsummering.....	49
5 Oppsummering og konklusjoner.....	50
Litteratur.....	53

## Tabelloversikt

Tabell 2.1	Befolkningsutvikling 1994-2013 og antall innbyggere 2013. Tall per 1. januar.....	13
Tabell 2.2	Utvikling i antall innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre. Befolkningstall fra 1. januar.....	14
Tabell 2.3	Samlet antall husholdninger fordelt på husholdningstype i Asker, Oslo/Akershus og for hele landet.....	14
Tabell 2.4	Befolkningsutvikling etter tilvekstfaktor. Utvalgte år.....	15
Tabell 2.5	Regionflytting i Oslo og Akershus i 2011.....	15
Tabell 2.6	Sysselsetting etter bosted og arbeidssted per 1. januar. Utvalgte år.....	16
Tabell 2.7	Inn- og utpendling mellom regionene i hovedstadsområdet i 2011.....	16
Tabell 2.8	Pendling som andel av sysselsetting og arbeidsstyrke i 2011.....	17
Tabell 2.9	Samlet befolkningsutvikling fire framskrivingsalternativer. Per 1. januar utvalgte år.....	21
Tabell 2.10	Aldersstruktur i tre alternative befolkningsframskrivinger. Prosentvis andel innen hver aldersgruppe.....	22
Tabell 2.11	Framskrevet boligbehov fordelt etter husholdningstype.....	24
Tabell 2.12	Framskrevet boligbehov fordelt etter boligtype.....	24
Tabell 2.13	Framskrevet boligbehov. Endrede forutsetninger om boligtypefordeling.....	25
Tabell 3.1	Internflytting i Asker. Antall internflyttere, samt antallet i prosent av hhv folkemengde og innflytting til kommunen.....	27
Tabell 3.2	Fullførte boliger etter boligtype. Asker 2000 til 2012.....	28
Tabell 3.3	Boligmasse etter hustype og byggeår. Beboede og ikke-beboede boliger. Asker 2011.....	29
Tabell 3.4	Ulike tall for boligmasse, beboede boliger, husholdninger og nybygging. Asker.....	29
Tabell 3.5	Bosatte personer etter alder og hustype i følge folke- og boligtellingsa 2011.....	30
Tabell 3.6	Fordeling av boliger på hustype og boform. Prosent. Folke- og boligtellinger 2001 og 2011. Asker kommune.....	31
Tabell 3.7	Hustype flyttet fra og hustype flyttet til. Asker. Personer i ulike definerte aldersgrupper. 2010. Prosent.....	32
Tabell 3.8	Hustype flyttet fra og hustype flyttet til. Flytting inn til og ut av Asker. Aldersgruppe 65+. 2010. Antall personer.....	33
Tabell 3.9	Hustype flyttet fra og hustype flyttet til. Aldersgruppe 25-44 år som har barn under 18 år. 2010. Bare innflyttere til Asker og bare internflyttere. Prosent av totalen.....	34

---

Tabell 4.1	Forutsetninger for skatteberegninger, Asker kommune. Justeringskoeffisienter (basert på SSB-tall), skatt til Asker per innbygger (kr) og sum skatt per innbygger (1000 kr), 2012. ....	37
Tabell 4.2	Forutsetninger for skatteberegninger, landet som helhet. Justeringskoeffisienter (basert på SSB-tall), skatt per innbygger (kr) og total skatt (1000 kr), 2012. ....	38
Tabell 4.3	Antall innbyggere, utgifter per innbygger (kr) og sum utgifter (1000 kr), Asker kommune 2012. Blå kolonne er justerte TBU-tall som er brukt i framskrivingene.....	41
Tabell 4.4	Driftsutgifter og driftsinntekter for Asker kommune i 2012. 1000 kroner og kroner per innbygger.....	42

---

## Figuroversikt

Figur 4.1	Modellberegnete driftsutgifter minus driftskostnader per innbygger. Asker kommune, 2013 til 2040. ....	43
Figur 4.2	Modellberegnete driftsinntekter og driftsutgifter per innbygger Asker kommune 2013-2040. Kun befolkningsstyrt, alternativet med 300 boliger per år. ....	45
Figur 4.3	Driftsbalansen for Asker kommune i ulike alternativer. Kumulative virkninger i følge lista ovenfor. Kroner per innbygger, alternativet med 300 boliger per år. ....	47
Figur 4.4	Driftsinntekter og –utgifter i to alternativer (kun befolkningsstyrt og med full inntekts- og utgiftsutvikling). Kroner per innbygger, 300 boliger per år. ....	48

# Sammendrag

*Hild-Marte Bjørnsen, Rolf Barlindhaug og Steinar Johansen:*

## **Demografi og kommuneøkonomi i Asker kommune**

NIBR-notat 2013:106

Asker kommune utarbeider for tiden en kommuneplan for perioden 2013 til 2025. Kommuneplanen utarbeides delvis parallelt med at *Plansamarbeidet Oslo og Akersbus* utarbeider sine planer for utviklingen i hovedstadsområdet framover. Utgangspunktet for plansamarbeidet i hovedstadsregionen er en forventning om betydelig befolkningsvekst i regionen framover. Tall hentet fra Statistisk sentralbyrås (SSBs) middelalternativ (MMMM) tyder på at befolkningen i perioden vil kunne vokse med opp mot 30 prosent mot år 2030. Plansamarbeidet i hovedstadsregionen har blant annet diskutert utbyggingsmønster, infrastrukturutvikling og transportutfordringer knyttet til en såpass sterk befolkningsvekst. Både de fylkeskommunale og de kommunale myndighetene i regionen har bidratt i forhold til dette overordnede planarbeidet.

Befolkningsutviklingen i den enkelte kommune i hovedstadsområdet vil, med nødvendighet, ligge rundt utviklingen for området som helhet. Kommunene må altså forvente en befolkningsvekst på gjennomsnittlig 30 prosent fram mot år 2030. Plansamarbeidets valg av utbyggingsstrategi (inkludert infrastrukturtiltak og transportutvikling) vil påvirke befolkningsveksten i den enkelte kommune. I tillegg vil de valg kommunene foretar seg i sine planer og handlingsprogram også påvirke befolkningsveksten i den enkelte kommune. Noen kommuner kan ønske seg en noe dempet befolkningsvekst, mens andre kan ønske å vokse mer. Arealbruksvalg og boligutbyggingsstrategi er blant de forholdene kommunen har kontroll på, og som er av avgjørende betydning for styrken på befolkningsveksten. Parallelt med dette må det selvsagt være en etterspørsel etter de boligene som bygges, og det må være lønnsomt for entreprenører å bygge boliger.

Asker har tradisjonelt vært en kommune det har vært relativt populært å bo i, blant annet fordi det er landlig samtidig som det er sentralt lokalisert. Dersom vi forutsetter at det alltid vil være folk som har lyst til å bosette seg i kommunen, samtidig som det er lønnsomt for entreprenører å bygge boliger, vil Asker kommunes arealplanlegging og valg av utbyggingsstrategi være helt avgjørende for den framtidige befolkningsveksten. Kommunen kan, ved å velge antall og hva slags boliger som bygges ut når (og hvor i kommunen), i sterk grad påvirke befolkningsveksten framover. En del av kommunens planarbeid har derfor vært knyttet opp mot arealpolitikken og hvordan valg av utbyggingsmønster påvirker befolkningsutviklingen.



I tråd med dette har Asker kommune blant annet laget sine egne befolkningsframskrivninger i tre hovedalternativer, som samtidig er forskjellige fra SSBs middelalternativ. SSBs middelalternativ tar ikke høyde for kommunens valg av utbyggingsstrategi. I stedet legger man seg på et historisk gjennomsnitt for flyttinger mellom kommuner og lar disse flytteratene bestemme flyttingen framover. Asker kommunes tre befolkningsframskrivninger er basert på utbygging av henholdsvis 200, 300 og 400 boliger (ca) per år. Alternativet med en utbygging på ca 300 boliger per år er av kommune regnet som hovedalternativet, i tråd med at boligbyggingen i kommunen de seinere årene har vært 200-300 boliger, og i tråd med at man ønsker kontroll med befolkningsutviklingen og at 300 boliger per år tilsvarer en befolkningsutvikling omtrent som man ønsker seg. I den første delen av rapporten (kapittel 2) diskuteres forskjellene mellom Askers og SSBs befolkningsframskrivninger, både på prinsipielt grunnlag og med utgangspunkt i resultatene.

Den befolkningsutviklingen som følger av en utbygging av 300 boliger per år er modellberegnet med utgangspunkt i en fordeling av boliger på type. Modellberegninger kan ikke ta høyde for alle typer prosesser som pågår. Selv om man har riktig boligtypefordeling i modellen, kan antall innbyggere per bolig (husholdsstørrelsen) og deres aldersfordeling endre seg. Dette kan for eksempel skyldes at boligbygging (av visse boligtyper) genererer interne flytteprosesser i kommunen som frigjør boliger *av en annen type* andre steder. Slike *flyttekjeder* kan bidra til at den modellberegnete befolkningsveksten blir systematisk feil. Derfor har vi foretatt en nærmere analyse av en del prosesser som ikke modellberegnes i del to (kapittel 3) i rapporten.

Til sammen gir kapittel 2 og 3 et godt grunnlag for å vurdere styrker og svakheter knyttet til Asker kommunes befolkningsframskrivninger og bruken av dem i kommunens planarbeid. En annen viktig hovedoppgave kommunen har, er som produsent av velferdstjenester for kommunens innbyggere. Når antall innbyggere og aldersfordelingen blant dem endres, endres også etterspørselen etter kommunale tjenester. Generelt er det slik at jo flere eldre og yngre innbyggere, desto større er etterspørselen etter kommunale tjenester. Når antall innbyggere i disse aldersgruppene øker, øker derfor også kommunens driftsutgifter. Samtidig er det slik at kommunens *skatteinntekter* er større desto flere av innbyggerne som betaler skatt og jo mer skatt de betaler, det vil si jo mer formues- og inntektsskatt som betales. Generelt er det personer i yrkesaktivitet, trygdemottakere og formuende personer som yter mest skatt, og blant dem er det særlig folk i yrkesaktiv alder som betaler mest. I tillegg mottar kommunen overføringer fra staten i form av et innbyggertilskudd (som justeres for ”utgiftsbehov” i kommunen) per innbygger og skatteutjevning).

Befolkningsutviklingen er altså helt avgjørende både for kommunens inntekter og utgifter. I rapportens tredje del (kapittel 4) har vi analysert nærmere hvordan den framtidige befolkningsutviklingen påvirker Asker kommunes driftsinntekter og – utgifter. Vi har utviklet en regnearkbasert modell som, med utgangspunkt i dagens utgifts- og inntektsstruktur, kan brukes til å analysere hvordan ulike befolkningsframskrivninger påvirker Asker kommunes driftsøkonomi. Modellen er anvendt på befolkningsutviklingen i kommunen i de tre boligbyggeprogrammene (200, 300 og 400 boliger per år). Beregningene viser at Asker kommunes driftsover-

skudd per i dag vil kunne svekkes over (relativt lang) tid i alle tre alternativer. Svekkelsen i driftsøkonomien går raskere desto lavere befolkningsvekst man får.

Vi har derfor foreslått å *forsere boligbyggingen tidlig i perioden*, for så heller å redusere den seinere i perioden. Velger man en utbyggingstakt på 300 boliger per år i gjennomsnitt, bør den altså økes opp mot 400 i dag og heller reduseres til 200 seinere, dersom effekten på kommunens driftsøkonomi skal stå i fokus. Dette vil kunne utsette tidspunktet når driftsbalansen blir negativ i mange år. Kommunen kan i tillegg vurdere tiltak på inntektssida, spesielt knyttet til gebyrer på visse tjenester (blant annet eldreomsorg) og eiendomsskatt, dersom det er politisk vilje og ønske til det. Det er også mulig å gjennomføre tiltak på kostnadssida, spesielt knyttet til å utnytte kapasiteten i eksisterende infrastruktur, være nøye med framtidige investeringsprogram (som også påvirker driftskostnadene) og utnytte eventuelle stordriftsfordeler i driften bedre. Nasjonale regler, sammen med lokale preferanser, setter grenser for de tiltakene som kan gjøres. Beregningene viser at kommunens inntekter i framtida vil ligge relativt stabilt (per innbygger). Det er en svak kostnadsøkning (per innbygger) som fører til svekkelsen i driftsøkonomien. Dette kan være av betydning når man foretar en avveining mellom hvilke tiltak man skal sette i gang.

NIBR har ikke vurdert kommunens investeringsbehov eller kommunens kapitalregnskap og balanse i analysen. Dette er imidlertid gjort i en nylig gjennomført analyse av Agenda Kaupang (2013). Vår vurdering er at våre resultater og Agenda Kaupangs er kompatible og utfyller hverandre.

# 1 Innledning

Asker kommune utarbeider for tiden en kommuneplan for perioden 2013 til 2025. Planen har et perspektiv fram mot 2032, men skal også trekke opp noen trender etter 2032. Det foreligger samtidig et plansamarbeid mellom fylkeskommunene Oslo og Akershus. I dette samarbeidet diskuteres og konkretiseres blant annet overordnede utbyggingsstrategier for hovedstadsregionen, inkludert utbygging av transportnett. Asker kommune er en del av hovedstadsregionen og må derfor også ta høyde for dette arbeidet i sin planlegging.

Utgangspunktet for planarbeidet i hovedstadsregionen er denne gangen en forventning om betydelig befolkningsvekst framover. Statistisk sentralbyrås (SSBs) middelalternativ (også kalt mmmm) tyder på at hovedstadsregionen fram mot år 2030 kan forvente en befolkningsvekst på mer enn 30 prosent. Dersom man tror på dette, må både infrastrukturutvikling og utbyggingsmønster i regionen legges til rette for å ta i mot de nye innbyggerne.

Samtidig som de fylkeskommunale myndighetene, i samarbeid med kommunene, foretar en overordnet planlegging av hvordan en befolkningsvekst på 30 prosent skal kunne tas i mot på en bærekraftig måte i regionen, er det opp til kommunene gjennom kommuneplanene å legge til rette for utviklingen innenfor sin egen kommune. Selv om befolkningsveksten i gjennomsnitt for regionen skulle bli 30 prosent, kan veksten i den enkelte kommune bli større eller mindre enn dette. De valg kommunene foretar i sine planer og handlingsprogram er blant de forhold som naturligvis vil påvirke befolkningsutviklingen i hver kommune. Noen kommuner i regionen kan ha ønske om en dempet befolkningsvekst, mens andre kan ønske å vokse mer. Samtidig må det være slik at det lønner seg for utbyggere å bygge boliger i de områdene og med den tidsfasingen hver kommune legger opp til, og det må være etterspørsel etter de boligene som bygges ut.

Asker har tradisjonelt vært en relativt populær kommune å bo i, blant annet fordi det er landlig samtidig som det er sentralt lokalisert. Dersom vi kan forutsette at det alltid er folk som har lyst til å bosette<sup>1</sup> seg i kommunen, det vil si at kommunen fortsatt vil være attraktiv i framtida, vil kommunens valg av utbyggingsstrategi når det gjelder boliger være styrende for den framtidige befolkningsutviklingen i kommunen. I så fall vil kommunen gjennom arealpolitikken, inkludert antall og hvilke typer boliger som bygges ut, selv kunne påvirke befolkningsveksten i kommunen. Dette representerer på en måte kommunens frihetsgrader i en vekstperiode.

---

<sup>1</sup> Man kan også tenke seg at kommunene i hovedstadsregionen konkurrerer om folk, slik at tilflyttingen til Asker også påvirkes av andre kommuners valg av utbyggingsstrategi.

Asker kommune må altså planlegge for befolkningsvekst i tida framover, men omfanget av veksten kan påvirkes av hvilke utbyggingsmønstre kommunen legger opp til. Med utgangspunkt i dette har en del av kommunens planleggingsarbeid vært å konkretisere hvordan, det vil si hvor, hva slags og i hvilket tempo, en videre boligutbygging i kommunen bør skje. De valg kommunen tar når det gjelder utbyggingsstrategi vil ha konsekvenser for befolkningsutviklingen. Dette tar ikke SSB høyde for i sine befolkningsframskrivninger, som er ratebasert og i hovedsak baserte på historiske rater (og vurderinger av framtida) når det gjelder fødsler, dødsfall, levealder, innenlandske flyttinger og innvandring. SSBs beregninger tar ikke høyde for sammenhengen mellom kommunale utbyggingsstrategier og befolkningsutviklingen (som i hovedsak er knyttet til flyttinger).

Siden utbyggingsstrategien kommunen velger påvirker den forventede befolkningsutviklingen, kan vi altså være helt trygge på at den vil være forskjellig fra SSBs middelalternativ. Asker kommune har derfor laget sine egne befolkningsframskrivninger som illustrerer hvordan befolkningsutviklingen kan bli framover med ulike utbyggingsstrategier (henholdsvis 200, 300 og 400 boliger per år). Ulike typer modellbaserte befolkningsframskrivninger og forholdet mellom dem er nærmere diskutert i kapittel 2. Her drøftes også befolkningsutviklingen i kommunen de seinere årene, sett i et regionalt og nasjonalt perspektiv.

Modellbaserte befolkningsframskrivninger er i hovedsak ratebaserte. Det gjelder også Kompas-modellen, som Asker kommune har brukt til å lage sine tre alternative befolkningsframskrivninger med, selv om man innenfor denne modellen kan ta høyde for sammenhengen mellom utbyggingsmønstre og befolkningsvekst i kommunen (se kapittel 2). Det er imidlertid en del befolkningsprosesser slike modeller *ikke* kan ta høyde for. Noen eksempler på slike er blant annet knyttet til forholdet mellom intern flytting i kommunen og boligbygging. Er det slik at boligbygging genererer flyttekjede internt i kommunen? I hvilken grad avhenger slike flyttekjedene av hvilke typer boliger som blir bygget? Hvordan virker dette inn på flyttingen utenfra? En del slike spørsmål diskuteres nærmere i kapittel 3.

