

# Alternativet Radøy som eigen kommune

---

I samband med politisk handsaming av intensjonsavtale mellom kommunane Radøy, Lindås og Meland, legg rådmannen fram til drøfting i styringsgruppa ei utgreiing om alternativet med Radøy som eigen kommune.

Kommunestyret skal på grunnlag av Stortingsvedtak ta avgjerd om kommunestruktur i juni månad. Valet står mellom å byggja ein ny kommune, eller å gå vidare som Radøy kommune.

Intensjonsavtale om å byggja ny kommune er underskriven av ordførarane i Lindås, Meland og Radøy, men med opning for at fleire kommunar kan slutta seg til. Handsaming av eventuell samanslåing er lagt opp til å skje i kommunestyremøtet 22.06.16.

Alternativet til vedtak om samanslåing er å forsetja som eigen kommune. Det er difor viktig for politikarane å ha ei formeining om kva det medfører å fortsetja som eigen kommune (heretter kalla Radøy-alternativet). Nedanfor er nokre utvalde drøftingspunkt i høve dette.

Det kan i utgangspunktet ikkje synast nødvendig å gjera ei omfattande drøfting av Radøy-alternativet, då me ved dette alternativet held på dagens struktur. Men kommunereforma, med føremål om å få til ein reduksjon i tal kommunar og nytt inntektssystem, legg opp til ei rekkje endringar for kommunane. Radøy-alternativet vil også på bakgrunn av dette medføra endringar fram i tid i høve til korleis me kjenner kommunen i dag.

Sluttrapport frå ekspertutval om kriterier for god kommunestruktur vart gitt ut i desember 2014. Denne gir innsikt i kva som skal til for at ein kommune på ein god måte skal kunne ivareta sine fire roller og oppgåveløysing knytt til rollene. Her vert det tilrådd ti kriterier som grunnlag for å vurdere kommunen si oppgåveløysing i dag og framtidig kommunestruktur:

1. Tilstreккеleg kapasitet
2. Relevant kompetanse
3. Tilstreккеleg distanse
4. Effektiv tenesteproduksjon
5. Økonomisk soliditet
6. Valgfridom
7. Funksjonelle samfunnsutviklingsområde
8. Høg politisk deltaking
9. Lokal politisk styring
10. Lokal identitet

I samband med forhandlingsmøte om kommunestruktur i det store Nordhordlandsalternativet gjekk forhandlingsutvala i kommunane gjennom dei ti kriteria og analyserte sterke og svake sider ved samanslåing knytt til kriteria. Dette er summert opp i rapport frå Nordhordland utviklingsselskap frå 17.08.15 (Nordhordland – ein kommune 2020?).

Intensjonsavtalen som er inngått mellom Lindås, Meland og Radøy peikar på fordelar og ulemper ved

kommunesamanslåing som kan gi eit utgangspunkt for å vurdere konsekvensar av at Radøy kommune består:

*Det er fordelar og ulemper ved å etablere ein ny kommune. Utgreiinga peika på fordelar ved sterkare fagmiljø (t.d. innan barnevern) som sikrar rekruttering og god og spissa kompetanse, betre kvalitet og mangfald på tenestetilbodet, betre heilskapleg arealutnytting, moglegheiter til å prioritera næringsarbeid, godt jordvern samt større påverknadskraft overfor sentrale og regionale myndigheiter. Den nye kommunen vil bli ein større og meir ressurssterk kommune med betre økonomisk soliditet, og vil dermed vera betre i stand til å handtere nye og større oppgåver samt omstilling innan arbeidsmarknaden. Den nye kommunen vil stå betre rusta til å møte den kraftige veksten i innbyggjartal (44 000 i 2040) med eit auka tal eldre.*

*Nokre av ulempene vil kunne vera større geografisk avstand innan kommunen (både for innbyggjarar, tilsette og folkevalde), konsentrasjon av kommunale tenester, lengre beslutningslinjer, svekka lokalkunnskap hjå sakshandsamarar, samt lågare engasjement og politisk involvering frå innbyggjarane.*

