

**Fylkesmannen i Nordland**

Moloveien 10

8002 Bodø

Telefon: 75531500

Telefaks: 75520977

E-post: fmnopost@fylkesmannen.no

Hjemmeside: <http://www.fylkesmannen.no/nordland>**Nytt eDocument**

<b>Prosessforløp</b>		
Kommune	E-postadresse	
Bø	asa.elvik@boe.kommune.no	
Dato for:		
Oppstartsvedtak		
28.11.2013		
Felles utredning		
Start	Ferdigstillelse	Deltakere
28.11.2013	19.02.2015	Alle Vesterålskommunene
Start	Ferdigstillelse	Deltakere
Start	Ferdigstillelse	Deltakere
Start	Ferdigstillelse	Deltakere
Start 0-alternativet		
28.11.2013		
Ferdigstillelse av 0-alternativet		
19.02.2015		
Nabopratt		
Start	Slutt	
Intensjonsavtaler		
Dato	Avtaleparter	
Dato	Avtaleparter	
Dato	Avtaleparter	
Dato	Avtaleparter	
Retningsvalg		
07.03.2015		
Innbyggerinvolvering		
Start	Slutt	
07.03.2015	14.09.2015	
Endelig vedtak		
12.11.2015		

<b>Beskrivelse</b>
Resultat endelig vedtak
Kommunestyrets vedtak: "Kommunestyret tar resultatet av den rådgivende folkeavstemmingen til etterretning, og vil jobbe for at Bø skal bestå som egen kommune."

Kort beskrivelse av nabopratt
Alle kommunene i Vesterålen har kontinuerlig dialog gjennom regionsamarbeidet, så også mens kommunereformen har pågått.
Retningsvalg
Kommunestyrets vedtak: "Kommunestyret tar resultatet av den rådgivende folkeavstemmingen til etterretning, og vil jobbe for at Bø skal bestå som egen kommune."
Kort beskrivelse av innbyggerinvolvering
Folkeavstemming. Folkemøte, informasjonsmateriell og bruk av media og nettsteder i forkant.
Kommuner en ønsker å slå seg sammen med
Prossesser det jobbes videre med

## Vedlegg

Vedleggslisten skal bestå av følgende:

- Endelig vedtak med saksutredning
- Felles utredninger
- Utredning av 0 – alternativet der alenegang er valgt
- Alle politiske vedtak som omhandler kommunereformen som er gjort i reformperioden
- Eventuelle grensejusteringssaker eller andre spesielle saker/forhold
- Innbyggerinvolvering – hvordan er det gjennomført, når er det gjennomført, og hva er resultatet?
- Eventuelle intensjonsavtaler
- Andre dokumenter kommunen vurderer som relevant for vedtaket.

Hvis flere elementene i vedleggslisten fremkommer i samme dokument, må det tydeliggjøres i oversendelsen hvor man finner dem.

Eventuelle kommentarer til vedleggsliste

Beskrivelse	Vedlegg
Saksframlegg	Saksframlegg 13102014.pdf
Beskrivelse	Vedlegg
Vedtak	Vedtak 26102014.pdf
Beskrivelse	Vedlegg
Rapport	BDO_- _Utredning_ kommunerefor.pdf
Beskrivelse	Vedlegg
Saksframlegg	Saksframlegg 07032015.pdf
Beskrivelse	Vedlegg
Vedtak	Saksframlegg 08042015.pdf
Beskrivelse	Vedlegg
Saksframlegg	Saksframlegg 08042015_2.pdf
Beskrivelse	Vedlegg
Vedtak	Vedtak 23042015.pdf
Beskrivelse	Vedlegg
Saksframlegg	Saksframlegg 08052015.pdf
Beskrivelse	Vedlegg
Informasjonshefte	Informasjonsgrunnlag folkeavstemming.pdf
Beskrivelse	Vedlegg
Vedtak	Vedtak 21052015.pdf
Beskrivelse	Vedlegg
Saksframlegg	Saksframlegg 26102015.pdf
Beskrivelse	Vedlegg
Vedtak	Vedtak 12112015.pdf

# Vesterålen regionråd

Utredning kommunestruktur  
20. februar 2015



# Innhold

Bakgrunn for kommunereformen

Mandat

Analyser:

- 0 - alternativet
- Samarbeidsløsninger
- Frivillig sammenslåing

Utfordringstemaer i prosessen videre



# Bakgrunn og mål for kommunereformen

Regjeringens politiske plattform slo fast at: regjeringen vil gjennomføre en kommunereform, hvor det sørges for at nødvendige vedtak blir fattet i perioden.

Kommuneøkonomiproposisjonen:

«Kommunereformen er en reform for styrket lokaldemokrati, bedret tjenestetilbud og mer rettsriktig og effektiv forvaltning.»

«Regjeringen ønsker sterke og robuste kommuner, som kan få flere oppgaver og mer ansvar. De fleste tjenester løses best nærmest innbyggerne, i lokalsamfunnene, sier statsråd Sanner.»

Kommuneøkonomiproposisjonen 2015 har beskrevet fire overordnede mål for reformen:

Gode og helhetlige tjenester for innbyggerne  
Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling  
Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner  
Styrket lokaldemokrati

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, er derfor positive til at alle landets kommuner høsten 2014 inviteres til å delta i prosesser med sikte på å vurdere og å avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabokommuner

Unntak fra dette frivillighetsprinsippet vil likevel kunne være aktuelt i helt spesielle situasjoner der enkelt - kommuner ikke må kunne stanse endringer som er hensiktsmessige ut fra regionale hensyn

## Ekspertgruppas konklusjoner

Ti kriterier:

- Tilstrekkelig kapasitet
- Relevant kompetanse
- Tilstrekkelig distanse
- Effektiv tjenesteproduksjon
- Økonomisk soliditet
- Valgfrihet
- Funksjonelle samfunnsutviklingsområder
- Høy politisk deltakelse
- Lokal politisk styring
- Lokal identitet

Disse kriteriene skal inngå som en del av det kommunene skal vurdere.

Disse er utfyllende beskrevet i Komm.øk.prp.



# Økonomiske virkemidler

## Dekning av engangskostnader

- 6 kommuner
- 32 600 innbyggere
- 55 millioner i støtte til engangskostnader

## Reformstøtte

- 30 000 - 49 999 innbyggere
- 25 millioner i reformstøtte

## Beregning av inndelingstilskudd:

	Basistilskudd	Nord-Norge-tilskudd	Småkommune-tilskudd	Sum
LØDINGEN	12 837	3 698	5475	22 010
HADSEL	12 837	13 344	0	26 181
BØ	12 837	4 346	5475	22 658
ØKSNES	12 837	7 504	0	20 341
SORTLAND	12 837	16 662	0	29 499
ANDØY	12 837	8 213	0	21 050

# Ekspertutvalgets anbefalinger

Basert på kriteriene og dagens kommunale oppgaver:

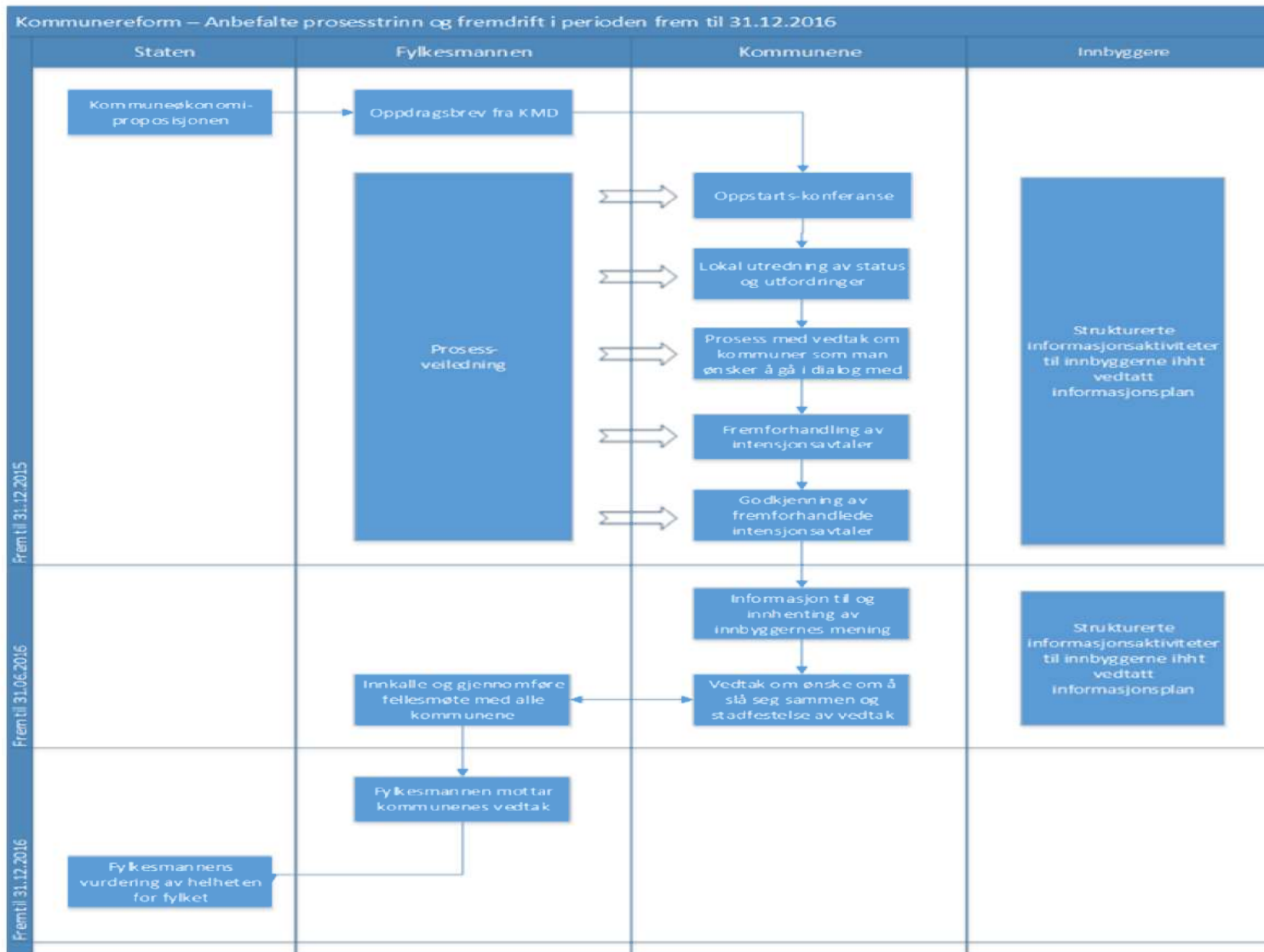
1. 15 000 - 20 000 innbyggere
2. Funksjonelle samfunnsutviklingsområder
  - Ett tettsted bør ligge i en kommune
  - Et tett integrert arbeidsmarked bør utgjøre en kommune
3. Redusert statlig detaljstyring og ordninger for politisk deltakelse bør videreutvikles