Formålet med kapittel 2 og 3 er å diskutere en del prosesser knyttet til kommunens planleggingsfunksjon og til forholdet mellom utbyggingsmønstre og befolkningsutvikling og -framskrivninger. Asker kommune er, i motsetning til kommuner i andre deler av Norge (distriktene), i en heldig situasjon i den forstand at det er etterspørsel etter boliger i kommunen. Slik sett kan kommunen "velge" utbyggingsmønstre og dermed i stor grad også sin egen befolkningsvekst. Imidlertid er kanskje kommunens viktigste oppgave å produsere befolkningsrettede velferdstjenester. Når befolkningen øker, og aldersstrukturen endrer seg, endrer både etterspørselen etter kommunale tjenester og inntektsgrunnlaget (skatt og overføringer) seg. Generelt er det slik at eldre og yngre personer er store brukere av kommunale tjenester. Når antallet innbyggere i disse aldersgruppene øker, øker også etterspørselen etter kommunale tjenester og dermed de kommunale driftsutgiftene. Generelt er det samtidig slik at det er innbyggere med inntekt og formue som betaler skatt, altså i hovedsak mennesker i arbeid eller i trygd, samt mennesker med høy formue. Når antall innbyggere med inntekt øker, øker også kommunens skatteinntekter. Samtidig får kommunen rammetilskudd fra staten i form av et såkalt

---

innbyggertilskudd (som justeres for ”utgiftsbehov”<sup>2</sup>). For Askers del er skatteinntektene (til dels betydelig) høyere per innbygger enn landsgjennomsnittet. Som en del av den såkalte *inntektsutjevningen* (kommunal skatteutjevning) i inntektssystemet for kommunene får derfor Asker et fratrekk i innbyggertilskuddet.

Samlet sett påvirker altså befolkningsutviklingen, sammen med en rekke andre forhold, utviklingen i kommunens driftsutgifter og driftsinntekter. I kapittel 4 ser vi nærmere på hvilken måte dette skjer og hvilke konsekvenser de tre utbyggingsstrategiene har for kommunens driftsøkonomi på litt sikt. Diskusjonen fokuserer på driftsøkonomien og tar i liten grad opp finanssida, investeringer etc.

I kapittel 5 oppsummeres analysen.

---

<sup>2</sup> Utgiftsbehovet er en tenkt størrelse som er basert på såkalte ”nøytrale” forhold (demografi, geografi og andre kjennetegn) som påvirker de kommunale utgiftene, ikke på utgiftene slik de framkommer i regnskapene (som også påvirkes av valg kommunen tar sjøl).

## 2 Befolkningsutviklingen

### 2.1 Befolkningsutviklingen i Asker siste 20 år

De siste 20 årene har befolkningen i Asker økt med nær 14000 innbyggere, tilsvarende 31 prosent. Det innebærer at kommunen har vokst med samme takt som Oslo og Akershus samlet, og langt sterkere enn den nasjonale veksten på 17 prosent. Tabell 2.1 viser befolkningsutviklingen fra 1994 til 2013, aldersfordelingen i befolkningen, samt aldersstrukturen per 1. januar 2013.

Det er flere forhold som virker inn på befolkningsutviklingen i kommunen. Den viktigste enkeltfaktoren er høy nettoinnvandring til Norge og følgelig sterk befolkningsvekst i hele landet. Fortsatt sentralisering av bosettingen tilsier også at hovedstadsregionen vokser raskere enn nasjonen samlet sett. Med unntak av Hurdal og enkelte bydeler i Oslo (Groruddalen og Marka) har samtlige kommuner i Akershus og bydeler i Oslo sterkere befolkningsvekst enn landsgjennomsnittet. Innvandring forklarer nesten hele Askers befolkningsvekst i årene 2005-2007 og i 2011. I tillegg til positiv innvandring har Asker hatt positiv innenlandsk nettoflytting og positivt fødselsoverskudd de senere årene. Vi kommer nærmere inn på befolkningens bevegelser nedenfor.

Det har vært til dels svært ulik vekst mellom aldersklassene i løpet av perioden. Den sterkeste veksten har funnet sted i antall innbyggere i de tre eldste årsklassene. Til sammen er antall innbyggere 75 år og eldre mer enn fordoblet siden 1994. Veksten i antallet 75-79-åringene kom i hovedsak i løpet av den første halvdel av perioden, mens de to eldste gruppene har økt betydelig også de siste ti årene. Samlet sett har antall innbyggere eldre enn 90 år økte med mer enn 200 prosent og antall innbyggere i 80-årene økte med 155 prosent. Det innebærer en at befolkningen eldre enn 80 år økte fra snaut 900 til nesten 2300 personer i løpet av de 20 årene. Den sterke veksten i antall eldre innbyggere har ført til at disse aldersgruppene utgjør fire prosent av befolkningen i 2013, noe som er en fordobling fra 1994.

Tabell 2.1 *Befolkningsutvikling 1994-2013 og antall innbyggere 2013. Tall per 1. januar.*

Alder	Vekst 1994-2013	Aldersfordeling 1994	Aldersfordeling 2013	Antall innbyggere 2013
0-2 år	7 %	4 %	4 %	2 049
3-5 år	17 %	5 %	4 %	2 365
6-15 år	46 %	13 %	14 %	8 181
16-18 år	51 %	4 %	5 %	2 586
19-22 år	13 %	6 %	5 %	2 962
23-34 år	-11 %	18 %	12 %	7 001
35-66 år	42 %	40 %	44 %	25 003
67-74 år	38 %	6 %	6 %	3 539
75-79 år	60 %	2 %	3 %	1 449
80-89 år	155 %	2 %	3 %	1 950
90 og eldre	203 %	0 %	1 %	333
Sum	31 %	100 %	100 %	57 418

Kilde: Panda/Statistik sentralbyrå

Motsatt utvikling finner vi for antall innbyggere i aldersgruppene 19-22 år og 23-34 år. Det var lenge nedgang i antall innbyggere i disse årsklassene, men den negative utviklingen snudde utover 2000-tallet. De siste ti årene har antallet 19-22-åringene økt med 31 prosent, mens antall 23-34-åringene falt helt fram til 2010. I 2013 hadde kommunen 7000 innbyggere i alderen 23-34 år. Det er på nivå med 2003, men nesten 900 færre enn i 1994. Målt som andel av samlet befolkning har nedgangen vært betydelig. I 1994 utgjorde 23-34-åringene 18 prosent av kommunens innbyggere mens den var falt til 12 prosent i 2013.

Den voksne befolkningen i alderen 35-66 år har økt med 42 prosent til 25000 innbyggere. Det utgjør 44 prosent av befolkningen og Asker har en høy andel i denne aldersgruppen sammenliknet med både hovedstadsregionen og landet for øvrig. Mer enn halvparten av veksten i innbyggertallet de siste 20 årene kan forklares med vekst innen dette alderssegmentet. Veksten i voksenbefolkningen følges av vekst i antall barn, spesielt i alderen 6-15 år. Også for dette alderssegmentet ligger Asker to prosentpoeng høyere enn regiongjennomsnittet.

Til tross for sterk vekst i voksenbefolkningen er andelen innbyggere i arbeidsfør alder (16-74 år) redusert fra 74,1 til 71,6 prosent av befolkningen. Dette er betydelig lavere enn i hovedstadsregionen (75 prosent) og landet for øvrig (73 prosent).

### 2.1.1 Innvandrerbefolkningen

Tabell 2.2 viser utviklingen i innvandrerbefolkningen fordelt etter innvandrernes landbakgrunn. Første kolonne viser befolkningsveksten siste 20 år. Ikke overraskende har veksten vært svært høy for innvandrere med landbakgrunn annet enn Nord-Amerika og Oseania. I 1994 hadde ca 3000 av kommunens innbyggere innvandrerbakgrunn, mens antallet i 2013 var nesten 10000. Det tilsvarer 17 prosent av befolkningen, slik det framgår av siste kolonne i tabellen. Innvandrerbefolkningen har vokst særlig sterkt siden 2006.

Tabell 2.2 *Utvikling i antall innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre. Befolkningstall fra 1. januar.*

Landbakgrunn	Vekst 1994-2013		Antall 2013	Andel av befolkningen 2013
		Andel menn		
Europa u. Tyrkia	190 %	54 %	5 611	10 %
Afrika	464 %	54 %	992	2 %
Asia med Tyrkia	294 %	46 %	2 642	5 %
Nord-Amerika	31 %	45 %	222	0 %
Sør- og M.-Amerika	185 %	42 %	262	0 %
Oseania	84 %	46 %	46	0 %
Sum	218 %	51 %	9 775	17 %

Kilde: Panda/Statistisk sentralbyrå

Innvandringsgruppen med sterkest vekst i perioden har bakgrunn i Afrika. Asker hadde nesten seks ganger så mange innbyggere med afrikansk bakgrunn i 2013 som i 1994, en vekst på mer enn 800 personer. Innbyggere med afrikansk bakgrunn utgjør ti prosent av alle med innvandrerbakgrunn og to prosent av hele befolkningen.

Europeere er den desidert største innvandrergruppen i Asker med 5600 personer i 2013, tre ganger så mange som i 1994. Den sterke veksten har sammenheng med høy etterspørsel etter arbeidskraft og med EUs utvidelse østover. Europeere utgjør 57 prosent av alle med innvandrerbakgrunn (en nedgang fra 63 prosent i 1994) og ti prosent av alle innbyggere i kommunen.

Asker har en litt høyere andel kvinner med innvandrerbakgrunn enn landet samlet sett, og avviket skyldes høyere andel kvinner fra Europa og Oseania.

### 2.1.2 Husholdninger

Tabell 2.3 viser husholdningenes størrelse i Asker sammenliknet med fordelingen nasjonalt og i hovedstadsregionen. Husholdningsstrukturen i Oslo avviker vesentlig fra strukturen i Akershus-kommunene, særlig ved at andelen aleneboende er mye høyere i Oslo (53 prosent) og ved at andelen husholdninger med store og voksne barn er lav. Asker har en litt lavere andel aleneboende enn fylkesgjennomsnittet i Akershus, og betydelig lavere enn gjennomsnittet i landet. Til gjengjeld er andelen husholdninger med store og voksne barn høy i Asker.

Tabell 2.3 *Samlet antall husholdninger fordelt på husholdningstype i Asker, Oslo/Akershus og for hele landet.*

Husholdningstype	Antall hush. Asker	Andel i hver husholdningstype		
		Asker	Oslo/Akershus	Norge
Aleneboende	7627	33 %	45 %	40 %
Par uten hj.boende barn	4827	21 %	19 %	21 %
Små barn (yngste 0-5 år)	3151	13 %	12 %	12 %
Store barn (yngste 6-17 år)	4675	20 %	14 %	15 %
Voksne barn	2379	10 %	7 %	9 %
Flerfamiliehusholdninger	756	3 %	3 %	4 %
Totalt	23415	100 %	100 %	100 %

Kilde: Statistisk sentralbyrå

NIBR-notat 2013:106



### 2.1.3 Befolkningens bevegelser

Når antall innbyggere øker kan det skyldes enten *naturlig tilvekst*, ved at antall fødsler overskrider antall døde, eller som følge av *positiv tilflytting*, ved at antall innflyttere overskrider antall utflyttere. Befolkningsutviklingen i Asker kan tilskrives positiv utvikling i begge disse vekstfaktorene. Tabell 2.4 viser at fødselsoverskuddet har variert mellom 200 og 400 og i gjennomsnitt ligget på 300 de siste 20 årene. Nettoflyttingen inkluderer både innenlandsk nettoflytting og netto innvandring. Den innenlandske nettoflyttingen framkommer dermed som differansen mellom rad to og tre i tabellen. Innflyttingen til Asker økte sterkt i 2006, hovedsaklig som følge av økt innvandring. I årene 2000 til 2002 samt i 2006 og 2007 var den innenlandske nettoflyttingen negativ, mens innvandring bidro til at samlet nettoflytting likevel var positiv. Nettoflyttingen til Asker har vært positiv gjennom hele 20-årsperioden med unntak av i 2004.

Tabell 2.4 *Befolkningsutvikling etter tilvekstfaktor. Utvalgte år.*

Tilvekstfaktor	1994	2000	2006	2011	2012
Fødselsoverskudd	311	369	306	234	243
Nettoflytting	366	7	426	946	732
Nettoinnvandring		19	579	638	521
Innbyggere per 1. januar	43725	49284	51484	55284	56447

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Nettoflyttingen på 946 personer til Asker i 2011 er et resultat av at 4416 personer flyttet til og 3470 personer flyttet fra kommunen. Tabell 2.5 viser flyttebevegelsene i hovedstadsregionen. Tabellen inkluderer flytting mellom bydeler i Oslo og mellom kommuner innen hver region i Akershus, men ikke flyttebevegelser *internt* i den enkelte bydel og kommune. Asker og Bærum er de eneste enkeltkommunene (unntatt Oslo) i tabellen og er følgelig de eneste oppføringene med tomme celler.

Om lag halvparten av innflytterne til Asker kommer fra utenfor hovedstadsregionen og de fleste av disse kommer fra utlandet. For øvrig kommer en betydelig andel av innflytterne fra henholdsvis Oslo og Bærum. Det samme flyttemønsteret dominerer utflyttingen fra Asker med Oslo og Bærum som største mottakere innen regionen, mens 54 prosent flytter ut av regionen. Asker har positiv flyttebalanse i forhold til alle kommuner/regioner i tabellen.

Tabell 2.5 *Regionflytting i Oslo og Akershus i 2011.*

inn\ut	Oslo	Romerike	Follo	Asker	Bærum	Ut av regionen	Sum utflytting
Oslo	52457	5471	3748	1227	3367	24820	38633
Romerike	3905	7289	501	115	207	5213	9941
Follo	2472	483	1778	68	114	3149	6286
Asker	995	101	46		467	1861	3470
Bærum	2472	244	179	715		3154	6764
Utenfra	37114	7561	3837	2291	3888	209467	54691
Sum innflytting	46958	13860	8311	4416	8043	38197	119785

Kilde: Panda/Statistisk sentralbyrå

Nettoinnflyttingen fra utenfor hovedstadsregionen var i 2011 på 430 personer. Det er færre enn nettoinnvandringen (på 638 personer) til kommunen samme år. Det innebærer at Asker har en innenlandsk nettoutflytting med resten av landet (utenfor hovedstadsregionen) på 208 personer.

Tabell 2.6 viser at antall innbyggere i alderen 16-74 år har økt mer enn arbeidsstyrken slik at en høyere andel av befolkningen er utenfor arbeidsstyrken. Antall yrkesaktive har økt svakt mer enn arbeidsstyrken mellom 2003 og 2012, og det innebærer at arbeidsledigheten er redusert. Asker er en utpendlingskommune. Vi ser av tabellen at det har vært sterkere vekst i arbeidsstyrken enn i antall sysselsatte i kommunen. Netto utpendling har økt fra 2500 i 2003 til 3100 personer i 2012. Antall inn- og utpendlere varierer fra år til annet.

Tabell 2.6 *Sysselsetting etter bosted og arbeidssted per 1. januar. Utvalgte år.*

	2003	2006	2009	2012	Vekst
Innbyggere 16-74	35317	36001	37985	40300	14 %
Arbeidsstyrke	26598	26345	28443	29401	11 %
Yrkesaktive	26150	25966	28214	29012	11 %
Sysselsatte	23642	22777	25452	25880	9 %
Nettopendling	-2508	-3189	-2765	-3131	25 %
Arbeidsledige	448	379	229	389	-13 %

Kilde: Panda/Statistisk sentralbyrå

Pendlestrømmene i hovedstadsregionen er gjengitt i Tabell 2.7. Tabellen inkluderer alle yrkesaktive (rad) og sysselsatte personer (kolonne) i hver kommune/region. Arbeidsstyrken defineres etter bosted mens sysselsettingen defineres etter arbeidssted.

Tabell 2.7 *Inn- og utpendling mellom regionene i hovedstadsområdet i 2011.*

inn\ut	Oslo	Romerike	Follo	Asker	Bærum	Ut av regionen	Sum utpendling
Oslo	272807	14761	5564	3915	18877	14143	57260
Romerike	43576	80652	1113	482	2700	4972	52843
Follo	25862	2252	32855	349	2044	4039	34546
Asker	8432	578	171	11063	5901	2867	17949
Bærum	22848	1166	377	2723	28436	3006	30120
Utenfra	62427	9459	7960	7349	12316	1843929	99511
Sum innpendling	163145	28216	15185	14818	41838	29027	292229

Kilde: Panda/Statistisk sentralbyrå

I alt 14818 arbeidstakere pendler inn til og 17949 arbeidstakere pendler ut av Asker. Asker har positiv pendlebalanse i forhold til Follo, men for de øvrige regionene/kommunene er det flere som pendler *ut av* Asker enn *inn til* Asker. Yrkesaktive i Asker pendler i hovedsak til Oslo eller Bærum. Nesten halvparten av de som pendler ut av Asker arbeider i Oslo (8432 personer) og om lag en tredel i Bærum (5901 personer).

Samtidig er mer enn 6600 av de sysselsatte i Asker bosatt i Oslo eller Bærum. Asker har dessuten stor innpendling fra arbeidstakere bosatt utenfor hovedstadsregionen.

Mer enn 4000 av de 7400 innpendlerne fra utenfor regionen bor i Røyken, Lier eller Drammen. Kun 43 prosent av de som har sitt arbeidssted i Asker er også bosatt i kommunen. Samtidig er det kun 38 prosent av Askers yrkesaktive befolkning som også har sitt arbeidssted i kommunen. Hele 62 prosent av yrkesaktive askerbøringere er altså sysselsatt i en annen kommune enn hjemkommunen.