### **Oppgåver og tenesteutvikling**

Regjeringa varslar at større kommunar kan få nye oppgåver. Stortingsmeldinga frå mars 2015 om oppgåveoverføring peikar på følgjande (ikkje utfyllande liste):

- Vidaregåande opplæring, allmenntannhelsetenesta, vigselrett, rehabiliteringstenester, DPS (distriktpsikiatriske sentre), VTA (varig tilrettelagt arbeid) og VTO (enkeltplassar i ordinære verksemdar), basishjelpemidlar, kollektivtransport.

Oppgåvemeldinga varslar strengt tatt ikkje så mange nye oppgåver, og legg ikkje opp til at mindre kommunar får overført nye oppgåver. Det er difor sannsynleg at Radøy som eigen kommune ikkje vil få overført nye oppgåver i særleg omfang.

Kommunane har i dei siste åra fått tilført mange nye oppgåver og utviklinga går nok i retning av meir omfattande og kompleks tenesteyting, som t.d. innan helse- og omsorgssektoren. Kommunen må vera i stand til å handtere ei slik utvikling både med auke i kapasitet og utvikling av tenestene. Radøy kommune bruker i dag det meste av ressursane til drift av kjerneoppgåver og vi har lite ressursar avsett til utvikling av tenestene. Kommunen må vera klar for å bruka meir ressursar på utvikling dersom ein held fram å vere eigen kommune.

Samfunnsutviklarrolla er viktig for framtida i Radøy. Drøftinga rundt områdeplan for Bø viser også at dei økonomiske musklane til utviklingskostnader innan plan og infrastruktur er særskild knappe. I Radøy-alternativet må ein aktivt forhalda seg til korleis ein møter utfordringane i samfunnsutviklarrolla.

### **Kompetanse**

Det er sannsynleg at kommunane vil møte auka forventingar og fleire og meir omfattande og komplekse krav til tenester i framtida. Dette vert omtala i dokumenta til reforma. Det vert også påpeika at kommunane vil møte eit kompetansebehov som mindre kommunar ventast å vera dårlegare rusta til å møte. Radøy kommune vil venteleg få utfordringar knytt til dette.

### **Demokrati**

Regjeringa viser til at reforma er ei demokratireform, der lokaldemokratiet vert styrkt ved at kommunane får utvida ansvar for oppgåver som i dag er lagt til regionale og nasjonale avgjerdsnivå. Konsekvensane for lokaldemokratiet er det som kanskje er sterkast debattert som ei negativ side ved reforma. Mindre nærleik og lokal representasjon, engasjement og kunnskap er stikkord. Radøy-alternativet vil vidareføra dagens organisering og tal folkevalde.

### **Kommuneøkonomi**

For Radøy-alternativet står økonomiske vilkår svært sentralt.

Radøy har i dag eit godt tenestetilbod, men har svak økonomi. Årsakene finn ein først og fremst her:

- Skattesvak befolkning (innbyggjarane tener under snittet)
- For stor til å få småkommunetilskot (grense 3200 innbyggjarar kombinert med maks 120% skatteinngang).
- Veks, men får ikkje vekstkommunetilskot.
- Kjem ikkje inn under distriktskommunetilskot Sør-Norge.
- Innbyggjarane har høgare lovmessige tenestekrav enn snittet.
- Litt kostbar skulestruktur på grunnskule.
- Ikkje kraftkommune, ingen andre store industrianlegg som gir ekstraintekter.

Radøy kjem dårleg ut med dagens inntektssystem, og kjem endå dårlegare ut med framlegget til nytt inntektssystem. Kva som til slutt blir nytt inntektssystem er enno usikkert, men det meste tyder på at Radøy kommune kjem betydeleg dårlegare ut sett mot dagens inntektssystem.