Eksempler på oppgaver:

- Psykisk helsevern
  - Tverrfaglig spesialisert rusbehandling
  - Habilitering og rehabilitering
  - Hjelpemidler
  - Barnevern
  - Arbeidsmarkedstiltak i skjermet sektor
  - Virkemidler for lokal nærings- og samfunnsutvikling
- 
- Videregående opplæring
  - Kollektivtransport
  - Fylkesveger



# Overordnet prosessbeskrivelse



# Mandatet er å utarbeide en mulighetsstudie for Vesterålen der følgende tema skal belyses:

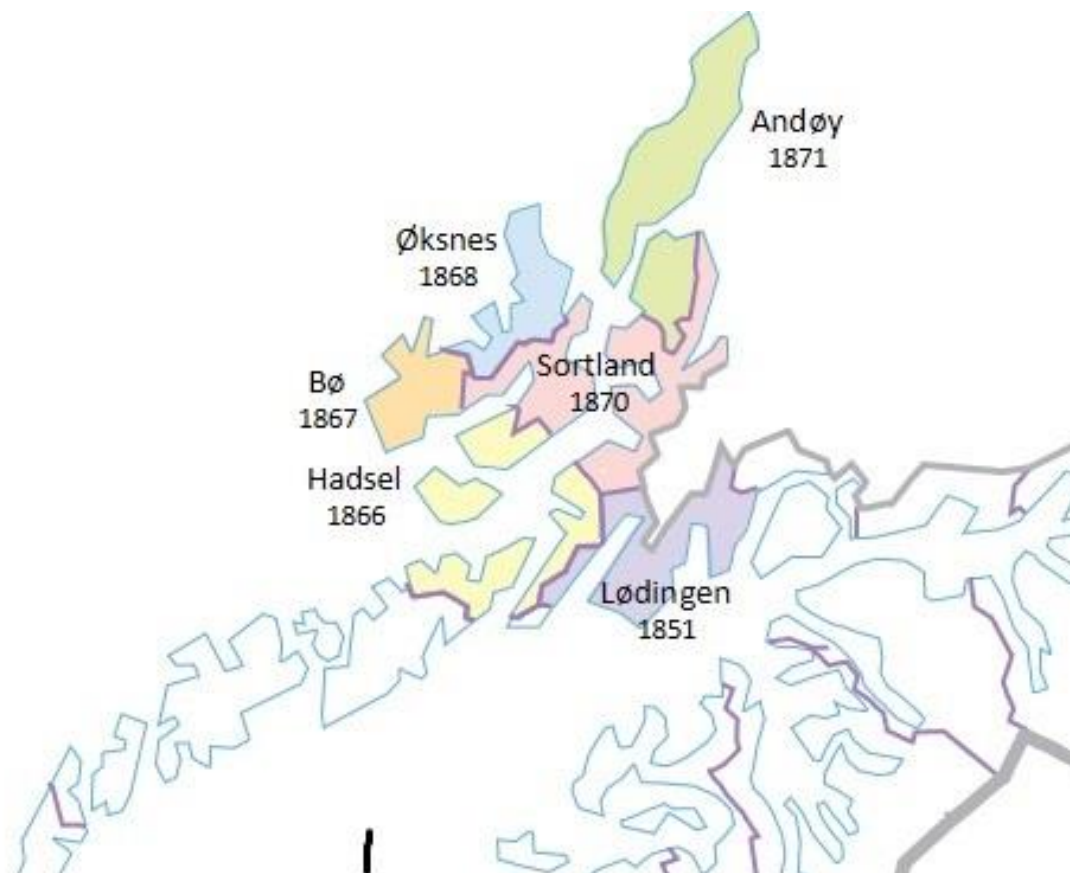
## Hovedtema:

- a) Demografi
- b) Næringsutvikling/sysselsetting
- c) Kultur og idrett
- d) Infrastruktur (samferdsel og utdanning/kompetanse)
- e) Kommunal tjenesteproduksjon og kommunal økonomi
- f) Demokrati, innflytelse og deltakelse

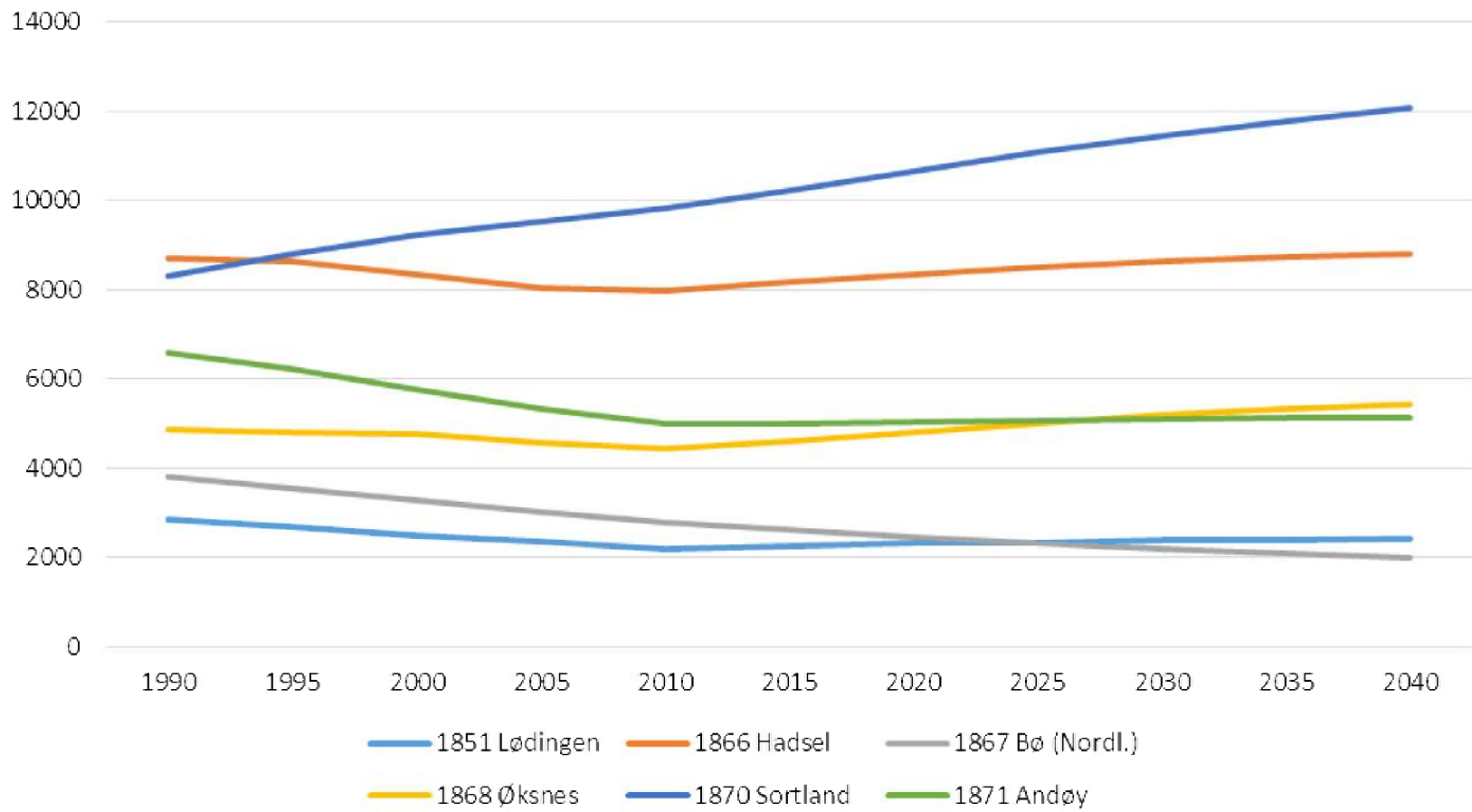
Videre ønskes det utarbeidet et notat som fokuserer på å utfordre politisk nivå i kommunene til å:

1. Definere intensjoner for tjenestenivå og struktur på tjenesteproduksjon ved eventuell endret kommunestruktur
2. Anbefale politisk styringsmodell

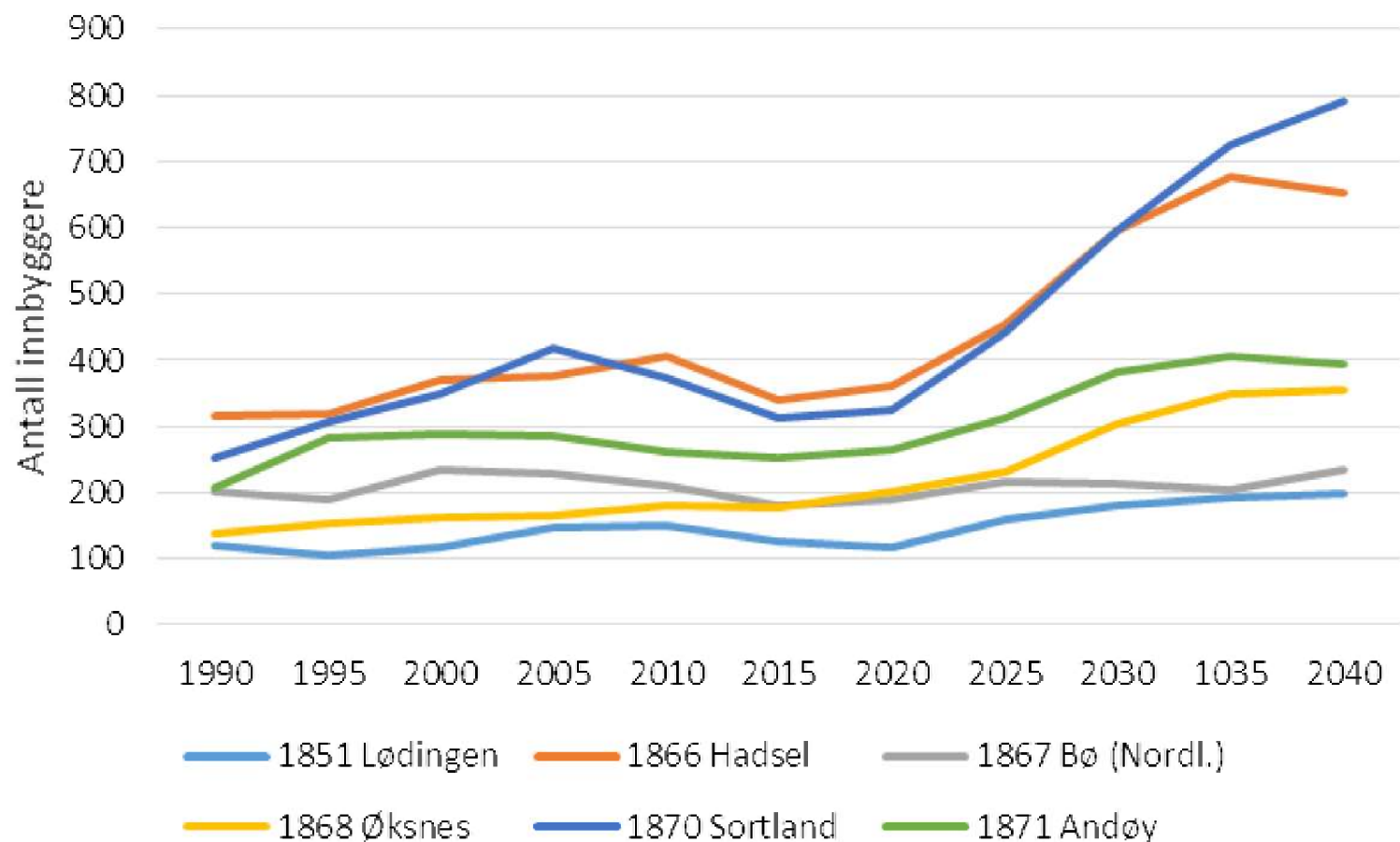
# 0-alternativet



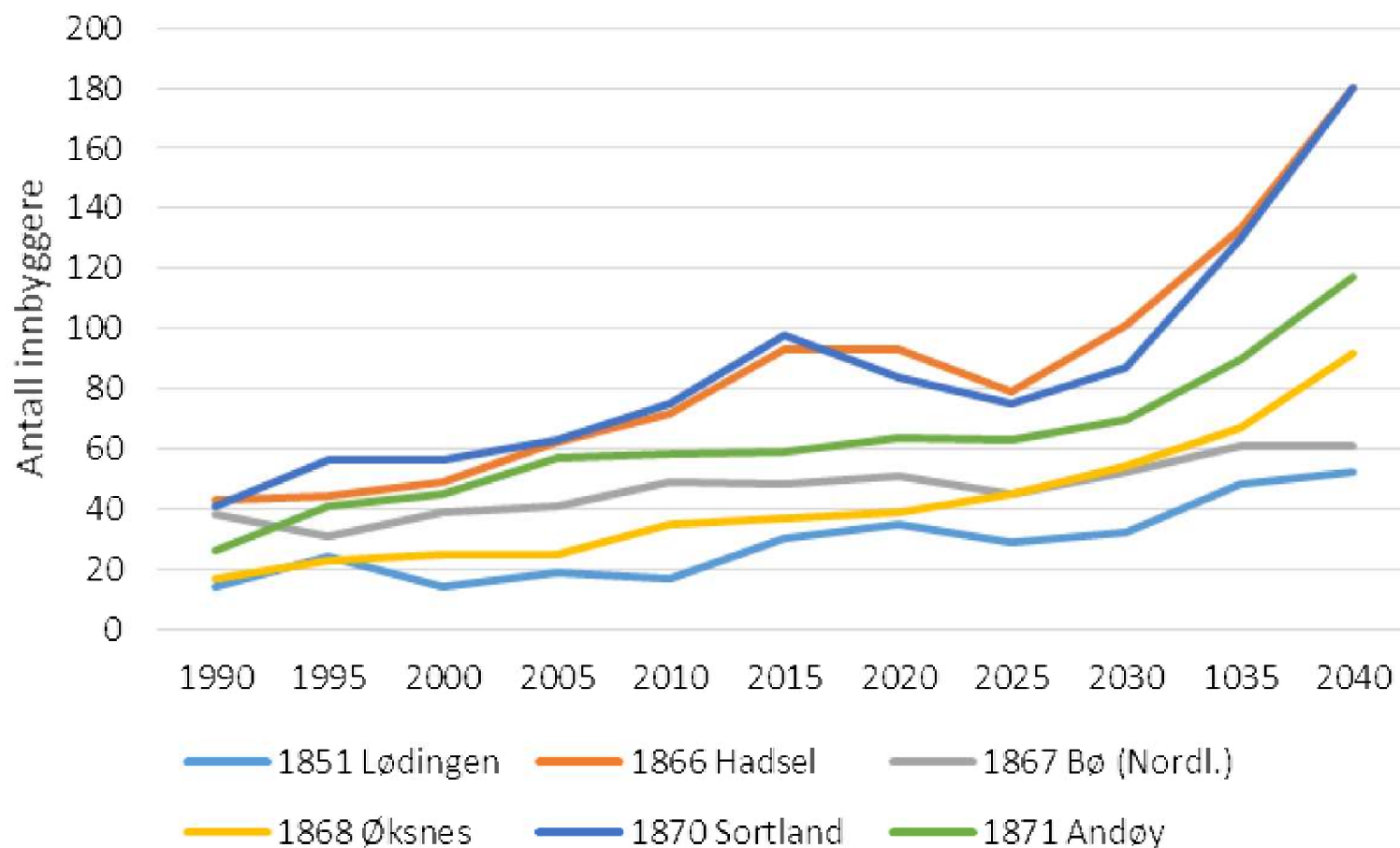
# Demografi



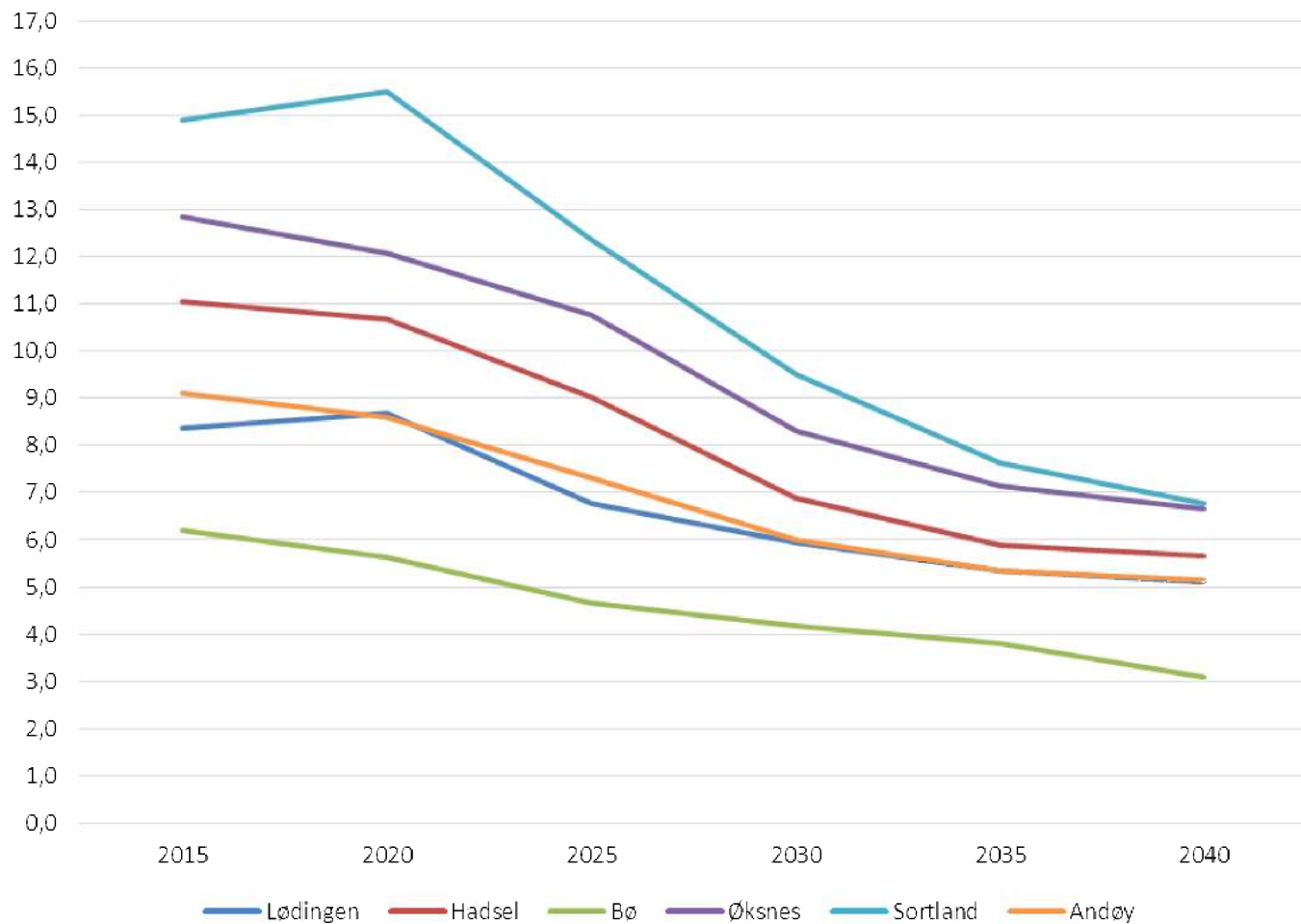
## I aldersgruppen 80-89



## Innbyggere over 90 år



## Innbyggere i aldersgruppen 20-66 per eldre over 80 år



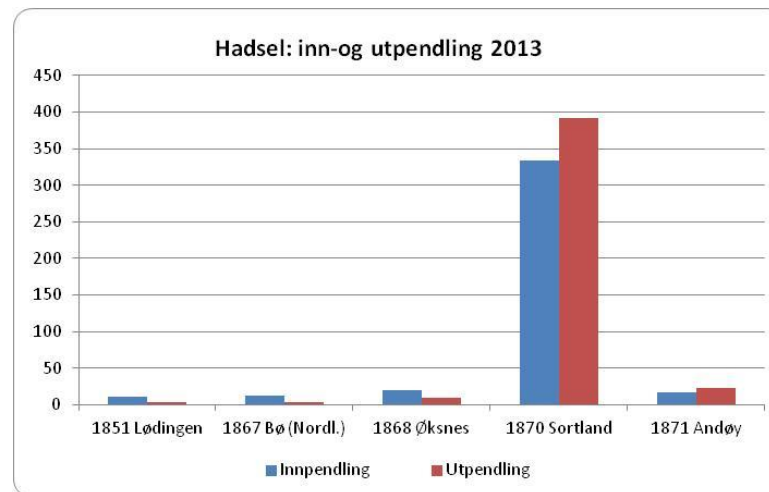
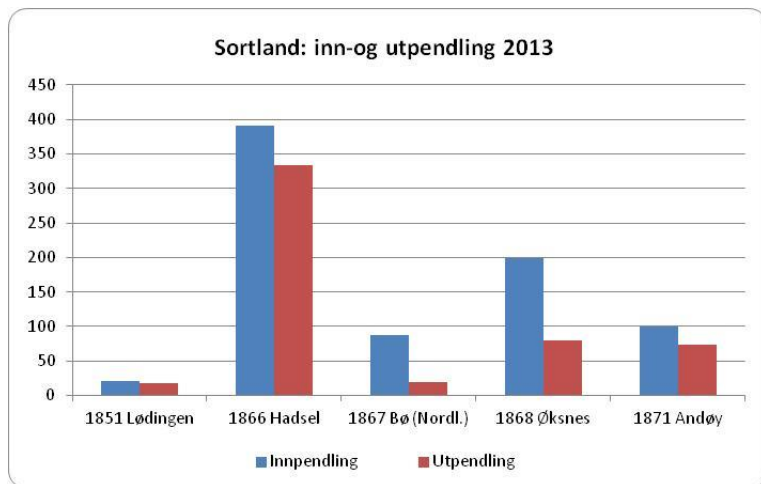
## Sysseletting per kommune, etter næring

Sysselettede personer etter arbeidssted	1851	1866	1867 Bø	1868	1870	1871
	Lødingen	Hadsel	(Nordl.)	Øksnes	Sortland	Andøy
	2013	2013	2013	2013	2013	2013
01-03 Jordbruk, skogbruk og fiske	8 %	6 %	13 %	16 %	4 %	8 %
05-09 Bergverksdrift og utvinning	1 %	0 %	1 %	1 %	0 %	0 %
10-33 Industri	9 %	15 %	8 %	16 %	3 %	6 %