Tabell 2.8 *Pendling som andel av sysselsetting og arbeidsstyrke i 2011.*

	Oslo	Romerike	Follo	Asker	Bærum	Resten av landet	Sum
Innpendling i prosent av sysselsetting	15 %	2 %	1 %	43 %	11 %	28 %	57 %
Utpendling i prosent av arbeidsstyrke	29 %	2 %	1 %	38 %	20 %	10 %	62 %

Kilde: Panda/Statistisk sentralbyrå

## 2.2 Befolkningsframskrivinger

### 2.2.1 Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivinger

Statistisk sentralbyrå publiserte sine siste befolkningsframskrivinger i juni 2011. Disse beregningene viser hvordan befolkningen, fordelt på kjønn og alder vil endres under ulike forutsetninger om fruktbarhet, dødelighet og flytting inn og ut av landet. De nasjonale beregningene er ført fram til 2100 og er basert i en ny nasjonal befolkningsmodell (BEFINN) hvor innvandrere og deres barn framskrives samtidig med den øvrige befolkningen. Den nye modellen representerer et brudd med tidligere befolkningsframskrivinger (foretatt i modellen BEFREG) hovedsaklig ved at i) befolkningen er delt inn etter innvandrer kjennetegn, ii) utvandrings- og fødselsrater for innvandrere avhenger av hvor lenge de har bodd i Norge, iii) ingen regional inndeling i den nasjonale modellen, og iv) overgang fra netto- til bruttoinnvandring.

Befolkningsframskrivingene beskriver utviklingen i befolkningen i henholdsvis høy (H), middels (M) og lav (L) utvikling i forventet fruktbarhet, dødelighet<sup>3</sup> og innvandring<sup>4</sup>. Forutsetninger om *kvinnens fruktbarhet* er spesifisert på flere nivåer som følge av omleggingen av befolkningsmodellen, men er ellers lite endret fra tidligere framskrivinger. Forutsetninger for *dødelighet* er noe nedjustert i forhold til 2010-framskrivingen, men forventet levealder antas fortsatt å øke for både kvinner og menn i alle beregningsalternativer.

*Innvandring* (migrasjon) er anslått ved bruk av en modell som forklarer endringer i innvandring hovedsaklig ut ifra relativ inntekt i Norge sammenliknet med inntekt i andre land og arbeidsløshet i Norge sammenliknet med andre land. Det er betydelig usikkerhet knyttet til beregningene siden de i tillegg til historiske data er basert på prediksjoner av framtidig relativ inntekt og arbeidsledighet i Norge og OECD.

Hovedtrekkene i de nasjonale beregningene er nærmere redegjort for i Brunborg og Texmon (2011).

<sup>3</sup> Dødelighet (forventet levealder) framskrives også for et konstantalternativ.

<sup>4</sup> Innvandring (flytting) framskrives også i et 0-alternativ.

## Forutsetninger for regionale beregninger

De regionale befolkningsframskrivingene beregnes på tilsvarende måte som tidligere og fordeler befolkningen kun etter region, alder og kjønn - altså ikke etter innvandrerkategori, landbakgrunn og botid. Endringen i folkemengden beregnes først for det regionale nivået (fylket) og brytes siden ned på kommunenivå. Nedbrytingsmetoden sikrer konsistens mellom beregningene på alle tre nivåer slik at resultatene på kommunenivå kan summeres opp til fylkesnivå og videre til nasjonalt nivå. Resultatene på kommune- og fylkesnivå avhenger særlig av innenlands migrasjon.

Den siste regionale befolkningsframskrivingen gir vekst i flere kommuner enn tidligere framskrivinger, og kun 1/4 av kommunene antas å få nedgang i befolkningen de første fem årene i mellomalternativet. På fylkesnivå er alle fylker beregnet å få vekst i folketallet, også lavalternativet (med unntak av de siste årene i framskrivingsperioden). Det er endringer i innvandringen som forklarer den positive befolkningsutviklingen på regionalt nivå samtidig som innvandringen også sterkt bidrar til sentraliseringen av befolkningen.

## Valg av framskrivingsalternativ

Vi har valgt å benytte SSBs middelalternativ MMMM som grunnlag for sammenlikninger og analyse av befolkningsutvikling og framtidig boligbehov i Asker. Denne framskrivingen representerer middels forventninger om utvikling i fruktbarhet, levealder, mobilitet og nettoinnvandring. Alle SSBs regionale beregninger er sterkt influert av innenlandsk flytteaktivitet for perioden 2006 til 2010 og økt innvandring. Det forventes derfor fortsatt betydelig sentraliserende mobilitet i befolkningen.

MMMM-alternativet er vanligvis det mest anvendte beregningsalternativet, både på nasjonalt og regionalt nivå, men det garanterer ikke at det nødvendigvis er det mest treffsikre alternativet. Spesielt på lokalt og regionalt nivå kan det bli store avvik i beregnet og faktisk utvikling siden SSBs framskrivinger i liten grad nyttiggjør lokal informasjon.

Jamfør MMMM-alternativet forventes en 20 prosents vekst i befolkningen i Asker fram mot 2032.

### 2.2.2 Planleggings- og analysesystemet PANDA

PANDA er en en-region modell som ofte nyttes på fylkesnivå (i fylkeskommunal planlegging), men også for andre typer av regioner slik som økonomiske regioner, eller bo- og arbeidsmarkedsregioner. Modellsystemet består av en landsdekkende statistikkbank med nærings-, arbeidsmarkeds-, demografi- og boligmarkedsdata på kommune og/eller fylkesnivå, samt en modelldel som kan anvendes til å beregne blant annet befolkningsutvikling, næringsutvikling og ulike typer analyser av konsekvenser og ringvirkninger (av politikktiltak, bortfall av næringsvirksomhet osv.). Modellen består av to moduler, en befolkningsmodul og en næringsmodul, som begge kan brukes alene, eller kjøres simultant. Befolknings- og næringsdelen av modellen er knyttet sammen via arbeids- og boligmarkedet. Dette gjør det mulig å gjennomføre framskrivinger og analyser på regionnivå basert på lokal informasjon som tar hensyn til sammenhenger mellom demografisk og næringsmessig utvikling. Modellen er svært fleksibel og gir brukeren mange muligheter for å målstyre

utviklingen, endre modellparametre (slik som fødselsrater, eller investeringsparametre), eller for å endre aktivitetsnivået i økonomien. PANDA-modellen kan også anvendes til å beregne boligbehov for en gitt befolkningsutvikling.

### Valg av framskrivingsalternativ

I det følgende presenterer vi utviklingen i boliggetterspørselen i Asker på grunnlag av befolkningsutviklingen i MMMM og Asker kommunes egne boligbyggingsstyrte befolkningsframskrivinger. Vi har altså ikke foretatt egne framskrivinger i PANDA, men heller *målstyrt* befolkningsutviklingen etter SSBs middelalternativ (på regionnivå) og Askers 300 boliger-alternativ på kommunenivå. Nettoflyttinger til og i analyseregionen vil dermed beskrankes av disse forutsetningene.

Vi har valgt Oslo og Akershus som analyseregion for å finne passende parametre for boliggetterspørselen i Asker kommune. Egenskaper ved hver av kommunene i regionen og interaksjoner mellom dem på bolig- og arbeidsmarkedet, gir grunnlag for å definere lokale *husholdningsstørrelser, antall personer per bolig, variasjoner i ulike typer husholdningers boliggetterspørsel, boligbyggekapasitet, boligavgang* samt en del andre størrelser som gjør oss i stand til å beregne boligbehovet i Asker fordelt på boligtyper så vel som på husholdningstyper.

For å beregne boligbehovet ser vi først hvordan befolkningen fordeles etter kjønn og alder. Vi benytter deretter husholdningsfrekvenser (generert for analyseregionen) som viser hvordan kvinner og menn i ulike aldersgrupper fordeles på ulike typer av husholdninger. For eksempel vil en gutt i alderen 0-4 år ha 84 prosents sannsynlighet for å tilhøre en husholdning bestående av to foreldre og barn, og 10 prosent sannsynlighet for å tilhøre en husholdning med en forelder og barn. Befolkningen (fortsatt fordelt etter alder og kjønn) i de ulike husholdningstypene har ulik etterspørsel etter bolig. Ser vi igjen på en 0-4 år gammel gutt, så vil han etterspørre om lag 26 prosent av en bolig dersom han bor i en husholdning med to foreldre og barn, og hele 39 prosent av en bolig dersom han bor i en en-forelderhusholdning.

Boligtilbudet i modellen avhenger av boligbyggingen i regionen og omsetningen av brukte boliger som beregnes på grunnlag av historisk internflytting og utflytting fra regionen. Modellen har innebygde kapasitetsgrenser for boligbygging basert på siste års boligbyggestatistikk i kommunen. Boligbyggekapasiteten er basert på historisk boligbygging, men må også sees i forhold til kommunale arealplaner.

### 2.2.3 Befolkningsframskrivinger i KOMPAS

Mens PANDA-modellen er spesielt innrettet for analyser på regionalt, eller fylkeskommunalt nivå, er KOMPAS er et plan- og analysesystem utviklet for kommunesektorens planleggingsbehov. Modellsystemet benyttes i hovedsak til å lage kommunale framskrivinger av befolkning og boligbehov, men kan også nyttes til andre analyseformål knyttet til lokalisering, kapasitetsutnyttning og konsekvenser på kommunalt nivå. Aktuelle problemstillinger kan være tilpassing av boligbygging for planlegging av skolekapasitet, eller beregning av framtidig barnehagebehov.

Databanken i KOMPAS inneholder offisiell statistikk på kommune- og grunnkrets nivå. Statistikken omfatter historiske tall for folkemengde, boliger, nærings- og arbeidsmarkedsdata, samt befolkningens levekår. Denne statistikken vil

sammen med egne planforutsetninger danne grunnlag for å generere relevante rater og sannsynligheter for valgt analyseregion og analyseformål.

Asker kommune har benyttet KOMPAS til å framskrive befolkningen fram mot 2040 basert på tre alternative boligbyggeprogrammer, henholdsvis bygging av gjennomsnittlig 200, 300 og 400 boliger per år. Valget av boligbyggeprogrammer må sees i sammenheng med at det i SSBs framskrivinger forventes fortsatt sterk befolkningsvekst i Asker. Kommunen har følgelig behov for å se på hvilken byggeaktivitet som er nødvendig og realistisk i møte med denne veksten. De siste årene har boligbyggingen i kommunen vært om lag 250 boliger per år. Kommunens beregninger er for øvrig basert på historiske rater for fruktbarhet og dødelighet.

#### 2.2.4 Ulikt metodisk funderte befolkningsframskrivinger for Asker kommune: En sammenlikning av resultater

Ovenfor har vi gitt en kort oversikt over det metodiske grunnlaget for SSBs befolkningsframskrivinger, og for framskrivinger i det regionale analysesystemet PANDA og kommunale analysesystemet KOMPAS. Alle de tre beregningsalternativene nyttiggjør i stor grad den samme grunnlagsstatistikken fra SSB, men graden av geografisk detaljering varierer. Videre er beregningsmodellene utviklet for til dels ulike formål, noe som fører til at de vektlegger funksjonalitet og treffsikkerhet for ulike typer beregninger ulikt. Endelig er beregningsmodellene uavhengige og har til dels store modelltekniske forskjeller. Modellenes kompleksitet varierer og følgelig også utvalget av faste og fleksible parametre. I KOMPAS blir for eksempel utviklingen styrt fra tilbudssiden av økonomien, men den i PANDA blir styrt fra etterspørselssiden.

En vesentlig forskjell mellom disse tre alternativene er følgelig geografisk perspektiv. SSBs befolkningsframskrivinger har hovedfokus på det nasjonale nivået og nyttiggjør lite lokal og regional informasjon. Det sterke nasjonale fokuset i SSBs beregninger innebærer at det er behov for beregningsmodeller på lavere geografisk nivå. Spesielt i planleggingsøyemed er det nødvendig for kommuner og fylkeskommuner å ha verktøy for mer lokalt forankrede analyser. PANDA er et slikt verktøy for fylkeskommuner (eller regioner mellom det lokale og nasjonale nivået), mens KOMPAS er kommunenes planleggingsverktøy. Analyser for hvert av de tre nivåene kan utfylle hverandre, men vil hver for seg normalt være det foretrukne analysesystemet for det nivået de er utviklet for. KOMPAS er imidlertid det eneste systemet som er egnet for analyser lavere enn kommunenivået (grunnkrets, skolekrets).

Alle de tre beregningsmodellene kan brukes til å framskrive befolkningsutviklingen på kommunenivå. Som følge av modelltekniske forskjeller (beregning av rater, sannsynligheter osv.) vil resultatene normalt sett ikke bli helt sammenfallende, men ved (relativt) rene framskrivinger i PANDA og KOMPAS, hvor en i ingen eller liten grad hensyntar lokal informasjon, vil den framskrevne utviklingen i hovedtrekk likne den utviklingen vi finner i SSBs befolkningsframskrivinger. Til tross for felles datagrunnlag er det også mulig å beregne totalt forskjellige utviklinger avhengig av hvilke forutsetninger brukeren selv velger å legge til grunn.

Nedenfor gis en rask sammenlikning av SSBs MMMM-framskriving, nedbrutt på kommunenivå, med de boligbyggestyrt KOMPAS-framskrivingene fra Asker, og

beregninger gjort i PANDA. PANDA-beregningene er, som nevnt, målstyrt etter Askers 300-alternativ og vil således ikke avvike fra dette alternativet for utviklingen i antall innbyggere i Asker. Utviklingen i aldersfordelingen trenger likevel ikke å være sammenfallende.

I Tabell 2.9 har vi gjengitt framskrevet befolkning fra SSBs MMMM-alternativ og tre KOMPAS-beregninger fra Asker. (200- og 400-alternativene er fra januar 2013, mens 300-alternativet ble beregnet på nytt i mars 2013).

Tabell 2.9 *Samlet befolkningsutvikling fire framskrivingsalternativer. Per 1. januar utvalgte år.*

	2013	2017	2022	2027	2032
MMMM	57142	59791	62761	65320	67462
Asker 200	57230	60020	62233	63610	64633
Asker 300*	57264	59996	63367	66701	69478
Asker 400	57230	60728	65088	69511	75447

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Asker kommune

\*Ny framskrivning fra mars 2012.

Befolkningsutviklingen i kommunens KOMPAS-beregninger styres av de boligbyggeprogrammene som ligger til grunn. Vi ser at uavhengig av boligbyggeprogram, legger kommunens egne beregninger opp til sterkere befolkningsvekst enn MMMM i begynnelsen av perioden. Ved bygging av 300 eller flere boliger videreføres denne utviklingen gjennom beregningsperioden. Et boligbyggeprogram for 300 boliger per år gir 2000 flere innbyggere i 2032, mens 400 boliger per år resulterer i en differanse på 8000 innbyggere. Askers 200-alternativ gir svakere befolkningsutvikling enn MMMM allerede fra 2019.

Forskjellene mellom beregningene skyldes nettopp ulikt formål, metodikk og geografisk spesialisering. SSBs beregninger må være konsistente med de nasjonale beregningene, dvs. at summen av befolkningsutviklingen i alle kommuner må sammenfalle med den nasjonale beregningen. Det kalles gjerne en *top-down*-tilnærming. Askers framskrivninger er ikke underlagt slike konsistenskrav. Tvert imot beregnes befolkningsutviklingen ut i fra antakelser om boligtilbudet i kommunen. Det forutsettes altså at ethvert tilbud av boliger vil finne sin etterspørsel gjennom tilflytting utenfra. Slik sett kan Asker (teoretisk sett) vokse hvor mye som helst, bare det bygges nok boliger. KOMPAS-beregningene trenger overhodet ikke å relateres til nasjonale vekstanslag. I praksis er det naturligvis slik at man ønsker en viss realisme i beregningene.

Avvikene mellom beregningsmodellens tekniske løsninger og ulike valg av eksogen styring bidrar til at aldersfordelingen i den framskrevne befolkningen kan variere ganske mye mellom hvert framskrivingsalternativ. Asker kommunes egne KOMPAS-beregninger gir færre unge voksne innbyggere (23-34 år) og færre små barn (0-5 år) enn SSBs befolkningsframskrivning, men forskjellene er ikke store. PANDA-beregningene basert på samme totalbefolkning som Askers 300-alternativ gir betydelig flere 23-34-åringer og noen flere 0-2-åringer, men til dels vesentlig færre innen øvrige aldersgrupper. Likevel er forskjellene i aldersstrukturen mellom de ulike framskrivingsalternativene helt marginal slik det framgår av Tabell 2.10.

Tabell 2.10 *Aldersstruktur i tre alternative befolkningsframskrivninger. Prosentvis andel innen hver aldersgruppe.*

	2013	2017	2022	2027	2032
<b><u>0 - 2 år</u></b>					
SSB	3,6	3,6	3,7	3,7	3,5
KOMPAS	3,5	3,4	3,3	3,3	3,2
PANDA	3,4	3,3	3,5	3,5	3,4
<b><u>3 - 5 år</u></b>					
SSB	4,1	4,0	4,1	4,1	4,0
KOMPAS	4,1	3,9	3,8	3,8	3,7
PANDA	4,0	3,4	3,6	3,6	3,5
<b><u>6 - 15 år</u></b>					
SSB	14,3	13,8	13,4	13,4	13,7
KOMPAS	14,3	14,1	13,7	13,3	13,1
PANDA	14,2	13,5	12,4	12,0	12,1
<b><u>16 - 18 år</u></b>					
SSB	4,4	4,1	4,1	3,9	3,9
KOMPAS	4,5	4,1	4,3	4,1	4,0
PANDA	4,4	4,1	4,1	3,8	3,5
<b><u>19 - 22 år</u></b>					
SSB	5,3	5,1	4,7	4,8	4,5
KOMPAS	5,3	5,2	4,8	5,0	4,8
PANDA	5,4	5,4	5,0	5,1	4,7
<b><u>23 - 34 år</u></b>					
SSB	12,2	12,7	12,8	12,1	11,4
KOMPAS	12,2	12,0	12,0	11,7	11,5
PANDA	12,5	13,9	14,4	13,9	13,4



Forts...