Det er med andre ord ei betydeleg utfordring å sikra økonomien ved Radøy-alternativet.

Det er heilt sentralt at valet av Radøy-alternativet må byggja på ein annan langsiktig økonomisk strategi enn i dag. Radøy-alternativet må byggja på eit økonomisk fundament, som sikrar handlingsrom for tenesteyting og utviklingsoppgåver i eit langsiktig perspektiv.

Kommunen har tømmt om lag alle frie fond, arbeidskapitalen er låg, resultatgraden er låg og det vert budsjettert langt under KS sine tilrådingar for god økonomisk bereevne.

Radøy har ein eigarpost på 0,74% i BKK. Denne kan seljast til andre kommunar eller fylkeskommunar, men eit sal gjev uvisst resultat sidan kjøpargruppa er avgrensa og dersom salet vert utløyst pga tvang. Kommunelova har reglar som tilseier at utbyttet skal førast i driftsrekneskapen.

For Radøy-alternativet må kommunestyret leggja opp til ei økonomistyring som sikrar tenesteyting og handlingsrom for framtida. Det er derfor sterkt tilrådeleg at Radøy kommune legg til grunn eit prinsipp om driftsoverskot i budsjett og økonomiplan som svarer til KS sine mål om å ha 1,7% av brutto driftsinntekter i mindreforbruk. Dette tilsvarar 6 mill kroner årleg i mindreforbruk etter 2016-budsjettet. Endring i inntektssystemet etter den modellen som pr. i dag er kjent vil kunne bety krav om ei årleg innsparing i storleik 9 millionar til nærare 13 millionar kroner.

# Vurdering av økonomiske utfordringar for Radøy som sjølvstendig kommune

I møte i formannskapet 18.02.16 vart det sett fram ønskje om nærare vurdering av dei økonomiske konsekvensane av at Radøy held fram som eigen kommune. Desse vurderingane er kompliserte, då det er mange usikre faktorar, og ikkje minst fordi vurderingane må ha monaleg lengre perspektiv enn ein økonomiplan.

Rådmannen understrekar at dette ikkje er noko fullstendig utgreiing. Dei viktigaste områda vert vurdert ut frå enkle føresetnader. På mange område kan ein grava seg langt ned i kompleksitet, men rådmannen tviler på om meir detaljar gir betre grunnlag for eit politisk vegval. Dei sikre svara får ein berre i ettertid.

Verknadane av mogeleg nytt inntektssystem er usikre, men KS sin illustrasjonsmodell syner at utgiftsutjamninga gir eit «tap» på om lag 1,8 mill, og det nye strukturkriteriet kan gi eit tap på 3-6,5 mill, alt etter kva grunnlag som vert lagt inn. Mellomalternativet gir eit inntektstap på 6,5 mill, og dette vert nytta som utgangspunkt.

Vidare må ein sjølvstendig kommune ha tilstrekkeleg netto driftsresultat for å halda oppe tenestetilbod og bevare dei økonomiske verdiane kommunen har. Dette betyr eit netto driftsresultat på 1,8% av driftsinntektene, som svarar til grovt rekna 7 mill i netto driftsresultat. Dette er om lag 4 mill betre enn budsjett for 2016.

Bortsett frå omlegging av inntektssystemet, vert den mest vesentlege faktoren i åra som kjem **utviklinga i folketalet** og endringane i demografien.

Ei enkel framskriving av folketalet for perioden 2016 – 2040 etter SSB sin MMM-modell gir følgjande folketal fordelt på ulike aldersgrupper:

	<b>2016</b>	<b>2020</b>	<b>2025</b>	<b>2030</b>	<b>2035</b>	<b>2040</b>
<b>0 år</b>	53	56	59	58	57	56
<b>1-5 år</b>	310	305	320	322	315	309
<b>6-12 år</b>	454	485	478	478	483	473
<b>13-15 år</b>	224	190	209	204	210	210
<b>16-19 år</b>	270	278	261	272	267	275
<b>20-44 år</b>	1597	1641	1685	1693	1685	1657
<b>45-66 år</b>	1461	1530	1560	1613	1629	1642
<b>67-79 år</b>	543	629	723	754	811	848
<b>80-89 år</b>	181	184	235	319	372	419
<b>90 år eller eldre</b>	58	48	53	54	79	108
<b>SUM</b>	5151	5346	5583	5767	5908	5997