35-39 Elektrisitet, vann og renovasjon	2 %	1 %	1 %	1 %	3 %	1 %
41-43 Bygge- og anleggsvirksomhet	5 %	7 %	7 %	4 %	9 %	22 %
45-47 Varehandel, reparasjon av motorvogner	10 %	8 %	10 %	13 %	19 %	8 %
49-53 Transport og lagring	11 %	7 %	6 %	7 %	8 %	3 %
55-56 Overnattings- og serveringsvirksomhet	1 %	2 %	1 %	3 %	2 %	2 %
58-63 Informasjon og kommunikasjon	7 %	1 %	0 %	1 %	1 %	0 %
64-66 Finansiering og forsikring	0 %	0 %	0 %	1 %	2 %	0 %
68-75 Teknisk tjenesteyting, eiendomsdrift	4 %	3 %	2 %	3 %	5 %	4 %
77-82 Forretningsmessig tjenesteyting	0 %	2 %	2 %	1 %	4 %	1 %
84 Off.adm., forsvar, sosialforsikring	6 %	3 %	6 %	4 %	7 %	17 %
85 Undervisning	7 %	11 %	7 %	7 %	9 %	8 %
86-88 Helse- og sosialtjenester	27 %	29 %	33 %	21 %	20 %	17 %
90-99 Personlig tjenesteyting	2 %	3 %	2 %	2 %	2 %	1 %
00 Uoppgitt	1 %	0 %	1 %	1 %	0 %	0 %
<b>Totalt</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>