	2013	2017	2022	2027	2032
<b><u>35 - 66 år</u></b>					
SSB	43,5	43,0	42,6	42,1	41,3
KOMPAS	43,4	42,7	42,5	42,3	41,7
PANDA	43,4	42,7	42,6	42,4	41,7
<b><u>67 - 74 år</u></b>					
SSB	6,2	6,9	6,8	7,3	8,1
KOMPAS	6,2	6,9	6,7	7,2	8,0
PANDA	6,1	6,9	6,8	7,4	8,1
<b><u>75 - 79 år</u></b>					
SSB	2,5	2,8	3,6	3,5	3,9
KOMPAS	2,5	2,8	3,6	3,4	3,8
PANDA	2,5	2,8	3,6	3,4	3,8
<b><u>80 - 89 år</u></b>					
SSB	3,4	3,2	3,4	4,3	4,8
KOMPAS	3,4	3,3	3,6	4,5	4,9
PANDA	3,4	3,2	3,4	4,3	4,8
<b><u>90 år og eldre</u></b>					
SSB	0,6	0,7	0,8	0,8	0,9
KOMPAS	0,6	0,7	0,8	0,8	0,9
PANDA	0,6	0,7	0,8	0,8	1,0
Sum	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Asker kommune og egne beregninger.

Forskjellene mellom beregningsalternativene er minst for de eldste aldersgruppene. Det skyldes at endringene innen disse gruppene domineres av aldring av dagens befolkning og beregningene er basert på noenlunde like dødelighetsrater. Det er lite migrasjon blant eldre innbyggere og derfor få forhold som kan gi avvik mellom beregningsalternativene. Tilsvarende er det små forskjeller i alternativenes forutsetninger om fruktbarhetsrater, selv om flytting kan ha større betydning for utviklingen i antall små barn enn for eldre innbyggere. Det er kun for aldersgruppene 6-15 år og 23-34 år vi kan observere at PANDA-beregningen fordeler befolkningen ulikt SSBs MMMM, med Askers 300-alternativ som en mellomting. Forskjellene mellom alternativene er likevel helt ubetydelige.

### 2.3 Bruk av PANDA for framskriving av boligbehovet i Asker

Boligfrekvenser, husholdningsfrekvenser og enkelte andre rater som ligger til grunn for beregningene av boligbehovet ligger fast i beregningsperioden. Derfor vil også boligetterspørselen ligge tett opp mot utviklingen i befolkning.

Asker kommune har i ett beregningsalternativ antatt beskjedent vekst i antall personer per bolig for eneboliger og rekkehus. Det er fundert i en antakelse om utskifting av beboere over tid, ved at små husholdninger flytter ut og frigjør enebolig/rekkehus til husholdninger i familiefase. En slik utskifting vil bare kunne finne sted dersom det er tilstrekkelig tilgang på attraktive alternativer.

Per i dag har kommunen mange en- eller to-personhusholdninger med voksne (eller ingen) barn bosatt i eneboliger, og det kan således synes realistisk at en slik utskifting vil kunne være mulig å oppnå. Det er likevel slik at det historisk sett har vært svak nedgang i antall personer per bolig i regionen så vel som nasjonalt. I PANDA-beregningene legges det opp at denne utviklingen fortsetter.

Tabell 2.11 og Tabell 2.12 viser hvordan boligbehovet fordeles på henholdsvis ulike typer av husholdninger og ulike typer av boliger. Fordelingen er basert på de forutsetninger som ligger i modellen (og analyseregionen) om hvordan befolkningen er fordelt på ulike husholdninger og hvilken boligetterspørsel personer i de spesifiserte kategorier har. Forutsetningene for fordelingen er i hovedsak basert på statistikk på kommune (og regionnivå) samt på beregnede rater basert på denne statistikken.

Tabell 2.11 *Framskrevet boligbehov fordelt etter husholdningstype*

Boligbehov	2013	2017	2022	2027	2032
Aleneboende	9746	10457	11228	11941	12593
Par uten barn	4373	4781	5259	5672	6024
Par med barn	4447	4503	4663	4817	4959
Mor/far med barn	1280	1280	1305	1340	1388
Enfam.hush. med v. barn	1619	1694	1756	1795	1836
Flerfamiliehush. uten barn	512	545	576	603	626
Andre husholdninger	257	266	279	289	298
Sum	22234	23526	25067	26457	27723

Kilde: Egne beregninger.

Boligbehovet antas å øke med 25 prosent til 28 000 boliger i 2032. Beregningene legger opp til at det blir flere aleneboende og par uten barn. Boligbehovet til disse husholdningstypene vokser dermed raskere enn boligbehovet totalt sett. Samtidig viser beregningene at etterspørselen etter blokkleiligheter og rekkehus øker mer enn etterspørselen etter andre typer boliger, men forskjellene mellom boligtype er små. Det er likevel slik at halvparten av husholdningene bor i enebolig gjennom hele framskrivningsperioden. Beregningene tar nemlig ikke hensyn til endringer i innbyggernes boligpreferanser. Fordelingen mellom boligtyper er derfor et uttrykk for endringer i befolkningsstruktur i framskrivningsperioden, heller enn eventuelle endringer i befolkningens preferanser.

Tabell 2.12 *Framskrevet boligbehov fordelt etter boligtype*

Boligtype	2013	2017	2022	2027	2032
Enebolig	11201	11833	12581	13276	13906
Tomannsbolig	4669	4918	5249	5543	5808
Rekkehus	2012	2140	2287	2406	2530
Boligblokk	3571	3806	4073	4302	4501
Bofellesskap	586	620	654	695	732
Annet	196	209	224	235	246
Sum	22234	23526	25067	26457	27723

Kilde: Egne beregninger

Bruk av historiske boligrater sementerer den boligstrukturen som allerede finnes i kommunen og gir en utvikling som ikke nødvendigvis sammenfaller med kommunens ønsker om fortetting i sentre og trafikknutepunkter. Spesielt kan det tenkes at myndighetene ønsker at det bygges flere blokkleiligheter i områder der kommunal- og transportinfrastruktur allerede er på plass, og at denne utbyggingen

sker på bekostning av nye eneboliger, tomannsboliger og rekkehus utenfor planområdene. Avhengig av tilgangen på private tomter og innbyggernes boligpreferanser kan lokale myndigheter bare i begrenset grad påvirke sammensetningen av boligmassen i kommunen.

Asker kommune ønsker en utvikling mot en lavere andel husholdninger i enebolig (42 prosent i 2032) og en høyere andel i blokkleiligheter. En ønsket utvikling fra 16 prosent av husholdningene bosatt i blokkleilighet som i dag til 27 prosent i 2032 kan synes å kreve aktiv innsats fra kommunen.

På den annen side kan manglende boligmobilitet bidra til å opprettholde høy etterspørsel etter eneboliger og rekkehus. Dersom f.eks eldre par blir boende i familieboligen etter at barna har blitt voksne og flyttet ut, vil det ikke frigjøres nok familieboliger til tilflyttende familier. Det gir en lite gunstig utnyttelse av eksisterende boligmasse.

Tabell 2.13 viser en alternativ fordeling på boligtyper som framkommer ved at vi har korrigert utviklingen på boligtyper etter Asker kommunes ønsker om typesammensetning i 2032. Beregningene øker blokkandelen fra 16 prosent i 2012 til 28 prosent av samlet boligmasse i 2032. Andelen eneboliger er samtidig redusert fra 50 til 42 prosent av boligmassen, og andelen tomannsboliger og rekkehus er redusert til henholdsvis 17 og 9 prosent. Boligtypefordelingen i Tabell 2.13 tar ikke hensyn til eventuelle endringer i antall personer per bolig.

Tabell 2.13 *Framskrevet boligbehov. Endrede forutsetninger om boligtypefordeling.*

Boligtype	2013	2017	2022	2027	2032
Enebolig	11201	11833	12581	13276	13906
Tomannsbolig	4669	4918	5249	5543	5808
Rekkehus	2012	2140	2287	2406	2530
Boligblokk	3571	3806	4073	4302	4501
Bofellesskap	586	620	654	695	732
Annet	196	209	224	235	246
Sum	22234	23526	25067	26457	27723

Kilde: Egne beregninger

## 3 Intern flytting og boligbygging

Befolkningsutviklingen i en kommune måles ofte med utgangspunkt i relativt enkle indikatorer, som endring i antall innbyggere i kommunen. Endringer i antall innbyggere i kommunen kan forklares til 100 prosent med det som ofte kalles befolkningens bevegelse, det vil si summen av fødsels- og flytteoverskudd (inkludert netto innvandring). Fødselsoverskuddet beregnes med utgangspunkt i kommunens innbyggere. Flytteoverskuddet (inkludert netto innvandring) måles ofte i forhold til andre utviklingen i andre kommuner og utlandet (netto innvandring).

Imidlertid skjer det normalt en ikke ubetydelig internflytting i mange kommuner, som ofte er kan være høyere enn ut- og innflyttingen fra/til kommunen. Spørsmålet man kan stille seg i den forbindelse er i hvilken grad kommunens valg av utbyggingsstrategi påvirker internflyttingen på en slik måte at dette igjen påvirker befolkningsutviklingen i kommunen. Dette kan for eksempel skje ved at nybygde leiligheter overtas av eldre innbyggere i kommunen, noe som igjen kan frigjøre eneboliger som overtas av innflyttede familier med mange barn. Det vil igjen gi en annen befolkningsutvikling enn dersom innflytterne flyttet direkte til de nybygde leilighetene, siden antall innbyggere per bolig er større for eneboliger enn leiligheter. Slik sett kan internflyttingen ha en betydning for treffsikkerheten til befolkningsframskrivingene.

### 3.1 Internflytting til Asker

Omfanget av internflytting for Askers del er gjengitt i Tabell 3.1. Vi ser at antall internflyttere i Asker ligger på ca 3.000 personer per år. Dette er altså personer som flytter fra ett sted i kommunen til et annet. Ser vi kun på antallet, kan det også virke som om internflyttingen er noe større i perioder med en god økonomisk utvikling (høykonjunktur) enn i lavkonjunkturperioder, noe som ikke er overraskende.

Tabell 3.1 *Internflytting i Asker. Antall internflyttere, samt antallet i prosent av hhv folkemengde og innflytting til kommunen.*

År	Internflytting		
	Antall internflyttere	i % av folkemengde	i % av innflytting
2000	2647	5,4 %	75,5 %
2001	2922	5,9 %	80,6 %
2002	2797	5,6 %	84,5 %
2003	3280	6,5 %	100,2 %
2004	3187	6,3 %	106,8 %
2005	3044	6,0 %	92,8 %
2006	2823	5,5 %	76,6 %
2007	3235	6,2 %	83,2 %
2008	2779	5,3 %	74,1 %
2009	2763	5,1 %	73,5 %
2010	2859	5,2 %	72,6 %
2011	3298	6,0 %	74,7 %

Kilde: Statistisk sentralbyrå

I forhold til antall innbyggere i kommunen er antall internflyttere også relativt stabilt (mellom 5 og 6,5 prosent av innbyggerne), selv om det varierer noe fra år til år. Det er også interessant å observere at internflyttingen normalt tilsvarer 70-80 prosent av den eksterne innflyttingen<sup>5</sup> til kommunen, men at internflyttingen i noen år faktisk overstiger innflyttingen til kommunen. Internflyttingen er altså av stor betydning i Asker kommune.

<sup>5</sup> På 2000-tallet har Asker kommune hatt et visst innflyttingsoverskudd nesten hvert eneste år, noe som har bidratt til den befolkningsveksten kommunen har opplevd i denne perioden.

### 3.2 Boligbygging, boligmasse og husholdningsdannelse

Tabell 3.2 *Fullførte boliger etter boligtype. Asker 2000 til 2012*

	Enebolig og våningshus	Enebolig med hybel/sokkel	Småhus	Blokk og lignende	Sum
2000	58	54	14	0	126
2001	52	33	11	122	218
2002	39	36	8	96	179
2003	48	82	19	115	264
2004	37	26	13	6	82
2005	43	63	17	36	159
2006	55	56	34	218	363
2007	54	62	14	157	287
2008	67	44	23	172	306
2009	49	43	29	65	186
2010	53	56	33	148	290
2011	72	47	61	160	340
2012	65	45	32	177	319
Sum	517	515	251	1173	2456

Kilde: Statistisk sentralbyrå

I perioden er det gjennomsnittlig bygget 240 boliger per år. 47 prosent av disse boligene var boliger i blokk. Hustypen enebolig med hybel/sokkelbolig har minst to boliger i hvert hus, noe som innebærer at mindre enn halvparten av tallene for denne hustypen representerer hus (bygg) med slike boliger. Når det gjelder eneboliger er antall hus lik antall boliger.

Tabell 3.3 *Boligmasse etter hustype og byggeår. Beboede og ikke-beboede boliger. Asker 2011.*

	Enebolig	Småhus	Blokk og annet	Sum
<b>Boliger totalt</b>				
Byggeår 2001 eller før	9957	5609	3022	18588
Byggeår 2002-2011	1270	346	1551	3167
Uoppgitt byggeår	1027	337	309	1673
Sum	12254	6292	4882	23428
<b>Bebodde boliger</b>				
Byggeår 2001 eller før	9744	5505	2839	18088
Byggeår 2002-2011	1242	339	1484	3065
Uoppgitt byggeår	998	296	161	1455
Sum	11984	6140	4484	22608
<b>Differanse: Boliger totalt – bebodde boliger</b>				
Byggeår 2001 eller før	213	104	183	500
Byggeår 2002-2011	28	7	67	102
Uoppgitt byggeår	29	41	148	218
Sum	270	152	398	820

Kilde: Statistisk sentralbyrå. Folke og boligtellingsen 2011

Mens byggearealstatistikken (Tabell 3.2) viser at det er bygget 2456 boliger i perioden mellom folketellingene, dvs. i perioden 2002-2011, viser tallene fra Folke- og boligtellingsen 2011 at 3167 boliger har byggeår fra samme periode. En nærliggende slutning er at byggearealstatistikken ikke har fått med all boligbygging i Asker i perioden mellom folketellingene. Differansen er på 711 boliger, dvs. at byggearealstatistikken dermed mangler 22 prosent av de nye boligene.

I prinsippet skal total boligmasse inneholde summen av tomme boliger og bebodde boliger. Beboede boliger defineres ut fra om det er registrert folk bosatt i boligen. I de tilfeller der det bor folk i boligen, men ikke er registrert i det sentrale personregisteret, så blir boligen regnet som tom i Folke- og boligsammenheng.

Tabell 3.4 *Ulike tall for boligmasse, bebodde boliger, husholdninger og nybygging. Asker.*

	Byggeår			Differanse 2011-2001
	2001	2011	2002-2011	
Total boligmasse Fob 2011	-	23428	3167	-
Bebodde boliger Fob2011	-	22608	3065	-
Bebodde boliger. Fob 2001 og 2011	19658	22606	-	2948
Nybygging. Byggeareal	-	-	2456	-
Privat-hushold-ninger. Fob 2001 og 2011	19657	22820	-	3163
Hus-holdnings-statistikk	-	22433	-	-
Bebodde og ubebodde. Bolig- statistikk 2)	-	22301	-	-

Kilde: Statistisk sentralbyrå

2) Bygger på kommunenes registreringer i matrikkelen.

Veksten i de bebodde boligene bygd i perioden 2002-2011 er nesten tilsvarende stor som veksten i den totale boligmassen; 3065 boliger. Samlet sett har antall bebodde boliger vokst med 2948 boliger mellom Folke- og boligtellingsene. Disse to tallene sett

i sammenheng innebærer at det har vært en avgang på 117 boliger fra den boligmassen som er bygget før 2001. Hvis veksten i antall bebodde boliger (2948) holdes opp mot byggearealstatistikken i perioden (2456), så tyder disse tallene på en negativ avgang (tilvekst fra den eksisterende boligmassen) i perioden på 492 boliger. Dette kan forklare at befolkningen har vokst kraftig til tross for liten boligbygging.

Det fins to anslag for den totale boligmassen i 2011. I Fob2011 er den beregnet til 23428, mens den i boligstatistikken er registrert til 22301, en forskjell på 1127 boliger. Gjennom arbeidet med Folke- og bolig tellingen 2011, ble de publiserte tallene fra boligstatistikken 2011 oppjustert. Derfor skal disse to beholdningstallene i prinsippet være like siden de bygger på samme kilde.

I Fob 2001 var antall bebodde boliger lik antall privathusholdninger, det er det ikke i Fob 2011. Her er antall privathusholdninger 22820, mens antall bebodde boliger er på 22608, noe som innebærer at det er 212 flere husholdninger enn bebodde boliger i Asker i 2011. Det bryter med definisjonen av husholdning; en kan ikke begrepsmessig ha flere husholdninger enn bebodde boliger på et gitt tidspunkt.

SSB lager husholdningsstatistikk basert på hvor folk faktisk er bosatt. Tallet for husholdninger i denne statistikken var i 2011 22433, dvs. 387 færre enn det antall husholdninger som ble registrert i Fob2011, og 175 færre enn antall bebodde boliger fra Fob2011. Hva kan være grunnen til at det ikke er overensstemmelse mellom tallene?