Det som truleg kan seiast sikkert, er at utviklinga neppe vil bli akkurat som dette. Men det finst heller ingen betre tal enn dei SSB har laga, altså må vi bruka dei når vi skal sjå framover.

Vi ser at det er veksten i dei eldste aldersgruppa som er klårt sterkast. Det er særleg aldersgruppa 80-89 som aukar mykje. Fram til 2030 vil vi få ein auke her på ca 76%. Veksten vert sterkare i dei følgjande åra, og fram mot 2040 er veksten på ca 131%, altså monaleg meir enn ei dobling samanlikna med 2016. Aldersgruppa 67-79 aukar noko mindre, ca 39% fram til 2030 og 56% fram til 2040.

Talet på personar i aldersgruppa 67 og eldre er påreknna å auka frå 782 i 2016 til 1.375 i 2040, altså ein auke på ca 600 personar eller om lag 75%.

På den andre sida er det låg vekst i dei yngste aldersgruppene, berre nokre få prosent fram til 2040. Faktisk reknar SSB med redusert folketal i aldersgruppene 1-5 og 13-15 år i 2040 samanlikna med 2016.

Ut frå desse tala er det såleis rimeleg å rekna med at kostnadsveksten i dei kommunale tenestene først og fremst kjem innanfor helse og omsorg. Det ein veit mindre om, er korleis den auka ressursinnsatsen kjem til uttrykk, både i praktisk drift og økonomisk. Den teknologiske utviklinga gjer at det heilt sikkert vil koma nye løysingar som gjer det mogeleg for fleire pleietrengjande å bu heime lengre enn dei gjer i dag.

Å gje **pleie- og omsorgstilbod til heimebuande** er langt rimelegare enn å bruka institusjonsplassar, men også heimetenester vil kosta. Teknologisk utvikling av hjelpemidlar, og den stadig meir avanserte medisinske behandlinga tilsette i heimetenesta må utføra, gjer det vanskeleg vurderer økonomiske konsekvensar over tid.

Det er sannsynleg at delen av eldre som faktisk treng pleie- og omsorgstilbod frå kommunen vil gå noko ned i åra som kjem. Folk vert eldre, men held seg også friskare lengre.

Ein gjera eit enkelt reknestykke, ved å leggja til grunn at ein «heimetenesteplass» kostar kring 100.000 og at vi i 2016 gir vi tilbod til om lag 200 personar. Tal personar i aldersgruppa aukar med 75% fram mot 2040, men fordi dei held seg friske lengre, legg vi til grunn at pleiebehovet berre aukar med 50%. Dette tyder at om lag 100 nye personar vil ha bruk for heimetenester, med ein meirkostnad på om lag 10 mill. Dette er ein reine skjønsmessige vurderingar.

I dag har Radøy kommune om lag 40 **institusjonsplassar** ved Velferdssenteret, og dette utgjer 5% av aldersgruppa 67+. Med tilsvarande høvesvise del fram til 2040, krevst det då om lag 70 institusjonsplassar. Dette er rein matematikk, og det kan heilt sikkert meinast mykje om korleis det faktiske behovet vil vera i 2040. Uansett legg rådmannen til grunn at det blir trong for å etablere fleire institusjonsplassar etter 2020. Om det blir 10, 20 eller 30 nye plassar veit ein ikkje i dag.