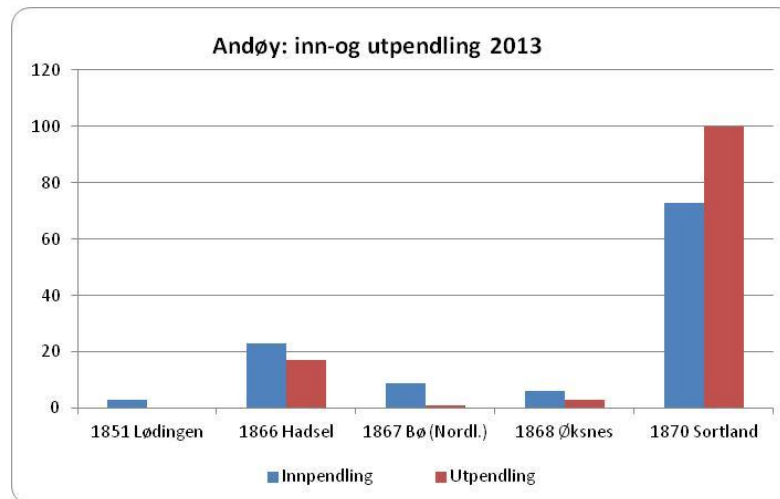
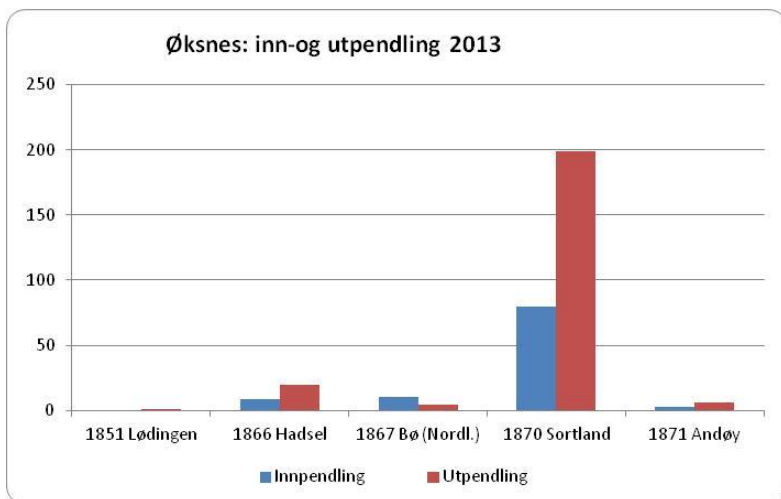
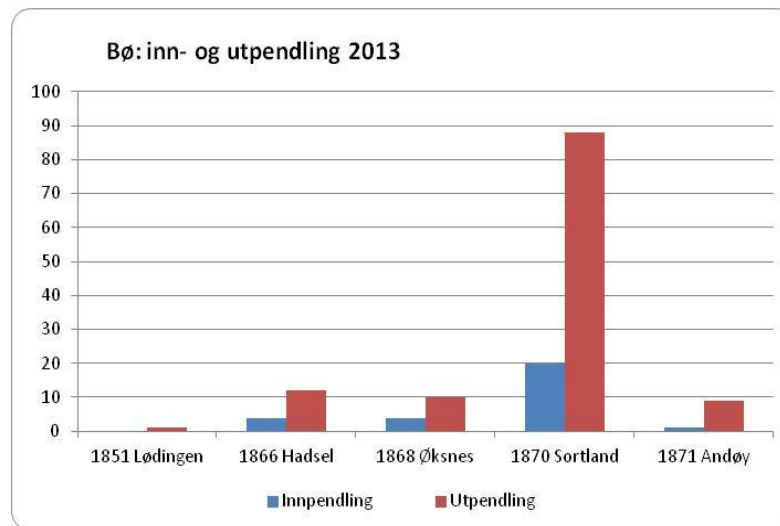
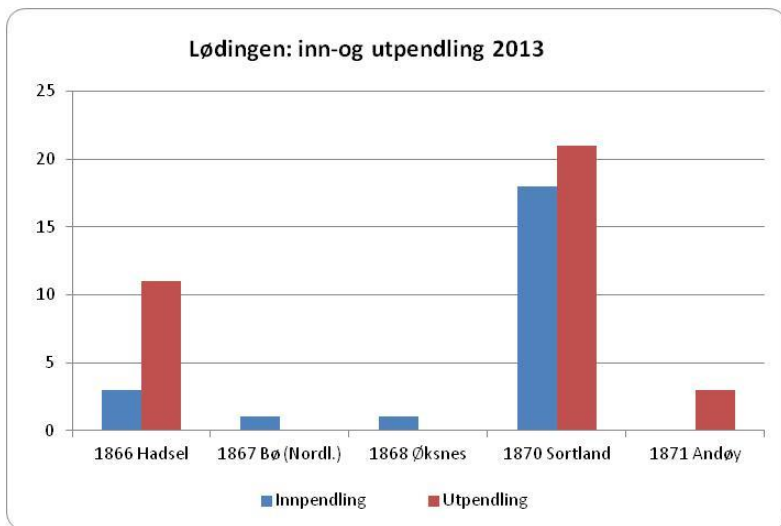
# Samfunnsanalyse Vesterålen

## Sysselsettingsutvikling - pendling pr kommune

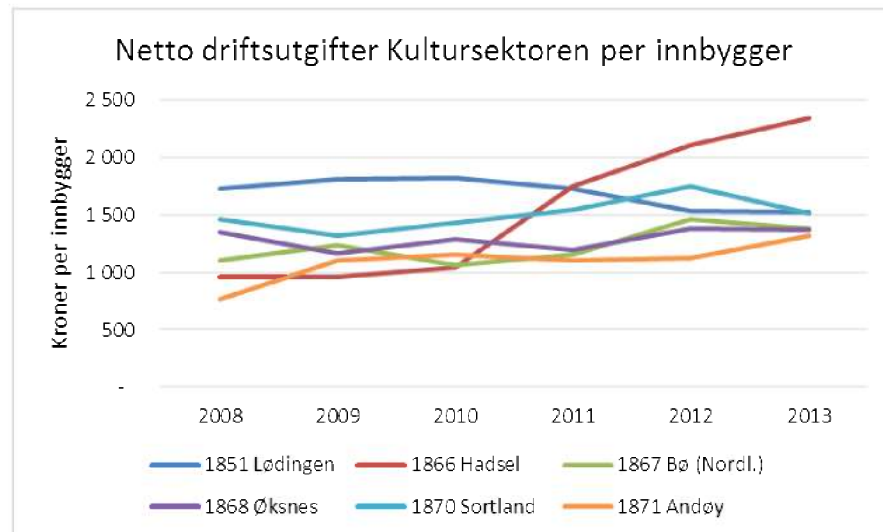
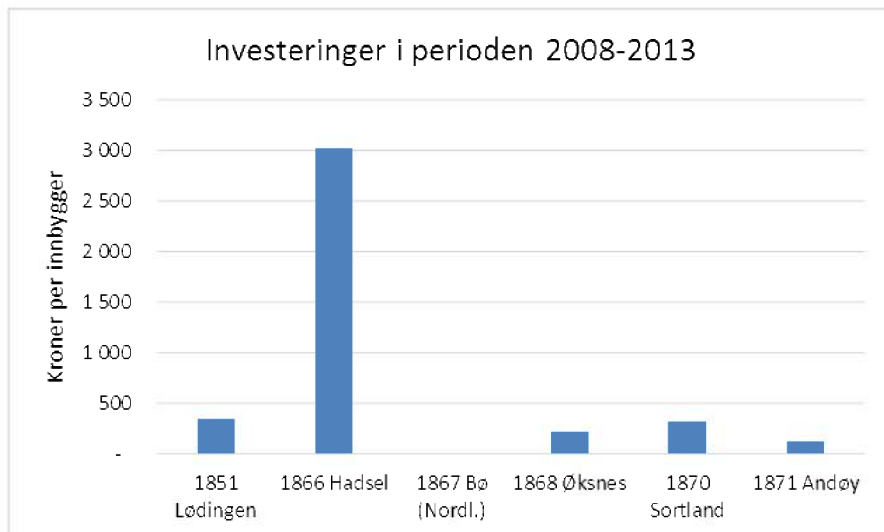