Tabell 3.5 *Bosatte personer etter alder og hustype i følge folke- og bolig tellinga 2011*

	Ene- bolig	Små- hus	Blokk	Insti- tusjon	Uopp- gitt	Sum
0-19 år	9194	4892	1682	6	64	15838
20-29 år	3296	1267	1125	20	67	5775
30-39 år	3219	2278	1244	36	42	6819
40-49 år	5442	2569	979	50	49	9089
50-66 år	7038	2919	1461	31	50	11499
67-79 år	2551	1281	850	26	13	4721
80 år eller eldre	1068	472	541	50	29	2160
Alle	31808	15678	7882	219	314	55901

Kilde: SSB - FoB 2011

Av alle på 67 år eller eldre bor 53 prosent i eneboliger, 25 prosent i småhus og 20 prosent i blokk. Dette gjenspeiler boligtypefordelingen for hele befolkningen, skjønt med noe høyere andel i blokkleilighet.

### 3.3 Leiemarkedet i Asker

Folke- og bolig tellingene gir opplysninger om disposisjonsform for de bebodde boligene. Leieandelen har sunket ubetydelig fra 20 prosent i 2001 til 19 prosent i 2011. 28 prosent av blokkboligene er utleid i 2011. For hver boligtype har leieandelen sunket mer mellom tellingene, men siden det er bygd forholdsvis mange blokkboliger i perioden, og denne boligtypen har høyest leieandel, vil reduksjonen i leieandel for alle boliger være mindre enn for de enkelte boligtypene.



Tabell 3.6 *Fordeling av boliger på bustype og boform. Prosent. Folke- og boligtellinger 2001 og 2011. Asker kommune.*

	Selveier	Borettslag	Leie	Sum
<b>2001</b>				
Enebolig	79	0	21	100
Småhus	84	1	15	100
Blokk og annet	60	10	30	100
Sum	78	2	20	100
<b>2011</b>				
Enebolig	81	0	19	100
Småhus	86	1	13	100
Blokk og annet	67	5	28	100
Sum	80	1	19	100

Kilde: Folke- og boligtelinger 2001 og 2011

Det er betydelig utleie i hustypen enebolig. Hustypen inkluderer hustypen eneboliger med to eller flere boenheter, og vi antar at det er en betydelig utleie av den minste boligenheten i disse hustypene. Omfanget av utleie av hele eneboliger kan vi ikke ut fra disse tallene si noe om. En nærmere gjennomgang av tallene fra Fob 2011 viser at 11 prosent av boligene i hustypen enebolig er mindre enn 100 kvadratmeter og at 61 prosent av disse er leieboliger. Tallene viser også at 16 prosent av de 3167 eneboligene over 250 kvadratmeter er utleid.

### 3.4 Flyttemønster blant utvalgte grupper i Asker

Det aller meste av flyttingen skjer innenfor bruktboligmarkedet. I 2010 flyttet 3939 personer inn til Asker kommune. I tillegg flyttet 2859 internt i kommunen. Med et anslag på 2,3 personer per bolig innebærer det at om lag 3000 boliger i Asker fikk nye hushold i 2010. Men bare 290 av disse boligene var nybygde boliger (ca 10 prosent).

Detaljerte flyttedata for 2010 kan ikke skille mellom hvem som flytter inn i nye boliger og hvem som flytter inn i brukte. Men vi har opplysninger om hvilken hustype personer flytter fra og hva slags hustype personer flytter til. Vi vil se nærmere på gruppene eldre og barnefamilier og hvilke flyttemønstre disse har. For eldre konstruerer vi fire hustyper; enebolig, småhus, blokk og bygg for felleshushold (typisk institusjon). For barnefamilier fokuserer vi på de tre første hustypene.

#### 3.4.1 Eldres flyttinger og boligvalg

I noen sammenhenger tenker vi på gruppen 55+ når vi snakker om eldre, i andre sammenhenger vil en høyere alder være aktuell som avgrensning av gruppen. Et fokus vil være omfanget av flyttinger i eldregruppen og i hvilken grad de ved flytting etterlater seg en enebolig eller småhus og i hvilken grad de faktisk velger en blokk-leilighet når de flytter. Våre data gjør det ikke mulig å skille mellom fraflytting fra en enebolig med kun én bolig og fraflytting av eneboliger med 2 boliger i huset/bygget. Blant de aller eldste vil flytting ofte innebære flytting til en institusjon.

I tabellen nedenfor ser vi kun på eldres internflytting i Asker, ikke på eldre som flytter inn til eller ut av kommunen. Vi lager tre like tabeller der eldre defineres aldersmessig forskjellig i hver tabell, og ser bort fra hvor i kommunen en flytter fra og til.

Tabell 3.7 *Hustype flyttet fra og hustype flyttet til. Asker. Personer i ulike definerte aldersgrupper. 2010. Prosent*

Fra\Til	Ene- bolig	Små- hus	Blokk	Insti- tusjon	Alle hustyper
<b>Alder 55+</b>					
Enebolig	15	8	17	9	48
Småhus	7	13	9	6	35
Blokk	5	2	4	3	14
Institusjon			1	2	3
Alle hustyper	27	23	31	19	100
N=	78	67	91	56	292
<b>Alder 75+</b>					
Enebolig	5	7	16	26	53
Småhus	2	8	6	16	32
Blokk	3	1	1	3	9
Institusjon				6	6
Alle hustyper	10	16	23	51	100
N=	9	14	20	45	88

Kilde: NIBR (spesialbestilte data fra SSB)

Det var 292 personer på 55 år eller mer som flyttet internt i kommunen i 2010. Dette utgjorde i overkant av 10 prosent av alle personer som flyttet internt i kommunen dette året. Noen av dem som flyttet er i et parforhold, noe som innebærer at de to personene frigjorde til sammen 1 bolig ved flytting. En nærmere analyse av dataene viser at blant de som flyttet fra en enebolig, levde 35 prosent i et parforhold. Blant dem som flyttet fra enebolig til institusjon var andelen i parforhold 12 prosent, dvs. at disse flyttingene ikke frigjorde en enebolig. Eneboliger vil også frigjøres når eldre enslige dør. Av eldre på 55 år eller mer som flytter, er det 17 prosent som flytter fra en enebolig til en blokkbolig og 9 prosent som flytter fra enebolig til institusjon. I alt dreier 19 prosent av flyttingene seg om en flytting til institusjon.

Lar vi definisjonen av eldre være dem som er 75 år eller mer, endrer flyttemønsteret seg betydelig. Nå er 51 prosent av flyttingene flytting til institusjon, og antall eldre som flyttet i 2010 er redusert til 88 personer. Det meste av institusjonsflyttingen skjer fra eneboliger og småhus. Er det slik at flytting til blokkleilighet utsetter eller demper tendensen til å flytte til institusjon eller er det en seleksjon som skjer ved flytting fra eneboliger til blokk – det er de med best helse som foretar slike flyttinger?

Vi skal også se på omfanget av eldres flytting til og fra Asker kommune og hvilke hustyper de flytter til og fra. Vi velger nå aldersgruppen 65 år eller mer.

Tabell 3.8 *Hustype flyttet fra og hustype flyttet til. Flytting inn til og ut av Asker. Aldersgruppe 65+. 2010. Antall personer*

Fra\Til	Ene- bolig	Små- hus	Blokk	Insti- tusjon	Alle hustyper
<b>Flyttet til Asker</b>					
Enebolig	18	7	4		29
Småhus	4	8	12	2	26
Blokk	14	5	9	1	29
Institusjon	1	1	2		4
Alle hustyper	37	21	27	3	88
<b>Flyttet fra Asker</b>					
Enebolig	17	4	19	3	43
Småhus	4	11	17	3	35
Blokk	2		5	2	9
Institusjon				2	2
Alle hustyper	23	15	41	10	89

Kilde: NIBR (spesialbestilte data fra SSB)

I denne aldersgruppen flyttet det i 2010 like mange til som fra Asker. Av de som flyttet til Asker valgte flest å flytte inn i enebolig (37 personer), deretter blokk (27 personer). En betydelig andel av dem som valgte enebolig kom fra en blokkbolig (14 personer).

Av de som flyttet fra Asker i aldersgruppen var det 43 personer som forlot en enebolig og 35 som forlot et småhus. Nettoeffekten av eldres inn og utflytting av Asker synes derfor å frigi eneboliger, selv om antall personer som flytter inn er like stort som antall personer som flytter ut. Mer enn 10 prosent av aldersgruppen som flyttet ut av kommunen flyttet til en institusjon i en annen kommune.

### 3.4.2 Barnefamilienes flyttinger

Vi ser på personer i alderen 35-44 år som har barn under 18 år og skiller mellom de som flytter til Asker kommune og de som flytter internt i kommunen. Det er husholdningsstatus før flyttingen vi har registrert. Etter flyttingen kan de tilhøre en annen husholdningstype, for eksempel aleneboende ved oppløsning av et parforhold.

Tabell 3.9 *Hustype flyttet fra og hustype flyttet til. Aldersgruppe 25-44 år som har barn under 18 år. 2010. Bare innflyttere til Asker og bare internflyttere. Prosent av totalen.*

Fra/Til	Enebolig	Småhus	Blokk	Alle hustyper
<b>Flytting til Asker</b>				
Enebolig	14	7	4	26
Småhus	10	7	3	19
Blokk og annet	24	24	6	54
Alle hustyper	49	39	13	100
N=	262	209	68	539
<b>Internflytting i Asker</b>				
Enebolig	15	10	6	31
Småhus	28	15	5	47
Blokk og annet	10	5	7	22
Alle hustyper	52	30	18	100
N=	259	150	87	496

Kilde: NIBR (spesialbestilte data fra SSB)

Halvparten av personene i barnefamilier med barn under 18 år som flytter til Asker flytter inn i eneboliger, 39 prosent inn i småhus og bare 13 prosent inn i blokk. Halvparten (54 prosent) av alle kom fra en blokkbolig. Vi understreker at flytting fra enebolig til enebolig kan innebære flytting fra en leid sokkelbolig til en selveid større enebolig. Disse 539 personene (uten at barna telles med) utgjør om lag 13 prosent av samtlige flyttere.

Også blant barnefamilier med små barn som allerede bor i Asker skjer det flyttinger. Nesten 500 voksne i denne gruppen flyttet internt i kommunen i løpet av 2010. De fleste flyttet innen enebolig/småhusmarkedet (68 prosent av alle). Noen flere flyttet fra blokk til enebolig/småhus enn motsatt. Konklusjonen er at denne gruppens flyttinger i liten grad okkuperer overskuddet av de frigjorte eneboligene/småhusene som blir ledige som følge av eldres flytting – dette overskuddet frigjøres hovedsakelig for innflyttende småbarnsfamilier.

## 4 Kommunale driftsutgifter og driftsinntekter

I dette kapittelet ser vi nærmere på hvordan befolkningsutviklingen i de tre framskrivingsalternativene i kapittel 2 (med utbygging av henholdsvis 200, 300 og 400 boliger per år) kan virke inn på kommuneøkonomien i Asker kommune. Utgangspunktet er at befolkningsutviklingen er av avgjørende betydning for kommunens økonomi framover, altså for kommunens inntekts- og utgiftsutvikling. Befolkningsutviklingen påvirker driftsutgifter og –inntekter gjennom to kanaler. For det første endrer alderssammensetningen i kommunen seg. Dette påvirker kommunens utgifter, siden kostnadene per innbygger i ulike aldersgrupper er svært forskjellige. Samtidig avhenger de kommunale inntektene (både overføringer og skatteinntekter) av alderssammensetningen. For det andre blir kommunen større, noe som generelt sett betyr større inntekter og utgifter målt i kroner, samtidig som det innebærer større press på eksisterende kommunal infrastruktur. Når kapasiteten i den kommunale infrastrukturen fylles opp, vil det også bli behov for investeringer. Dette har igjen kostnadmessige konsekvenser for kommunen. I tillegg kan inntekts- og utgiftsstrukturen i kommunen påvirkes over tid av andre grunner, som for eksempel produktivitetendringer, standardendringer og endringer i dekningsgrad (utgiftssida) og endret personinntekt blant innbyggerne eller skatteprosent (og dermed skatteinnbetalinger – inntektssida).

### 4.1 En modell for framskriving av kommunale driftsutgifter og driftsinntekter

Vi fokuserer i dette notatet først og fremst på hvordan befolkningsendringer virker inn på kommunale *driftsutgifter* og *driftsinntekter*. Det betyr at vi ikke ser nærmere på investeringssida. I forskjellige statistikker og i inntektssystemet for kommunesektoren er utgifts- og inntektsnivået for kommunene normalisert ved hjelp av hele befolkningen (man måler utgifter og inntekter per innbygger). I kommunenes egne regnskaper er utgifter og inntekter stort sett ikke normalisert (de måles i kroner). Når befolkningens størrelse og alderssammensetning endrer seg over tid, endres kommunenes inntekter og utgifter seg enten man måler per innbygger eller i kroner. Endringen i utgifter og inntekter per innbygger forklares i hovedsak gjennom endringer i befolkningens alderssammensetning, mens endringer i utgifter og inntekter totalt forklares med endringer i totalbefolkningen og/eller endringer i alderssammensetning. Vi har bygget en modell som kan brukes til å simulere hvordan befolkningsendringer virker inn på kommunens driftsutgifter og driftsinntekter, både per innbygger og totalt.

Modellen baserer seg på koeffisienter som representerer kommunens inntekts- og utgiftsstruktur i basisåret. Koeffisientene er beregnet *per innbygger i den aktuelle aldersgruppen*<sup>6</sup>. Ved å multiplisere dem med befolkningsdata (i den aktuelle aldersgruppen) for basisåret, reproduseres kommunens driftsregnskapsdata for dette året. Når koeffisientene multipliseres med befolkningsdata for årene i framskrivingsperioden, simuleres således befolkningens effekter på kommunens inntekter og utgifter *gitt basisårets inntekts- og utgiftsstruktur*. Det er dette som er modellens hovedresultater. I tillegg har vi åpnet for at modellbruker kan endre inntekts- og/eller utgiftsstrukturen, slik at man også kan analysere hvordan endringer slår ut i forhold til hovedresultatene.

#### 4.1.1 Kommunens driftsinntekter

Kommunens driftsinntekter kan deles i frie inntekter og andre inntekter. De *frie inntektene* utgjøres av kommunens skatteinntekter, som kommer fra inntekts- og formuesskatt, samt fra eiendomsskatt<sup>7</sup>, og av rammeoverføringer fra staten. *Andre inntekter* er andre overføringer (inkludert øremerkede tilskudd), brukerbetaling (gebyrer) og andre salgs- og leieinntekter. *Finansinntektene* kan sees som en del av kommunens kapitalregnskap og er ikke analysert i modellen. Imidlertid representerer finansinntektene, spesielt dersom de er store, en viss handlefrihet for kommunen.

Grovt sett kan vi altså dele driftsinntektene i tre, *skatteinntekter, rammetilskudd fra staten og andre inntekter*. Disse tre inntektskomponentene i kroner er kjent fra kommuneregnskapet for basisåret. I tillegg er skatteinntekter og rammetilskudd per innbygger kjent fra inntektssystemet for kommunene for basisåret (se for eksempel Stolp 2013). I modellen har vi laget koeffisienter for de tre inntektskomponentene basert på lett tilgjengelig informasjon hentet hovedsakelig fra Asker kommunes regnskaper, Statistisk sentralbyrå (SSB) og inntektssystemet (KS, Stolp 2013).

Inntektssystemet for kommunene (rammetilskuddet) består av en inntektsutjevningssdel og et tilskudd per innbygger med utgiftsutjevning. Formålet med inntektsutjevningen er å jevne ut skatteinntektene, slik at kommuner med høy skatteinntekt per innbygger får et fratrekk i rammetilskuddet (blant andre Asker kommune), mens kommuner med lav skatteinntekt per innbygger får et tillegg i rammetilskuddet. I tillegg får kommunene et fast tilskudd per innbygger. Dette tilskuddet utgiftsutjevnes, i den forstand at kommuner med relativt sett høyt utgiftsbehov får mer, mens kommuner med relativt sett lavt utgiftsbehov får mindre, per innbygger enn gjennomsnittskommunen. Utgiftsbehovet defineres med utgangspunkt i et sett med såkalte ”objektive” kriterier.

#### **Kommunens skatteinntekter**

Som tidligere nevnt består kommunens skatteinntekter av skatt på inntekt, formue og eiendom. Vi ser bort fra eiendomsskatten, siden den ikke er aktuell i Asker. I SSBs ([www.ssb.no](http://www.ssb.no)) skattestatistikk kan man hente ut informasjon om innbetalt inntekts- og formuesskatt per innbygger i kommunen, fordelt på noen grove aldersgrupper (17-34 år, 35-66 år og over 66 år), samt for alle innbyggere samla. Aldersgruppen 0-

<sup>6</sup> I avsnitt 4.1.1 (driftsinntekter) og 4.1.2 (driftsutgifter) diskuterer vi nærmere hva vi mener med *den aktuelle aldersgruppen*.

<sup>7</sup> Det er ingen eiendomsskatt i Asker per i dag

16 år har per definisjon ingen inntekt og heller ingen skatt. SSBs tall omfatter også statsskatt, så tallene må justeres i forhold til kommuneskatten. Siste år med fullstendig skattelikning er 2011. Vi har derfor målt gjennomsnittet i hver aldersgruppe i 2011 *i forhold til* gjennomsnittet for alle innbyggere i 2011 fra SSB og antar at den gjennomsnittlige aldersprofilen på skatteinnbetalinga til kommunen er den samme. Denne profilen er deretter brukt på 2012-tallene for kommunen, der vi kjenner gjennomsnittlig skatteinnbetaling for alle innbyggere fra regnskapet og fra inntektssystemet.

Tabell 4.1 oppsummerer disse tallene for Asker kommune. Vi ser at gjennomsnittlig betaler 17-34-åringene ca 43 prosent av gjennomsnittet per innbygger i kommunen, 35-66-åringene betaler 183 prosent av gjennomsnittet, mens de over 67 år betaler 91 prosent av gjennomsnittet. Dette er gjengitt per innbygger og i kroner, fordelt på aldersgrupper i de neste kolonnene. Tallene er justert i forhold til Askers kommuneregnskap.