Kostnadene ved nye plassar kan i hovudsak delast i to, bygging og drift. Bygginga vil truleg langt på veg verta finansiert gjennom statlege ordningar som ein har i dag. Det er kostnadene til drift av fleire plassar som vil gje klårt størst utslag på kommuneøkonomien. Her er det også vanskeleg å gjera gode utrekningar, fordi det ikkje er opplagt korleis utbygging og drift kan skje. Dersom ein kan finna gode løysingar for å utvida Velferdssenteret, vert det truleg mest kostnadseffektivt. Må ein etablere ei ny sjukeheimsavdeling, fysisk skilt frå Velferdssenteret, vert kostnadene vesentleg høgare.

I 2015 var netto driftskostnad pr plass om lag kr 740.000. Enkelt kan ein då leggja til grunn at 10 nye plassar vil kosta netto om lag 7,5 mill pr år og 20 plassar om lag 15 mill.

Gjennom inntektssystemet vil vi få auka utgiftsutjamning, men kor mykje ein faktisk får, er avhengig av den demografiske utviklinga i landet og innretninga på utgiftsutjamninga. I 2016 får vi om lag 4,7 mill «ekstra» som følgje av folketalet i aldersgruppa 67+. Om vi legg til grunn utviklinga av folketalet i aldersgruppa, vil den tilhøyrande utgiftsutjamninga auka med 3,6 mill (ca 75%) fram mot 2040. Staten vil truleg måtta leggja inn meir ressursar til kommunane for å dekkja opp den demografiske utviklinga, slik at 3,5 mill truleg vert 8-10 mill eller noko i den retning. Korleis dette faktisk vert, er det ingen som veit i dag. Statsfinansane kan og vil endra seg dei neste 20 åra, men det vert heilt uråd å vurdera dette nærare i denne utgreiinga.

Fram mot 2040 kan ein altså sjå føre seg ein kostnadsvekst innan heimetenester og institusjonsbaserte tenester på 25 mill, og auka tilskot frå staten på til dømes 10 mill.

Ser ein dette i samanheng med krav om auka netto driftsresultat på 4 mill og reduserte overføringar frå staten på om lag 6,5 mill, gir dette «meirkostnader» på 25 mill samanlikna med drifta i 2016. Rådmannen trur ikkje at «resultatet» vert så krevjande, men det er svært sannsynleg at ein «må finna» 12-15 mill gjennom redusert drift på andre område.

I det følgjande vil rådmannen peika på nokre område som kan vurderast for innsparing.

Radøy driv nøkternt på dei aller fleste område, og er dermed på basisdrift. På skulane må lærarkabalane gå opp, elles får ikkje borna undervisning. I barnehagane må det vera ein viss del tilsette pr barn. Velferdssenteret må ha turnusplanar som gjer at det er tilstrekkeleg bemanning til ei kvar tid. Slik kan ein halda fram.

Budsjettet for driftskostnader utanom løn er for stort sett alle tenestområde svært knappe i høve til faktiske kostnader. Utstyr og anlegg må haldast ved like, sjølv om midlane er aldri så knappe. Nye dataløysingar vert tekne i bruk innafor stadig fleire tenestemråde, og kostnader til programvarelisensar og turvande maskinvare stig år for år. Rådmannen ser det såleis som uråd å rekna med noko særleg reell innsparing i drifta ved å redusera løyvingane til driftskostnader utanom løn.

Rådmannen vil peika på at **Eigedomsskatten** representerer ei av dei svært få inntektene kommunen langt på veg styrer sjølv, og den er med har vore med på å halda opp eit akseptabelt tenestnivå i Radøy kommune sidan den vart innført.

Det vil vera mogeleg å auka eigedomsskatten for bustader og tomter ved å justera opp satsen frå noverande 3 promille opp mot grensa på 7 promille. Dette kan gi meirinntekter på 10-12 mill pr år og kan langt på veg dekkja «meirkostnadene» i framtidig drift.

Skal ein oppnå tilsvarande innsparingar i drifta, kjem ein ikkje utanom at tilbod må avviklast og at kvaliteten på andre tilbod må reduserast.