# Samfunnsanalyse Vesterålen

## Sysselsettingsutvikling - pendling pr kommune

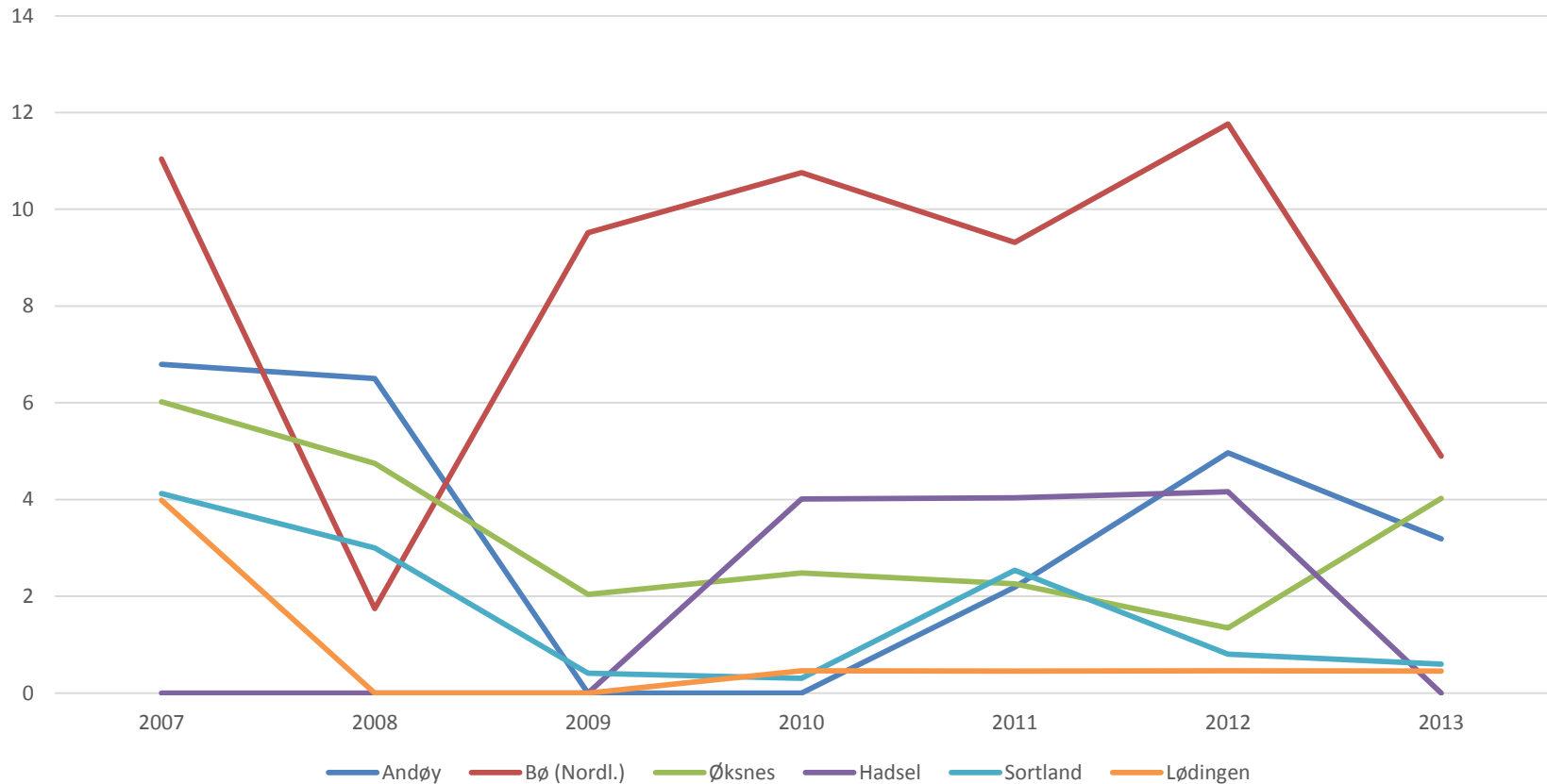


# Bruk av penger på kultur og idrett



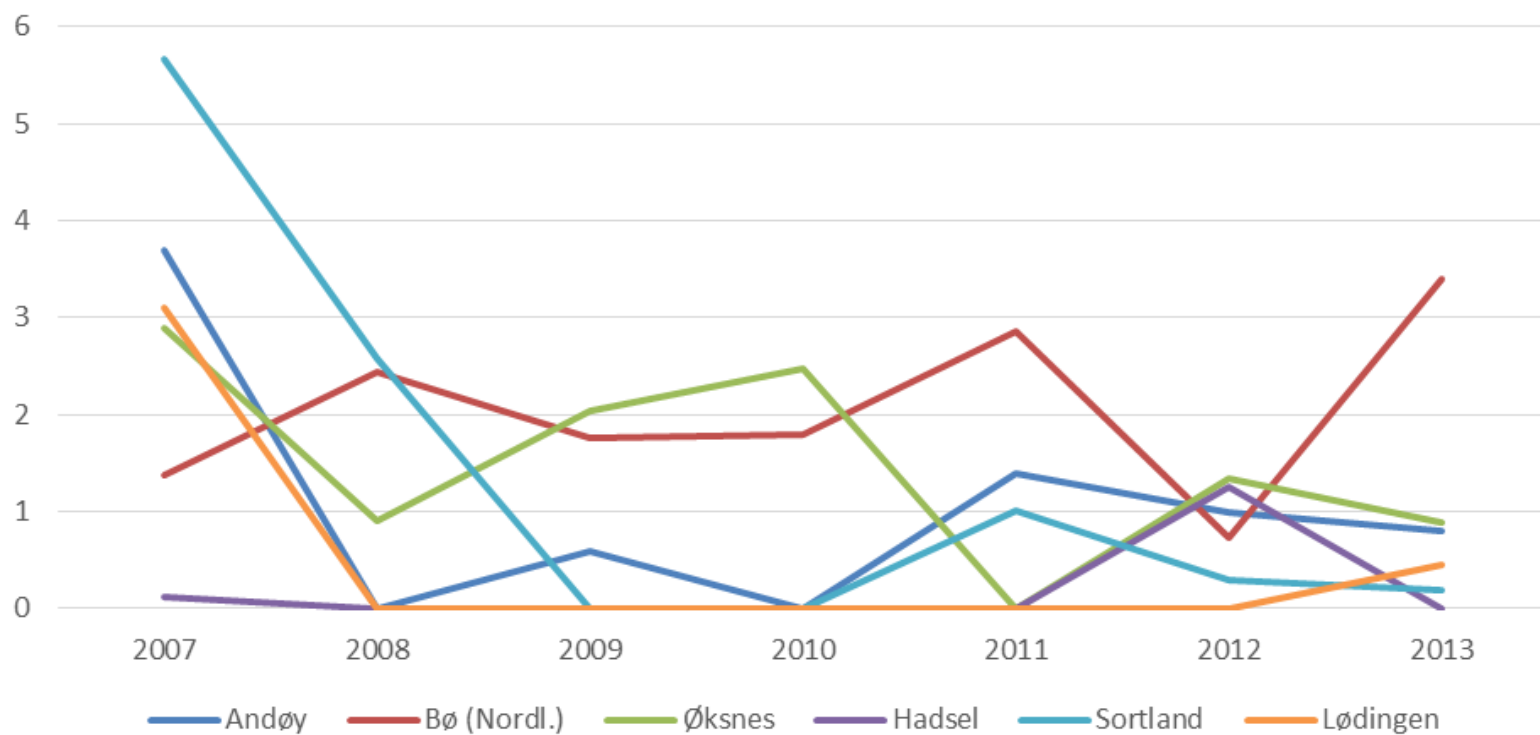
## Idrett og kultur

### Antall lag og foreninger som mottar tilskudd per 1000 innbyggere



## Idrett og kultur

### Antall frivillige ungdomsforeninger per 1000 innbyggere



# Infrastruktur

Finansierte prosjekter:

Utvidelse av rullebanen på Skagen

E10 / R85 - Evenes - Sortland

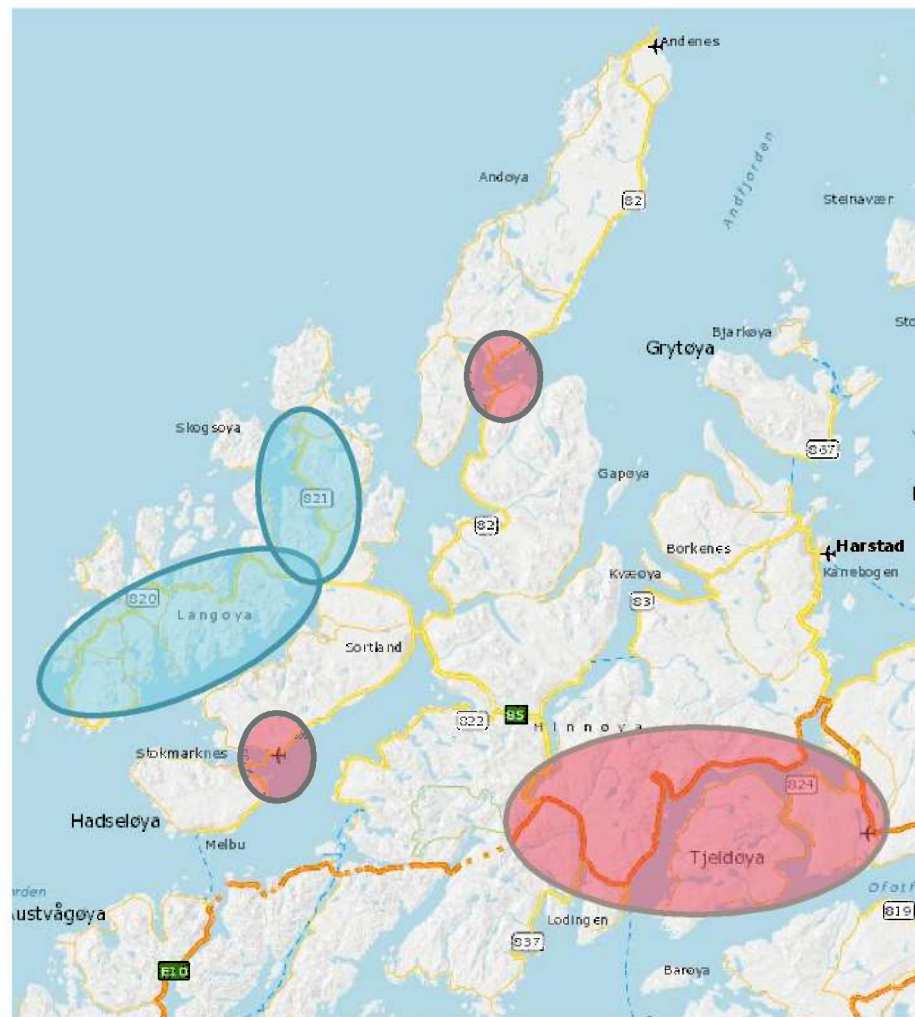
FV 82 - Sortland - Rishøyhamn

Planlagte prosjekter:

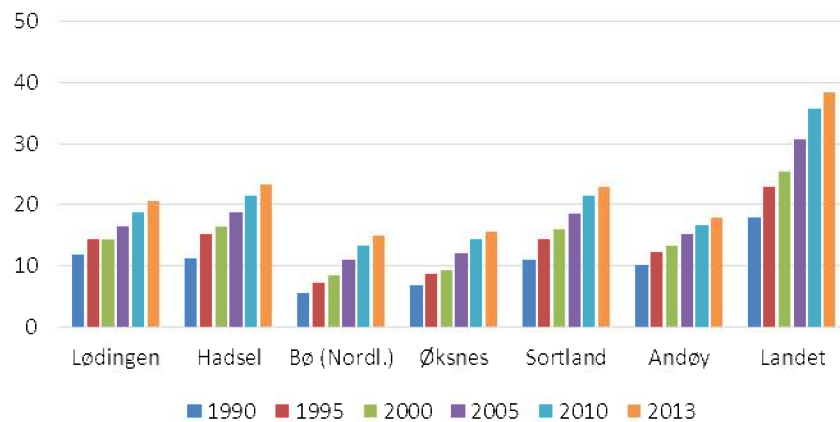
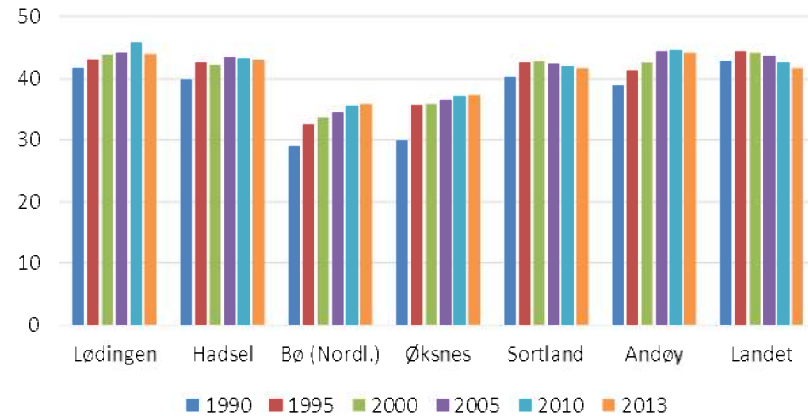
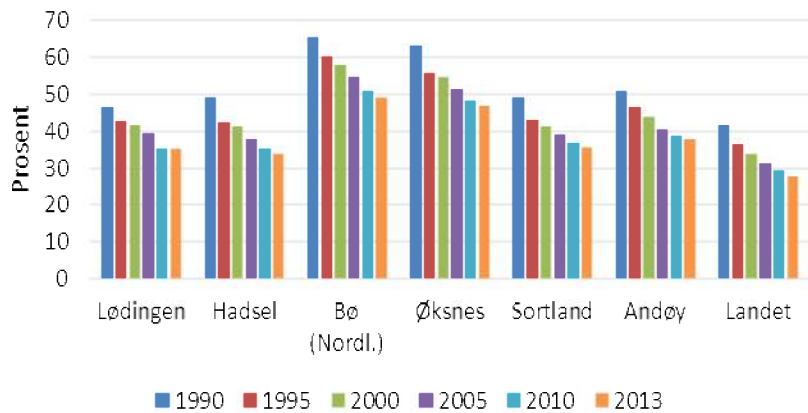
FV 820 Frøskeland - Steine

FV 821 Frøskeland - Steinlandsfjorden

(Handlingsprogram Fylkesveg og fylkesvegferjesamband 2014 - 2023)



# Utdanning



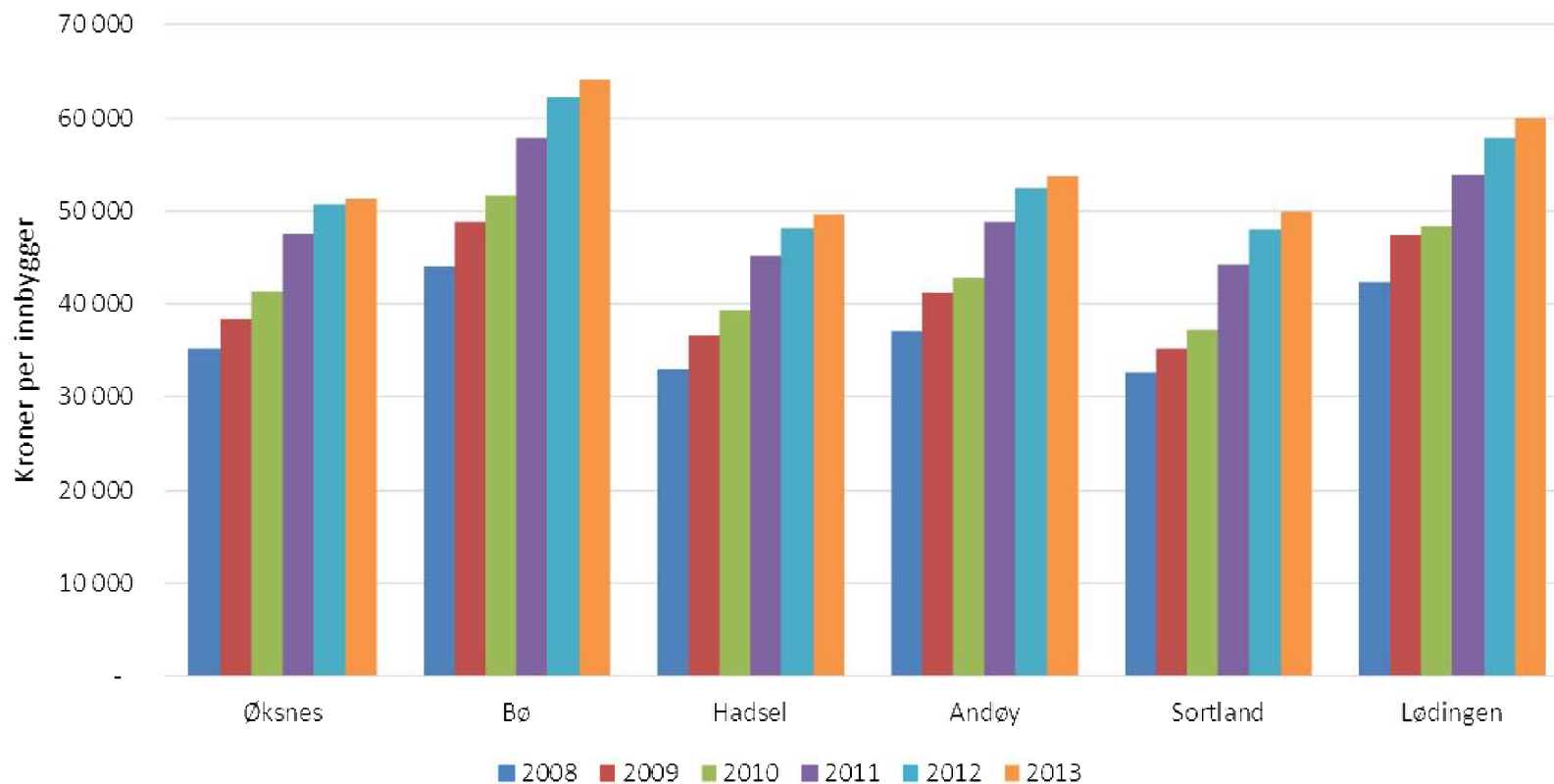
# Analysemodell økonomi

Analysetema	Hver enkelt kommune	Kommunene samlet i dag	Effekter av sammenslåing
Nto driftsresultat som andel av brutto driftsinntekter > 3% som sier noe om egenfinansiert handlingsfrihet gjennom overskudd på driften	Svak / Tilfredsstillende / God	Svak / Tilfredsstillende / God	Effektiviserings- gevinst
Nto finans (renter og avdrag) som andel av brutto driftsinntekter < 2,5% som sier noe om lånekapasitet.	Svak / Tilfredsstillende / God	Svak / Tilfredsstillende / God	
Lånegjeldsandelen som andel av brutto driftsinntekter < 50/60% som sier noe om lånekapasitet innenfor	Svak / Tilfredsstillende / God	Svak / Tilfredsstillende / God	
Disposisjonsfondets størrelse som angir en buffer for uforutsette utgifter og frie midler for nye investeringer (basert på faktiske størrelser)	Svak / Tilfredsstillende / God	Svak / Tilfredsstillende / God	
Investeringsbehov som angir behovet for frie midler de nærmeste årene (basert på planlagte investeringer og forventede endringer i aldersklassene)	Høy / middels / lav	Høy / middels / lav	Synergi- gevinster