Tabell 4.1 *Forutsetninger for skatteberegninger, Asker kommune. Justeringskoeffisienter (basert på SSB-tall), skatt til Asker per innbygger (kr) og sum skatt per innbygger (1000 kr), 2012.*

Asker	Justerings- koeffisient	Skatt til Asker pr innb, kr	Sum skatt i 1000 kr
0-16 år	0	0	0
17-34 år	0,43220943	15281	174 230
35-66 år	1,82912452	64668	1 595 431
over 67 år	0,91323102	32287	226 010
Sum	1	35355	1 995 671

Kilde: Egne beregninger (basert på SSB og Askers kommuneregnskap)

I modellen framskrives skatteinntektene år for år med utgangspunkt i skatt per innbygger til Asker for de fire aldersgruppene. Framskrivningene foretas i faste 2012-kroner. Sum skatt per innbygger (35.355 kr) brukes ikke som input i framskrivningene av skatteinntektene, men beregnes år for år i modellen. Slik sett reindyrker framskrivningen i modellen endringer i alderssammensetningen. Dersom alderssammensetningen endres lite, endres også sum skatteinntekter per innbygger lite (sum skatt i 1000 kroner endres i takt med endringen i *antall innbyggere*). Øker andelen 35-66-åringene, øker også skatteinntektene per innbygger. Øker andelen over 67 år og/eller andelen 17-34-åringene på bekostning av 35-66-åringene, går skatteinntektene per innbygger noe ned. Øker andelen i den yngste aldersgruppen, reduseres skatteinntektene per innbygger. Imidlertid vil det i praksis være en sammenheng mellom økning i de to midlere aldersgruppene og den yngste, siden barn naturligvis også har foreldre. Endringer i sum skatteinntekt per innbygger over tid i modellen tar hensyn til dette siden alle aldersgrupper er inkludert.

Modellen forutsetter altså at skatteinntektene per innbygger i hver av de fire aldersgruppene ligger fast framover. En rekke forhold tilsier at virkeligheten ikke blir slik. For eksempel vil en generell inntektsvekst (eller formuesvekst) i samfunnet samtidig føre til økte skatteinntekter for kommunene, siden en del av denne veksten betales i kommuneskatt. En indikator på den generelle inntektsveksten i samfunnet er veksten i bruttonasjonalprodukt (BNP). Regjeringens perspektivmelding (Meld. St.12 (2012-2013)) gir anslag på BNP-veksten framover (1,6 prosent i året). Dersom

vi antar at skatteinntektene vokser som BNP, kan vi legge til en generell inntektsvekst for Asker som tilsvarer BNP-veksten. Siden vi snakker langt fram i tid (til 2040), vil dette gi en vesentlig inntektsvekst, og isolert sett større handlefrihet, for kommunen. I modellen kan man derfor, som et brukervalg, analysere effektene av en generell inntektsvekst i hele samfunnet for Asker kommunes skatteinntekter.

Asker kommune har høyere skatteinntekter per innbygger enn landsgjennomsnittet. De siste årene har denne forskjellen økt. Dersom man tror at skatteinntektene per innbygger i Asker kommer til å øke mer enn landsgjennomsnittet, er det i modellen også lagt opp til at man skal kunne analysere effektene av dette. Det er to umiddelbare effekter av dette for Asker kommunes inntekter. For det første øker skatteinntektene per innbygger mer enn landsgjennomsnittet. Imidlertid vil en del av økningen (60 prosent) utjevnes gjennom inntektssystemet, det vil si komme til fratrukk i rammetilskuddet (dette diskuteres nærmere nedenfor). Dermed vil det kun være 40 prosent av merøkningen i skatteinntekter som blir registrert som inntektsøkning for kommunen.

### Inntektssystemet for kommunene – inntektsutjevning

I inntektssystemet for kommunene foretas det, som nevnt, en skatteutjevning fra kommuner med høye til kommuner med lave skatteinntekter. Dette skjer ved at det generelle tilskuddet til høyinntektskommuner justeres noe ned, mens det justeres noe opp for lavinntektskommuner. Ideen med inntektsutjevningen er således at inntektsgrunnlaget (de frie inntektene) skal være jevnere fordelt mellom kommunene enn den fordelingen en får dersom de frie inntektene var begrenset til skatteinntekter. Asker er en høyinntektskommune, som i 2012 hadde skatteinntekter per innbygger som lå omtrent 48 prosent høyere enn landsgjennomsnittet.

Vi vet altså forskjellen i skatteinntekter per innbygger mellom Asker kommune og landsgjennomsnittet i år 2012. For å få et tilfredsstillende sammenlikningsgrunnlag også i framskrivingsperioden, har det vært nødvendig å framskrive de gjennomsnittlige kommunale skatteinntektene per innbygger for landet som helhet. Dette er gjort helt tilsvarende som for Asker kommune. Vi kjenner skatteinntektene i sum per innbygger i 2012. Fra SSB henter vi data som brukes til å beregne nasjonale, aldersvise justeringskoeffisienter for de samme fire aldersgruppene. Skatteinntekter i sum per innbygger i 2012 sammen med justeringskoeffisientene gir grunnlag for å beregne skatteinntekter per innbygger i fire aldersgrupper i 2012. De aldersfordelte skatteinntektene per innbygger ligger til grunn for å framskrive skatteinntektene i sum per innbygger og skatteinntektene i 1000 kroner for landet som helhet.

Tabell 4.2 *Forutsetninger for skatteberegninger, landet som helhet. Justeringskoeffisienter (basert på SSB-tall), skatt per innbygger (kr) og total skatt (1000 kr), 2012.*

Landet	Justeringskoeffisient	Skatt per innbygger, kr	Total skatt i 1000 kr
0-16 år	0	0	0
17-34 år	0,75411133	18084	22 394 454
35-66 år	1,69938724	40753	85 746 796
over 67 år	0,7277438	17452	11 424 298
Sum	1	23981	119 565 548

Kilde: Egne beregninger (basert på SSB og Stolp 2013)



Differensen mellom skatteinntekter per innbygger i Asker kommune og for landet som helhet utjevnes i inntektssystemet ved at kommunen ”betaler” 60 prosent av det overskytende (48 prosent høyere enn landsgjennomsnittet i 2012) ”inn” til skatteutjevningsordningen for kommunene. I tillegg betaler kommunen for finansiering av inntektsutjevningen (328 kroner per innbygger). Innbetalingen til inntektsutjevningen skjer ikke i praksis, men kommer til fratrekk i det generelle rammetilskuddet for kommunene (utgiftsutjevningen).

### **Inntektssystemet for kommunene – innbyggertilskudd og utgiftsutjevning**

Alle kommuner mottar et fast tilskudd per innbygger (innbyggertilskuddet). I 2012 var dette tilskuddet på 20.887 kroner (21.786 kroner i 2013, etter korreksjoner og innlemminger). Det er dette beløpet som ligger til grunn for beregningene av innbyggertilskuddet i modellen. Siden vi kjenner tilskuddet per innbygger (etter korreksjoner og innlemminger) i 2013, brukes 2013-tallet som grunnlag for beregningene fra 2013 og utover. For 2012 er det 2012-tallet som brukes. Imidlertid legges det ikke opp til korreksjoner og innlemminger fra og med 2014 i modellen. Modellbruker kan imidlertid, om hun ønsker det, legge inn en vekstrate der potensielle korreksjoner og innlemminger kan implementeres. Korreksjoner og innlemminger for øvrig omfatter nye tiltak som (del-)finansieres over inntektssystemet, pris- og lønnsvekst og skattekorreksjoner<sup>8</sup>.

Basisbeløpet korrigeres i tillegg mot et beregnet (objektivt) utgiftsbehov for hver kommune. Utgiftsbehovet beregnes med utgangspunkt i en rekke indikatorer, som representerer de forholdene basistilskuddet er ment å skulle dekke. Mange av disse indikatorene (ca halvparten) er basert på kommunens demografi, og da særlig aldersfordelingen i kommunen sett i forhold til aldersfordelingen for hele landet. I tillegg baseres kommunens beregnede utgiftsbehov på indikatorer som representerer en del sosiale forhold som er kvantifisert.

I modellen har vi forutsatt at befolkningskriteriene endres over tid i takt med de demografiske endringene i Asker. Siden vi ikke har grunnlag for å beregne nye indikatorer for de sosiale forholdene, er Askers andel (av den nasjonale totalen) holdt fast for disse i modellens framskrivinger. Modellbruker kan imidlertid endre disse manuelt. Det er heller ikke lagt inn noen endringer i vekten mellom de ulike variablene, som jo er et spørsmål om hvordan inntektssystemet ser ut og som bestemmes nasjonalt.

Asker hadde i år 2012 et beregnet utgiftsbehov på 98 prosent av landsgjennomsnittet (utgiftsbehovet lå dermed litt under landsgjennomsnittet, noe som innebar en liten reduksjon i innbyggertilskuddet per innbygger sammenliknet med dette året). Over tid varierer denne koeffisienten noe, men ligger omtrent på landsgjennomsnittet i hele framskrivingsperioden.

Stolp (2013) beregner innbyggertilskudd per innbygger etter antall innbyggere den 1.juli året før (innbyggertilskuddet per innbygger for året 2012 er eksempelvis beregnet med utgangspunkt i antall innbyggere 1.juli 2011). Det betyr at innbyggertilskudd per innbygger for 2012, slik de framkommer hos Stolp (2013), og innbyggertilskudd per innbygger beregnet med utgangspunkt i regnskapsdata for kommunen

---

<sup>8</sup> Skattekorreksjoner er ikke her det samme som inntektsutjevningen.

og antall registrerte innbyggere, ikke er konsistente med hverandre. Dette skaper i utgangspunktet en ubalanse i startåret 2012. Omfanget av ubalansen er beregnet i startåret 2012 slik at det modellberegnete innbyggertilskuddet blir som det reelle. Utgiftsbehovet er justert med samme faktor gjennom hele framskrivingsperioden, slik at modellen tar hensyn til at befolkningens registreringstidspunkt er den 1. juli for innbyggertilskuddet.

### Øvrige inntekter

Ovenfor har vi presentert en framskrivingsmodell for kommunens frie inntekter (skatt pluss rammetilskudd). Vi har latt de øvrige inntektene (som i 2012 utgjorde 17.341 kroner per innbygger) ligge fast per innbygger i framskrivingene.

Man kunne argumentert for å la noen av disse inntektene følge befolkningens aldersutvikling. Dette er spesielt aktuelt når det gjelder gebyrer. Gebyrene betales av innbyggerne, i hovedsak brukere av eldreomsorg, skolefritidsordning og barnehage. Regnskapet viser imidlertid at gebyrene i 2012 var begrenset til 2.786 kroner per innbygger, eller ca 4,2 prosent av totale driftsinntekter. Dette er en relativt liten post, og gevinsten ved å la gebyrene følge befolkningsutviklingen i modellen er derfor relativt liten. Samtidig er en del av disse gebyrene behovsprøvde, slik at innbetalingen avhenger av inntektsfordelingen i kommunen. Kommunen har i tillegg en viss handlefrihet når det gjelder å fastlegge gebyrenes størrelse, innenfor rammene av det nasjonale regelverket for den enkelte tjeneste. Man kan derfor se på gebyrene som en handlingsparameter for kommunens politikere, som kan brukes til å øke (reducere) kommunens inntekter ved behov eller ønske.

#### 4.1.2 Kommunens driftsutgifter

Kommunens totale driftsutgifter kan hentes fra kommunens regnskaper. I 2012 lå de på 3,6 mrd kroner (eller 63.677 kroner per innbygger). Vi vet at kommunens viktigste oppgaver er knyttet til å påse at innbyggerne får tilgang til de velferdstjenestene de har krav på, og at bruken av velferdstjenester avhenger av befolkningsutviklingen i kommunen. TBU (2012) har beregnet standardiserte (for hele kommune-Norge) kostnadsnøkler for ulike aldersgrupper. Disse nøklene angir hvor mye hver innbygger i de ulike aldersgruppene koster kommunene i gjennomsnitt. Asker kommune har ikke selv foretatt tilsvarende beregninger kun for Asker. Derfor har vi benyttet de standardiserte kostnadene per innbygger i ulike aldersgrupper ved framskrivingene for Asker, korrigert slik at sum 1000 kroner (og dermed kostnader i kroner per innbygger) stemmer overens med Asker kommunes regnskapstall for 2012 (se avsnitt 4.2). Korreksjonsfaktoren er på 0,983 (TBU-tallene må altså justeres noe ned for å nå Askers regnskapstall).

TBU-tallene dekker ikke alle kommunens utgifter. I tillegg kommer for eksempel utgifter til administrasjon, kulturformål, kirkeformål, næringsformål og tekniske tjenester, som ikke er aldersfordelt av TBU. Når vi likevel har valgt å la også disse utgiftene følge befolkningsutviklingen i modellen, skyldes det først og fremst at vi ikke tror et mer sofistikert opplegg vil gi vesentlig bedre resultater.

TBU skiller ikke mellom kommunale og fylkeskommunale aldersfordelte utgifter. Dette er litt mer problematisk, spesielt i forhold til aldersgruppen 16-18 år. Det er nettopp innenfor denne aldersgruppen fylkeskommunene har en av sine

hovedoppgaver (videregående skole). Ved å framskrive med utgangspunkt i utgifter per innbygger etter alder, vil derfor denne aldersgruppens betydning for den kommunale utgiftsutviklingen bli noe overvurdert. For Asker kommunes del dreier det seg om i overkant av 10 prosent av utgiftene som ville rettet seg mot denne aldersgruppen dersom TBUs tall legges til grunn. Vi har imidlertid likevel valgt å beholde TBUs tall for denne aldersgruppen, først og fremst fordi vi ikke klarer å skille ut de fylkeskommunale oppgavene for noen aldersgrupper med utgangspunkt i TBU-tallene. Modellen inneholder imidlertid også beregninger der kostnadene knyttet til 16-18-åringene er tatt ut. Disse beregningene er ment som en illustrasjon.

For å oppsummere er det altså slik at alle per innbygger-tallene i Tabell 4.3 først er *justert* med en koeffisient for å tilpasse tallene til Askers kommuneregnskap i 2012. Deretter overvurderer tallene virkningen av endringer i aldersgruppen 16-18 år, siden denne aldersgruppens tjenester i stor grad finansieres av fylkeskommunen<sup>9</sup>. Til slutt er de regnskapsjusterte TBU-tallene brukt på *alle kommunens driftsutgifter*, selv om en del tjenester ikke inngår i TBUs beregninger av kostnader per innbygger. Spørsmålet er om det finnes andre indikatorer (som for eksempel totalbefolkning) som egner seg bedre enn TBU-tallene til å framskrive utgiftene til disse tjenestene. Vi har imidlertid valgt å benytte aldersfordelte kostnadstall framfor å gå inn på hver enkelt tjeneste.

Tabell 4.3 *Antall innbyggere, utgifter per innbygger (kr) og sum utgifter (1000 kr), Asker kommune 2012. Blå kolonne er justerte TBU-tall som er brukt i framskrivningene.*

	Antall innbyggere	Kr pr innbygger i aldersgruppa	Sum, 1000 kr
0-2 år	2 010	124 076	249 392
3-5 år	2 332	174 197	406 227
6-15 år	8 172	157 199	1 284 630
16-18 år	2 517	208 794	525 534
19-22 år	3 013	19 270	58 061
23-34 år	6 732	14 873	100 128
35-66 år	24 671	14 111	348 124
67-74 år	3 367	44 023	148 225
75-79 år	1 405	43 795	61 532
80-89 år	1 922	146 448	281 473
over 90 år	306	428 291	131 057
<b>Totalt</b>	<b>56 447</b>	<b>63 677</b>	<b>3 594 383</b>
<b>Ekskl 16-18</b>	<b>53 930</b>	<b>56 904</b>	<b>3 068 849</b>

Kilde: TBU (2012), egne beregninger

Vi ser at det går et klart skille mellom aldersgrupper når det gjelder utgiftsnivå. Kostnader per innbygger blant de yngste (de under 18 år) og de eldste (spesielt fra 80-årsalderen) er vesentlig høyere enn blant de i mellomaldersgruppene (fra 19 år og oppover). Befolkningen består således av det man kan kalle "klientgrupper" og grupper som ikke er det. Tabellen omfatter brutto utgifter og sier ikke noe om

<sup>9</sup> Det er også noen andre tjenester som produseres av fylkeskommunen og som er aldersfordelt av TBU, samtidig som ikke alle utgiftene til 16-18-åringene er fylkeskommunale.

finansieringen av tjenestene. Vi minner derfor om at en del tjenester er finansiert gjennom brukerbetaling (gebyrer).

## 4.2 Asker kommunes økonomi i dag

Regnskapet til Asker kommune ble i 2012 oppgjort med et driftsoverskudd på i overkant av 2.000 kroner per innbygger (tilsvarende ca 113,5 mill kroner<sup>10</sup>). Driftsresultatet tilsier altså at kommunen er i en økonomisk gunstig posisjon, med god handlefrihet. Driftsutgiftene var på 3,6 mrd kroner og driftsinntektene på drøyt 3,7 mrd kroner. Tabell 4.4 oppsummerer driftsutgiftene i alt og de viktigste driftsinntektskomponentene. Årsaken til den manglende detaljeringsgraden for utgiftene er at regnskapets utgiftsposteringer ikke gir informasjon som er særlig relevant for modellen. Vi viser derfor til gjennomgangen av TBU-utgiftene ovenfor, som ligger til grunn for framskrivingene av utgiftene.