Tiltaka som er skisserte nedanfor er tiltak som anten ikkje er lovpålagde, eller der nivå eller kvalitet ikkje er spesifisert.

**Radøyhallen** gir eit godt og attraktivt tilbod til innbyggjarane våre, og Radøy har eitt av dei få bassenga med vatn i, som er ope for publikum. Reint økonomisk vil ei stenging av begge bassenga gje betydeleg innsparing kvart år. Det krev mykje ressursar å halda bassenga opne, både teknisk

vedikehald, oppfølging av vasskvalitetet, reinhald osv. Idrettshallen vil måtta haldast open, då den vert nytta av skular og barnehagar på dagtid. Nøyaktig innsparing er vanskeleg å vurderer, men eit anslag vil vera 3-400.000 pr år.

Funksjonen som **ungdomsordinator** kan vurderast. Det er ikkje tvil om at koordinatoren gjer mykje arbeid som tener ungdomen godt, men det er vanskeleg å forsvare å halda oppe dette tilbodet sett opp mot reduksjon av lovpålagde teneste, samstundes med at t.d. spesialundervisninga i skulen vert sterkt redusert. Nedlegging av denne kan gje ei innsparing på ca kr 700 000 på årsbasis.

**Redusert overføring til kyrkja.** Radøy sokn har 3 kyrkjer, som alle krev vedlikehald og oppfølging, og der det skal utførast kyrkjelege handlingar. Talet på kyrkjer «heng att» etter gamalt, men samanlikna med mange kommunar har vi «for mange» kyrkjer. Meland, med ca 2.500 fleire innbyggjarar enn Radøy, har berre ei kyrkje. Reduserte overføringar til kyrkja kan føra til at ei eller fleire kyrkjer blir stengde permanent.

**Avvikling av Radøy arbeidssenter (RAS)** kan også vurderast. RAS gir eit tilbod som er «betre» enn det som krevst, i den forstand at brukarane får ta del i meningsfylte aktivitetar. Tilbodet kan leggjast ned, og erstattast av eit passivt opphaldstilbod. Dette vil kunna spare ikkje utbetydelege ressursar, utan at det førebels er rekna på kor mykje. Utfordringa vil vera kva tiltak ein må setja inn i høve til dei som misser tilbodet dei no har, og korleis ein reint praktisk skal gjennomføra dei.

Ei anna innsparing som kan vurderast er å **fjerne hovudutvalet**, slik at alle plansaker m.v. vert handsama i formannskapet. Dette vil redusere noko av kostnadene til politiske utval, og ein vil spare noko i samband med innkalling og gjennomføring av møte. Saksmengda i formannskapet vil sjølvstundt auka, men med effektive møte er det ikkje sikkert at talet på møte treng utvidast særleg mykje. Det er vanskeleg å talfesta mogeleg innsparinga, då rekneskapstala ikkje skil mellom kostnader til formannskap og hovudutval.

Radøy har i dag ein relativt kostbar skulestruktur. Elevtalsprognosane tyder på at elevtala i skulen ikkje kjem til å endra seg vesentleg fram mot 2040. Med fire barneskular, er det klart at vi har høgare klassetal enn vi hadde kunna hatt med ein eller to barneskular. Rådmannen vel å ikkje talfesta innsparinga her, då det er mange uavklåra tilhøve kring ei slik omlegging.

Radøy kommune er med i ei rekkje **interkommunale tiltak**, og betalar ut nærare 10 mill kvart år til andre kommunar. Det meste er tiltak som ein neppe kan levera billegare, og i alle fall ikkje betre, om ein går ut av samarbeida og etablerer eigne løysingar.

Tiltaka som er nemnde ovanfor gir ikkje på langt nær nok innsparingar i drifta. Neste steg vil måtte gå på reduksjon av omfang og kvalitet innanfor nær sagt alle tenesteområde. Rådmannen vel å ikkje gå nærare inn i slike vurderingar i denne utgreiinga.