Tabell 4.4 *Driftsutgifter og driftsinntekter for Asker kommune i 2012. 1000 kroner og kroner per innbygger.*

	1000 kr	Per innbygger
<b>Sum driftsutgifter</b>	<b>3 594 383</b>	<b>63 677</b>
<b>Sum driftsinntekter</b>	<b>3 707 925</b>	<b>65 689</b>
Brukerbetaling (gebyrer)	157 273	2 786
Andre salgs- og leieinntekter	355 415	6 296
Overføringer med krav til motytelser	381 365	6 756
Rammetilskudd fra staten (a)	733 410	12 993
Andre statlige overføringer	78 017	1 382
Andre overføringer	6 774	120
Skatt på inntekt og formue (b)	1 995 671	35 355
Frie inntekter (a+b)	2 729 081	48 348
<b>Sum driftsinntekter minus frie inntekter</b>	<b>978 844</b>	<b>17 341</b>
<b>Driftsbalanse</b>	<b>113 542</b>	<b>2 011</b>

Kilde: Asker kommune. Egne per innbygger-beregninger

De viktigste inntektskomponentene er altså skatt på inntekt og formue og rammetilskudd fra staten, som utgjør hhv 35.355 kroner per innbygger og 12.993 kroner per innbygger (av en total inntekt per innbygger på 65.689 kroner). Brukerbetalingene (gebyrene) er relativt lave (2.786 kroner per innbygger). Posten ”andre salgs- og leieinntekter” omfatter for øvrig blant annet kommunale avgifter.

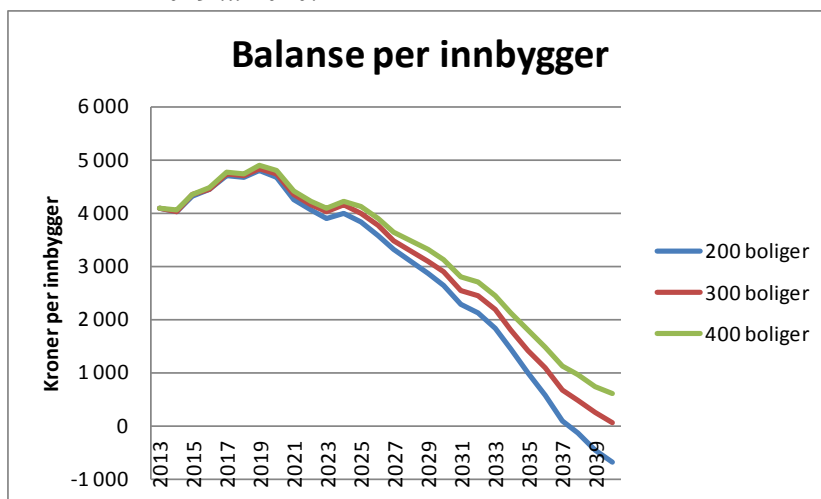
## 4.3 Framskrivning av driftsutgifter og -inntekter

Som tidligere nevnt er det befolkningsframskrivingene som ligger til grunn for framskrivingene av utgifter og inntekter. I utgangspunktet holdes andre forhold som

<sup>10</sup> Dette tilsvarer brutto driftsresultat i regnskapet. Netto driftsresultat (etter finanstransaksjoner) øker til drøyt 165 mill kroner.

påvirker utgifter og inntekter konstante over tid. Dersom vi fokuserer på inntekter og utgifter per innbygger, er det kun befolkningens alderssammensetning som påvirker disse i modellen. Endringer i inntekter og utgifter per innbygger framover viser derfor i hvilken grad demografien bidrar til en bærekraftig driftsøkonomi i Asker kommune over tid, og i hvilken grad kommunen potensielt kan få driftsbalanseproblemer i framtida<sup>11</sup>.

Figur 4.1 Modellberegnete driftsutgifter minus driftskostnader per innbygger. Asker kommune, 2013 til 2040.



Kilde: Egne beregninger

Figur 4.1 viser de hvordan befolkningsutviklingen (alderssammensetningen) virker inn på Asker kommunes driftsbalanse framover. I alle tre alternativer vokser utgiftene per innbygger (se også Figur 4.2). Dette henger først og fremst sammen med at det blir stadig flere eldre og yngre i kommunen, og at disse er relativt kostbare når det gjelder bruk av kommunale tjenester. ”Belastningsindeksen” (antall eldre pluss antall yngre i forhold til totalbefolkningen) øker fra knapt 40 prosent i 2012 til henholdsvis 44 (200 boliger per år), 43 (300 boliger per år) og 42 (400 boliger per år) prosent i 2040 i de tre befolkningsalternativene. Jo lavere befolkningsframskriving (200 boliger per år er lavest), desto større er de eldres andel av ”belastningsindeksen”. Eldrebølgen (målt som andel av antall innbyggere i kommunen) vil altså være større jo lavere befolkningsveksten er.

Inntektene per innbygger er vesentlig mer stabile i alle tre framskrivingsalternativer. Likevel vil de gå noe ned over tid, noe som i hovedsak skyldes at innbyggertilskuddet går noe ned og at innbetaling til kommunal skatteutjevning går noe opp. Skatteinntektene går imidlertid ikke så veldig mye ned i noen alternativer. Det henger sammen med at Askers eldre er gode bidragsyttere til kommunekassa (se diskusjonen ovenfor). Inntektene *per innbygger* går mindre ned framover jo lavere befolkningsframskriving (de reduseres minst i alternativet med 200 boliger per år).

<sup>11</sup> Vi understreker at *profilen* på balansekurvene er stabil. Kommunens beregnede driftsbalanse er betydelig sterkere i 2013 enn den observerte i 2012. Dette henger sammen med at vi har inkludert overføringer fra staten i 2013 som er kjente i dag i framskrivingene. Dersom utgiftene i 2013 reelt sett i større grad følger inntektene, vil driftsbalansen svekkes og flyttes mot venstre i figuren. Dette kan også svekke driftsbalansen på sikt.

Forskjellen på virkningen for kommunal driftsøkonomi i de tre befolkningsalternativene er imidlertid tydelig. Siden utgiftene øker, mens inntektene ikke øker (eller går noe ned), svekkes den kommunale driftsøkonomien i alle alternativer. Driftsbalansen svekkes dessuten raskere desto lavere befolkningsveksten er. Befolkningsveksten forklares i Askers Kompas-framskrivinger først og fremst ved antallet boliger, og hvilke typer boliger, som bygges. Med stor boligbygging må kommunen vente stor tilflytting av familier med barn. Så lenge barna er små, belaster de kommunens kostnader gjennom deres bruk av barnehager og grunnskole. Derfor vil det ta noe tid før en familie blir netto bidragsyter til kommunen. Samtidig er de gamle innbyggerne i Asker relativt gode (netto) bidragsytere til kommunekassa inntil de er i sytti-åttiårene.

En forsert boligbygging i starten av perioden vil isolert sett bidra til å svekke den kommunale driftsbalansen i denne perioden. Samtidig går kommunen allerede med gode driftsoverskudd i dag og kan forvente det samme i den nærmeste tiden framover, slik at det ikke nødvendigvis blir et driftsunderskudd på kort sikt av å forsure boligbyggingen og dermed tilflyttingen. Ved å redusere boligbyggingen mot slutten av perioden, reduseres samtidig tilflyttingen til kommunen. Parallelt vil de tilflyttede barnefamilie bli netto bidragsytere til kommunekassa, siden barna deres nå har blitt eldre. Dette bidrar isolert sett til å styrke kommuneøkonomien mot slutten av perioden, sammenliknet med de alternativene som er presentert ovenfor.

Dette betyr at kommunen kan påvirke sin egen driftsøkonomi fram mot 2040 ved å velge et boligbyggeprogram som bidrar til styrket driftsbalanse seint i perioden til kostnaden av en noe svekket driftsbalanse først i perioden. Kurvene i Figur 4.1 kan altså gjøres noe flatere og flyttes noe utover *sehv om summen av antall boliger i framskrivingsperioden er den samme*. Effektene på kommunens driftsøkonomi av befolkningsutviklingen kan altså modereres, og tidspunktet for befolkningsdrevet driftsunderskudd kan utsettes, gjennom å tilpasse tilflyttingen gjennom valg av et boligbyggeprogram som tillater dette, framfor et boligbyggeprogram som har et (tilnærmet) fast antall boliger per år.

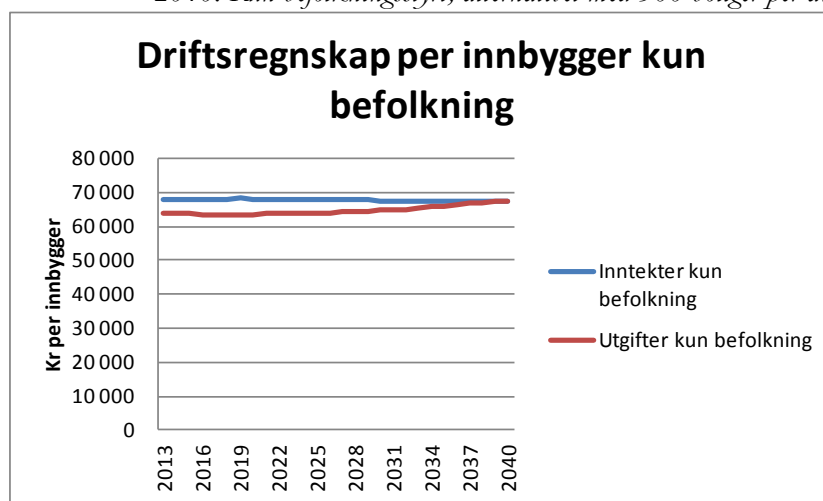
#### 4.4 Endringer i premissene for beregningene

Beregningene i forrige avsnitt er gjort under forutsetning av at strukturen i den kommunale driftsøkonomien holdes fast. Nedenfor drøfter vi konsekvenser av gradvis å endre dette premisset. Vi tar i Figur 4.2 utgangspunkt i alternativet der det bygges 300 boliger<sup>12</sup> per år og ser på driftsinntekter og –utgifter dersom kun befolkningen endrer seg over tid mens de strukturelle forholdene i driftsøkonomien til kommunen holdes konstant, altså det samme alternativet som ovenfor (avsnitt 4.3).

---

<sup>12</sup> Konsekvensene blir tilsvarende for de andre befolkningsframskrivingene, med andre boligbyggealternativer.

Figur 4.2 Modellberegnete driftsinntekter og driftsutgifter per innbygger Asker kommune 2013-2040. Kun befolkningsstyrt, alternativet med 300 boliger per år.



Kilde: Egne beregninger

Driftsinntektene per innbygger ligger i hele perioden mellom 67' og 68' kroner, altså relativt stabilt. Driftsutgiftene per innbygger øker i den samme perioden fra knapt 64' til drøyt 67' kroner, slik at kommunens driftsregnskap vil være omtrent i balanse ved utløpet av perioden.

Denne beregningen er, som tidligere nevnt, relativt stiv i den forstand at den ikke tar høyde for endringer i den driftsøkonomiske strukturen i kommunen. Beregningen må derfor først og fremst sees på som en illustrasjon av hvordan befolkningsutviklingen kan påvirke kommunens driftsøkonomi, ikke hvordan vi tror driftsøkonomien vil utvikle seg framover.

I disse dager signaliserer for eksempel Regjeringen at den vil legge opp til en økning i kommunenes inntekter på omtrent seks mrd. kroner for neste år. Av dette er omtrent fem mrd. kroner økte frie inntekter. Vi vet for eksempel også at en eventuelt ny regjering vil kunne ha ønske om å øke skatteinntektene andel av de frie inntektene. Dersom de frie inntektene for kommunene totalt sett holdes konstant, betyr det samtidig at overføringene til (mellom) kommunene går ned. I praksis kan dette skje ved at betydningen av skatteutjevningssdelen av inntektssystemet reduseres. Dette vil komme Asker kommune til gode, siden kommunen har relativt høye skatteinntekter per innbygger og i dette tilfellet vil måtte betale mindre i skatteutjevning. Eventuelle velferdsreformer vil på den annen side påvirke kommunenes kostnader, inkludert Asker kommunes. En rekke andre forhold kan også påvirke Asker kommunes kostnader, enten de er av generell karakter (gjelder hele kommunesektoren) eller de er mer spesifikke for Asker kommune.

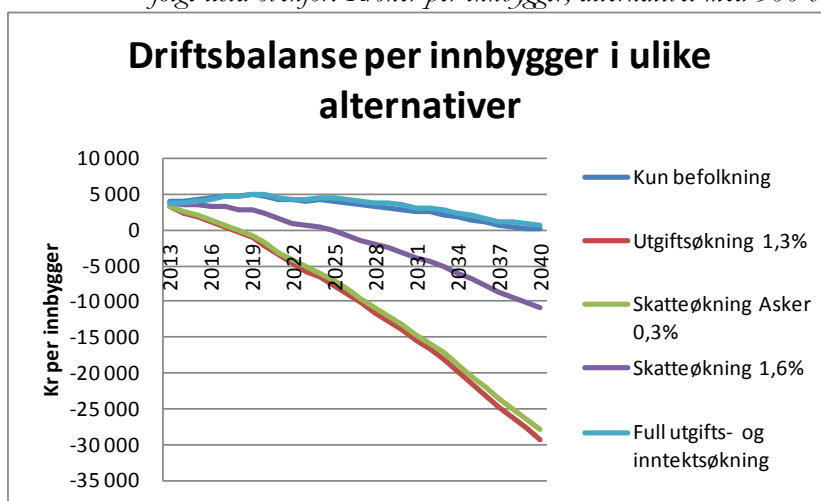
Disse eksemplene illustrerer altså at Asker kommunes driftsøkonomi er påvirket av en rekke forhold. Noen forhold er relativt sikre, mens andre er usikre. For å illustrere hvordan noen kostnads- og inntektsforhold påvirker kommunens driftsøkonomi, har vi sett nærmere på konsekvensene av noen endringer. Endringene er forsøkt gjort realistiske, i den forstand at de er koplet opp mot forhold vi tror kan endre seg med utgangspunkt i det vi kjenner i dag. Siden modellen er langsiktig, har vi lagt inn årlige endringer som virker både på kort og lang sikt, som årlige vekstrater. Vekstratene er hentet fra kjente dokumenter og analyser. Vi har lagt inn endringer for generell

utgiftsøkning (alle sektorer), pluss skatteøkning (kun for Asker kommune), pluss en generell skatteøkning (alle kommuner) og til slutt pluss en generell økning i kommuneoverføringene. Utgangspunktet er alternativet med kun befolkningsstyrte endringer i driftsøkonomien. Pluss betyr at vi kumulerer virkningene gradvis, det vil si for hver utgifts- og inntektskategori, i den rekkefølgen som er nevnt ovenfor. Følgende informasjon er brukt:

- En generell årlig utgiftsøkning på *1,3 prosent* er lagt på alle kommunens kostnader. Tallet framkommer ved å se på kostnadsøkningene fra 2012 til 2013 i følge Stolp (2013), som er på 3,3 prosent. Dette inkluderer inflasjonen, og modellen regner med faste 2012-priser. Vi har tenkt oss en prisstigning på 2,0 prosent (noe under Norges Banks inflasjonsmål), trukket fra dette og kommet til en generell kostnadsøkning for kommunesektoren på 1,3 prosent. Tallet forutsetter i tillegg at økningen på 3,3 prosent fortsetter i perioden framover.
- Deretter har vi lagt til en *skatteøkning for Asker på 0,3 prosent* årlig. Dette tallet er i samsvar med forskjellen i skatteøkning mellom Asker og landsgjennomsnittet fra 2012 til 2013. Effekten i modellen er at innbyggerne i Asker kommune fortsatt blir gradvis rikere enn befolkningen i andre kommuner, og at de dermed også fortsatt kan betale gradvis mer skatt enn dem i framtida. En del av denne skatteøkningen betales inn til skatteutjevning mellom kommunene. Vi har ikke lagt inn noen endring i denne tilbakebetalingen.
- Vi har deretter lagt til en *generell skatteøkning for alle kommuner på 1,6 prosent* årlig. Tallet 1,6 prosent er i tråd med den økonomiske veksten slik den framkommer i Regjeringens perspektivmelding (Meld St.12 (2012-2013)). Vi har i tillegg forutsatt at den politiske målsettingen om at skattenivået ikke skal øke framover beholdes, og vi har heller ikke lagt inn noen skattelette. Det skulle gi en vekst i skatteinntekter omtrent på linje med den økonomiske veksten. Siden dette ikke påvirker Asker kommunes relative skatteposisjon, vil kommunen fortsatt måtte betale tilbake til skatteutjevning mellom kommunene i forbindelse med beregning av befolkningstilskuddet til kommunene.
- Til slutt har vi lagt til en *generell økning i innbyggertilskuddet på 1,6 prosent per år* (i figuren kalt *full inntekts- og utgiftsøkning*). Vi følger samme argumentasjon som ovenfor for å velge 1,6 prosent per år, det vil si at kommunesektorens andel av BNP opprettholdes på samme nivå som før.



Figur 4.3 *Driftsbalansen for Asker kommune i ulike alternativer. Kumulative virkninger i følge lista ovenfor. Kroner per innbygger, alternativet med 300 boliger per år.*

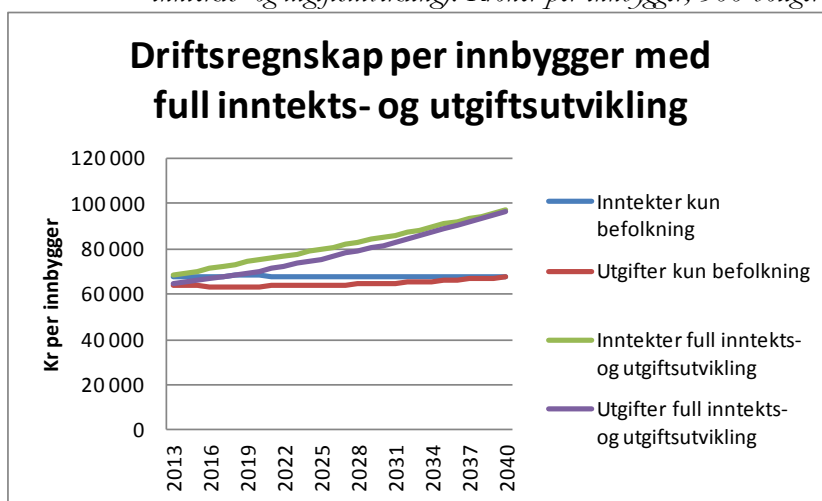


Kilde: Egne beregninger

I alle alternativer *svekkes* Asker kommunes driftsbalanse over tid i følge Figur 4.3. Utgangspunktet er den mørkeblå linja, der driftsbalansen ikke blir negativ før 2040. Alternativet med kun utgiftsøkning (rød strek i figuren) vil kommunens driftsbalanse havne i minus allerede etter mindre enn ti år. Alternativet med i tillegg en svak økning i skatteinntektene påvirker ikke dette i særlig grad. Legger vi til en generell skatteøkning omtrent som forventet BNP-vekst, vil det gå ytterligere en tid før driftsbalansen blir negativ. Med *full utgifts- og inntektsøkning* havner kommunens driftsøkonomi tilbake omtrent der den var i utgangspunktet (med kun befolkningsdrevet driftsøkonomi). Imidlertid viser Figur 4.4 at det er stor forskjell på nivået på inntekter og utgifter per innbygger i de to alternativene.

Figur 4.3 viser oss mer generelt at økte driftsutgifter flytter driftsbalansen til venstre i figuren. Økte skatteinntekter og økte innbyggertilskudd flytter driftsbalansen til høyre i figuren. Det er usikkert hvor i figuren Asker kommune vil havne framover. Utgangspunktet er imidlertid godt, med en sterk driftsøkonomi (og for øvrig også et sterkt kapitalregnskap). Imidlertid vil befolkningsutviklingen i seg selv påvirker driftsregnskapet i negativ retning over tid. Med stor kostnadsbevissthet kan kommunen påvirke når eventuelle driftsøkonomiske problemer dukker opp. Behov for og valg av investeringer (inkludert tidsfasing) har også stor betydning, blant annet for avskrivninger (som er en del av driftsregnskapet, se Tabell 4.4) og for mulige andre kostnadsforskjeller mellom bruk av eksisterende og ny infrastruktur. Eventuelle stordriftsfordeler knyttet til tjenesteproduksjonen ved befolkningsvekst kan også bidra til å holde driftskostnadene nede. Så lenge kommunen står ansvarlig for å *finansiere* (deler av) tjenesteproduksjonen, noe det finnes et nasjonalt regelverk for, vil ikke privatisering av *driften* av tjenesteproduksjonen gjøre store utslag i kommunens driftskostnader. Det er likevel klart at endret regelverk på dette området, med redusert kommunalt ansvar for (finansiering av) produksjonen av velferdstjenester, vil bidra til å redusere kostnadene ved kommunal tjenesteproduksjon. Imidlertid vil nok en slik regelendring, som må vedtas politisk, henge sammen med et ønske om redusert skattenivå. Nettoeffekten for Asker kommunes driftsøkonomi vil derfor være usikker.

Figur 4.4 *Driftsinntekter og –utgifter i to alternativer (kun befolkningsstyrt og med full inntekts- og utgiftsutvikling). Kroner per innbygger, 300 boliger per år.*



Kilde: Egne beregninger

Når det gjelder inntektssida, har kommunen også en viss handlefrihet. Overføringene til kommunene bestemmes av staten, og det er lite Asker kommune kan gjøre med dem. Kommunen har også liten eller ingen kontroll på inntekts- og formuesskatten, som avhenger av innbyggernes inntektsnivå. Imidlertid står det kommunen fritt å innføre eiendomsskatt, noe som på den annen side kan være politisk vanskelig. Til slutt står kommunen igjen med muligheten for å øke gebyrene (egenbetalingen) på kommunale tjenester. Her finnes det imidlertid et regelverk som regulerer maksimale gebyrer. For en rekke tjenester er det et gratisprinsipp. Andre tjenester er regulert med maksimalpriser. Det finnes også et prinsipp om at produksjonen av kommunale tjenester ikke kan subsidieres med inntekter hentet inn på salg/gebyrer knyttet til andre tjenester (krysssubsidiering). I tillegg er gebyrene knyttet til en del tjenester inntektsavhengig, slik at innbyggere med høy inntekt betaler mer i gebyr enn innbyggere med lav inntekt. Denne siste varianten av subsidiering av lavinntektsbrukere av kommunale tjenester kan dels være styrt av nasjonale regler, dels av kommunale. Innenfor rammene av det nasjonale regelverket står det imidlertid kommunen fritt å ilegge sine innbyggere gebyrer, og her har altså kommunen en viss handlefrihet.

Som nevnt ovenfor *øker kommunens utgifter* (per innbygger), mens *inntektene ligger omtrent fast*, i den rene befolkningsframskrivingen. Tiltak som bidrar til å øke inntektene i takt med utgiftene vil således kunne bidra til at driftsbalansen ikke svekkes over tid og dermed til at befolkningsutviklingen blir mer bærekraftig også økonomisk. Vi har nevnt ett slikt tiltak (forsert boligbygging og økt befolkningsvekst på kort sikt), men også med kombinasjoner av tiltak på utgifts- og inntektssida i tråd med dem som er nevnt ovenfor vil man kunne ta god kontroll over driftsøkonomien. Vi minner også om diskusjonen av balansen i fotnote 11. Konsekvensen av at vi muligens undervurderer kostnadene i år 2013 (og dermed også i resten av perioden) betyr at de driftsøkonomiske problemene kan komme raskere enn vist i analysen. Dette bør man også ta hensyn til i planleggingen.

## 4.5 Oppsummering

I dette kapittelet har vi vist hvordan vi har bygget en modell for å framskrive befolkningens betydning for Asker kommunes driftsøkonomi (utgifter og inntekter). Modellen er relativt enkel i den forstand at den baserer seg på en del koeffisienter som er hentet fra regnskapsåret 2012, samt fra befolkningsstatistikken og skattestatistikken samme år. Denne basisårsinformasjonen er supplert med forhold som er (delvis) kjente i dag, spesielt knyttet til inntektssystemet for Asker kommune (Stolp 2013). Modellen balanserer i utgangspunktet kommunens driftsregnskap i 2012.

Kommunens *skatteinntekter* per innbygger beregnes med utgangspunkt i skattestatistikkenes tall for aldersfordelt skatteinnbetaling. I modellen beregnes også skatteinntekter per innbygger for Norge som helhet på samme måte. De nasjonale tallene brukes til å beregne Askers bidrag til skatteutjevning mellom kommunene, som avhenger av forskjellen på skatteinnbetaling mellom Asker og landsgjennomsnittet. Skatteutjevningen er en del av *inntektssystemet for kommunene*, som i tillegg inneholder et befolkningstilskudd (per innbygger). Befolkningstilskuddet justeres for et beregnet, ”nøytralt” utgiftsbehov for kommunen. Asker har et utgiftsbehov omtrent som landsgjennomsnittet. I tillegg har kommunen en del andre inntekter, som er beregnet per innbygger med utgangspunkt i regnskapstall. Disse inntektene inneholder blant annet gebyrer, avgifter og øremerkede tilskudd. På utgiftssida benyttes såkalte aldersfordelte kostnader fra TBU (KRD 2012). TBU-tall er benyttet for alle kommunens utgifter, også de som strengt tatt ikke er aldersfordelte.

I modellen er disse inntektene og utgiftene, beregnet per innbygger i ulike aldersklasser, benyttet sammen med tre befolkningsframskrivinger til å framskrive kommunens driftsregnskap til år 2040, med faste 2012-priser. Befolkningsframskrivingene er utarbeidet av Asker kommune og viser antall innbyggere i kommunen med en utbygging av henholdsvis 200, 300 og 400 boliger per år. Framskrivingene viser således de driftsøkonomiske konsekvensene av befolkningsendringer, gitt den økonomiske strukturen fra 2012. Modellen gir tall både per innbygger og totalt. I dette kapittelet har vi fokusert mest på per innbygger-tall.

Asker kommune har et relativt godt driftsøkonomisk utgangspunkt. Imidlertid vil befolkningsutviklingen bidra til å svekke kommunens driftsøkonomi over tid. En forsering av boligbyggeprogrammet vil bidra til å svekke kommunens driftsbalanse noe i dag, samtidig som det vil ta lenger tid før kommunens driftsbalanse svekkes til under null. Dette henger dels sammen med at det tar noe tid (ti-tolv år) før barnefamilier bidrar netto til kommunens driftsregnskap, dels at Asker kommunes eldre i stor grad har god inntekt og bidrar positivt til driftsbalansen inntil de er relativt gamle.

Vi har også gjennomført noen beregninger som viser hvor følsom driftsøkonomien er for endringer i inntekter og utgifter. Generelt vil selvsagt økte utgifter bidra til at driftsøkonomien svekkes raskere, mens økte inntekter bidrar til at det tar lenger tid. Ved å kombinere flere tiltak, samtidig som man tar hensyn til at driftsbalansen kanskje er overvurdert i startåret, bør man kunne planlegge for en solid driftsøkonomi også i framtida.

## 5 Oppsummering og konklusjoner

Dette notatet inneholder i kapittel 2 en gjennomgang av befolkningsutviklingen (i dag og framover) i Asker kommune. Her vises det at det har vært befolkningsvekst i kommunen de seinere årene. Historisk forklares befolkningsutviklingen både med innflyttingsoverskudd (inkludert netto innvandringsoverskudd) og fødselsoverskudd.

Befolkningsveksten forventes å fortsette i tida framover, men vil blant annet påvirkes av kommunens valg når det gjelder boligbygging. Det pekes for øvrig også på at innvandring fortsatt vil kunne ha stor betydning for befolkningsveksten i kommunen framover, i tråd med de premissene som ligger til grunn for SSBs MMMM-alternativ for befolkningsframskriving. Kommunen har selv laget tre befolkningsframskrivinger ved hjelp av KOMPAS-modellen, med boligbyggeprogram på henholdsvis 200, 300 og 400 boliger per år. Jo flere boliger, desto større blir befolkningsveksten. Disse framskrivingene, med vekt på alternativet med 300 boliger, sammenliknes med MMMM-alternativet og en framskriving laget av NIBR ved hjelp av modellen Panda. Det er vanskelig å avgjøre hvilket alternativ som er mest realistisk, siden framskrivingene naturligvis er avhengig av de forutsetningene (rater) som brukes. Imidlertid vil kommunen selv kunne påvirke befolkningsutviklingen gjennom den utbyggingsstrategien man velger. De siste årene har boligbyggingen i Asker ligget mellom 200 og 300 boliger per år. Asker kommune ønsker en viss kontroll på befolkningsveksten og tror at et alternativ der det bygges omtrent 300 boliger per år vil kunne gi en befolkningsutvikling i nærheten av det man ønsker seg.

De boligbyggeprogrammene som ligger til grunn for Asker kommunes befolkningsframskrivinger er basert på at det bygges et visst antall boliger av hver type hvert år, og innbyggertallet varierer naturligvis per boligtype. Ett av de spørsmålene som har vært stilt, er i hvilken grad internflytting i Asker vil påvirke antall innbyggere per boligtype. Dette kan for eksempel skje ved at eldre askerbøringer flytter inn i nybygde leiligheter for så å frigjøre eneboliger, som da kan bosettes av større husholdninger enn modellberegningene har regnet med.

I kapittel 3 diskuterer vi forholdet mellom flytting og boligbygging. I kapittelet konstateres det at internflyttingen ligger mellom 70 og 100 prosent av ekstern innflytting. Den er altså relativt stor. Samtidig er det slik at *mesteparten av flyttingen*, enten den er intern eller ekstern, skjer til brukte boliger. Derfor kan man konkludere med at internflyttingen i mindre grad påvirker befolkningsframskrivingenes kvalitet på kommunenivå. Befolkningsframskrivingene gjennomføres imidlertid på sonenivå, det vil si under kommunenivå. Heller ikke på lavt geografisk nivå er det noe som tilsier at internflyttingen i seg selv vil påvirke gjennomsnittlig husholdsstørrelse per bolig i framskrivingene. Husholdsstørrelsen kan imidlertid variere mellom enkeltboliger, men det er en annen sak som i liten grad påvirker gjennomsnittlig husholdsstørrelse. Når observert befolkning et år avviker vesentlig fra

befolkningsframskrivingene, er det derfor sannsynligvis andre forhold enn husholdsstørrelse blant internflyttere som gjør det. Over tid kan det bli avvik fra det boligbyggeprogrammet som er forutsatt, kravet til boligstørrelse (antall kvadratmeter per person) kan endre seg slik at man får varig skift i husholdsstørrelsen, eller andre premisser for framskrivingene kan endres. Derfor er det viktig å følge med på endringer som kan påvirke modellparametre, og heller endre framskrivingene etter behov.

Gjennom kapittel 2 og 3 impliserer vi at det ikke er noen spesielle svakheter ved Asker kommunes befolkningsframskrivinger i tre alternativer (som forutsetter henholdsvis 200, 300 og 400 boliger per år). Framtida blir som den blir uansett, og det er en rekke forhold som påvirker hvordan denne framtida blir. Derfor er også framtidige utviklingstrekk usikre. Det er imidlertid helt sikkert at befolkningsutviklingen i Asker kommune påvirkes av de utbyggingsvalg kommunen tar. Vi tror også at det er viktig for det kommunale planarbeidet, også når det gjelder tjenesteproduksjon, at man tar høyde for dette.

Spørsmålet om befolkningsutviklingen i de tre alternativene er økonomisk bærekraftig, diskuteres i kapittel 4. Her fokuserer vi på kommunens *driftsinntekter* og *driftsutgifter*, altså ikke på kommunens eiendeler, gjeld og investeringer (det vil si finansregnskapet, balanseregnskapet eller kapitalregnskapet). Asker kommune har imidlertid relativt solid økonomi. Dette kommer til uttrykk både gjennom balansen og gjennom driftsregnskapet for 2012, som ble gjort opp med et overskudd på 113 millioner kroner.

Kommunens driftsinntekter og driftsutgifter påvirkes i sterk grad av den demografiske utviklingen. Derfor har vi utviklet en modell som kan brukes til å simulere effekter av befolkningsendringer på kommunens driftsøkonomi. Modellberegningene viser i alle tre alternativer at driftsbalansen vil styrkes noe på kort sikt, men at den vil komme til å svekkes betydelig i tida framover. Driftsbalansen svekkes minst når befolkningsutviklingen er sterkest. Det henger sammen med at *belastningsindeksen* (antall innbyggere i klientalder i forhold til totalbefolkningen) øker i alle alternativer, men minst i alternativet med høyest befolkningsvekst.

Kommunen kan gjennomføre en rekke tiltak for å bedre driftsøkonomien på sikt. For det første kan kommunen velge å *forsere boligbyggingen*, slik at man får høyere tilflytting tidlig i perioden og mindre tilflytting seinere i perioden. Det vil svekke driftsbalansen på kort sikt, men da er driftsbalansen positiv. Samtidig vil tidspunktet da driftsbalansen blir negativ skyves ut i tid av dette.

For det andre kan det gjennomføres tiltak på *kostnadsida eller inntektsida* som er gunstige for kommunens driftsbalanse. Vi nevnte i kapittel 4 at kostnadsutviklingen påvirkes av befolkningsutviklingen i større grad enn inntektene, som er mer stabile. Både kostnadene og inntektene påvirkes i stor grad av nasjonale regler, slik at frihetsgradene for kommunen er begrenset. På kostnadsida dreier det seg om å utnytte kapasiteten i eksisterende kommunal infrastruktur og være nøye med framtidige investeringsprogram (som også kan påvirke driftskostnadene), samt å utnytte eventuelle stordriftsfordeler i tjenesteproduksjonen. Med et gitt kommunalt ansvar for finansieringen av tjenesteproduksjonen tror vi imidlertid ikke at en privatisering av driften av tjenesteproduksjonen vil ha stor effekt på kommunens kostnader, siden kommunen uansett må betale de private produsentene. På

inntektssida har kommunen ikke utnyttet muligheten for å innføre eiendomsskatt. Dette er det på den annen side lite politisk vilje til, så vidt vi forstår. I tillegg kan kommunen, innenfor de regler og prinsipper som gjelder, øke gebyrinntektene for bruk av kommunale velferdstjenester og avgiftene på øvrige kommunale tjenester.

Vi understreker til slutt at Asker kommune har en gunstig posisjon, sammenliknet med mange andre kommuner (også i hovedstadsområdet). Dette gjelder både ved at kommunen er attraktiv for nye innbyggere og dermed kan styre befolkningsutviklingen selv, og ved at kommunen er i en relativt gunstig økonomisk situasjon. Kommunen har altså en viss handlefrihet og kan påvirke sin framtidige situasjon både befolkningsmessig og driftsøkonomisk.

---

## Litteratur

- Agenda Kaupang (2013): *Kommunaløkonomiske konsekvenser av ulike utbyggingsmønstre i Oslo og Akershus*. Rapport 3.5.2013, Agenda Kaupang, Høvik.
- Brunborg, H. og I. Texmon (2011): *Befolkningsframskrivninger 2011-2100: Modell og forutsetninger*. Økonomiske analyser 4. Statistisk sentralbyrå, Oslo-Kongsvinger.
- KRD (2012): *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi*. Kommunal- og regionaldepartementet, November 2012.
- Meld. St.12 (2012-2013): *Perspektivmeldingen 2013*. Finansdepartementet, Oslo, 8. februar 2013.
- Stolp, B. (2013): *Prognosemodell rammetilskudd kommuner*. Regneark med detaljert gjennomgang av inntektssystemet. Regnearket oppdateres jevnlig og distribueres av KS til hver kommune. KS, Oslo.
- Toftdahl, H. og B. Jorde (2010): *Trender og framtidbilder Asker 2010-2020*. Rapport 2010/25 fra Vista Analyse AS.