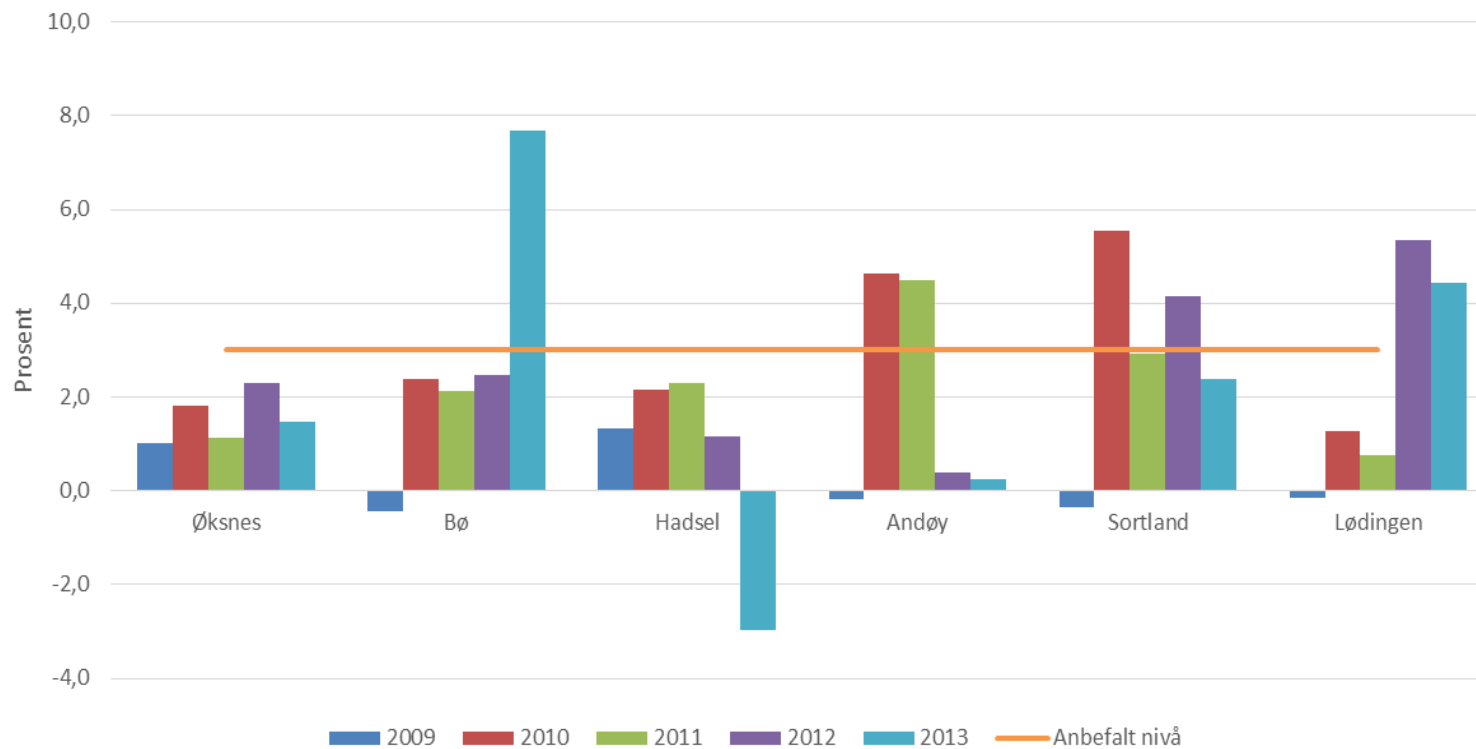
# Soliditet

## Frie inntekter



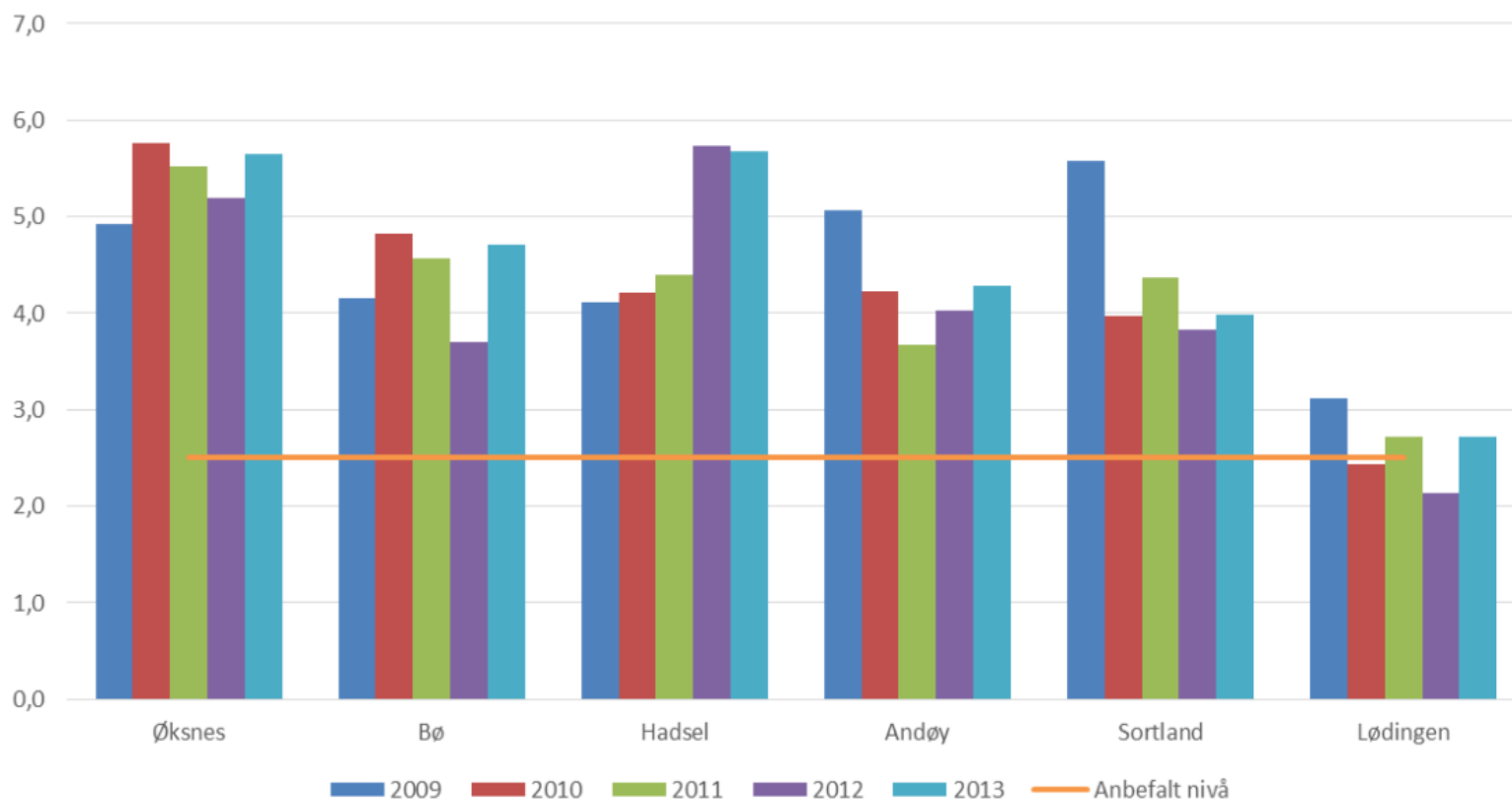
# Soliditet

## Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter



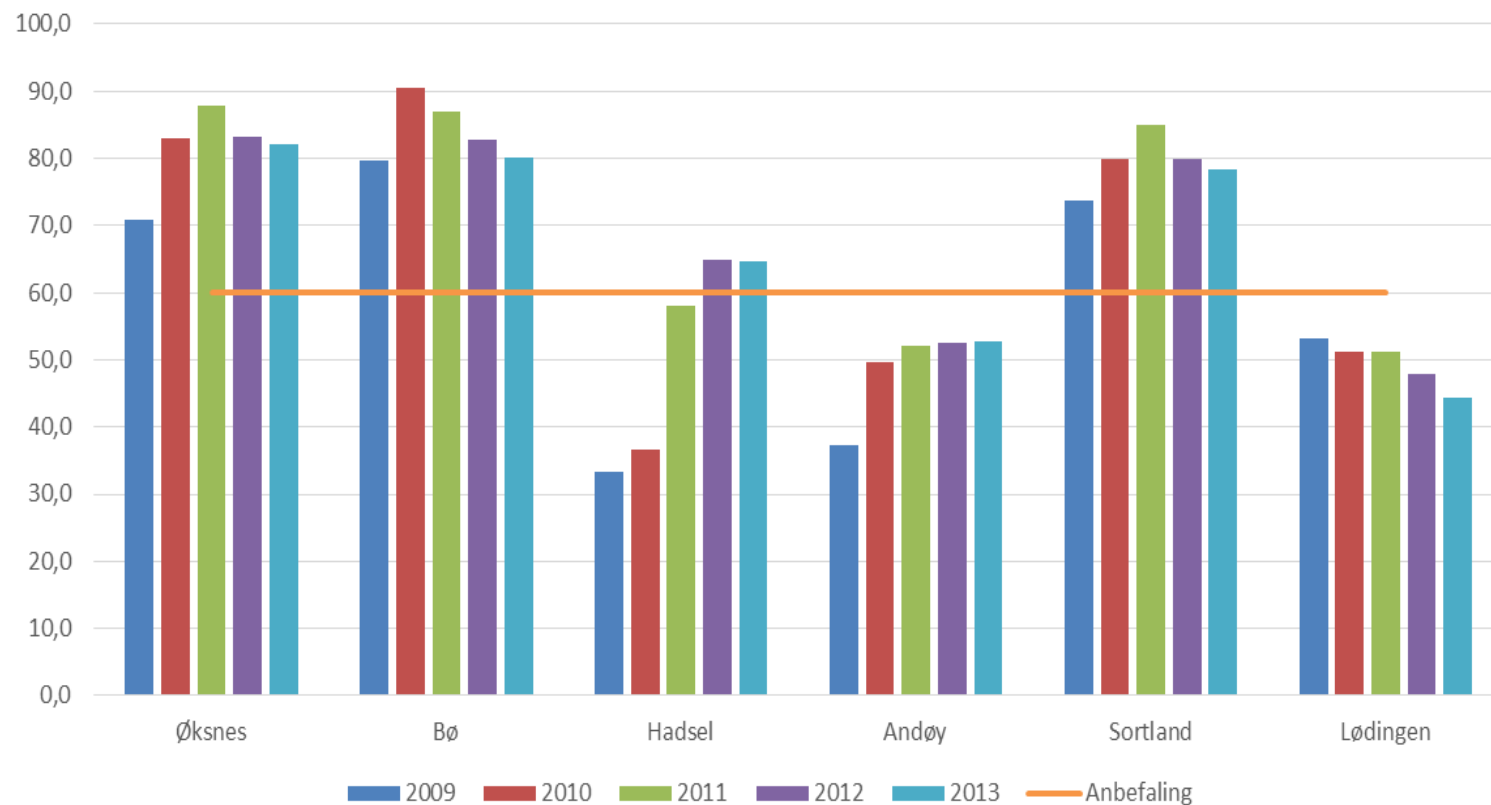
# Soliditet

## Netto finansutgifter og avdrag i prosent av brutto driftsinntekter



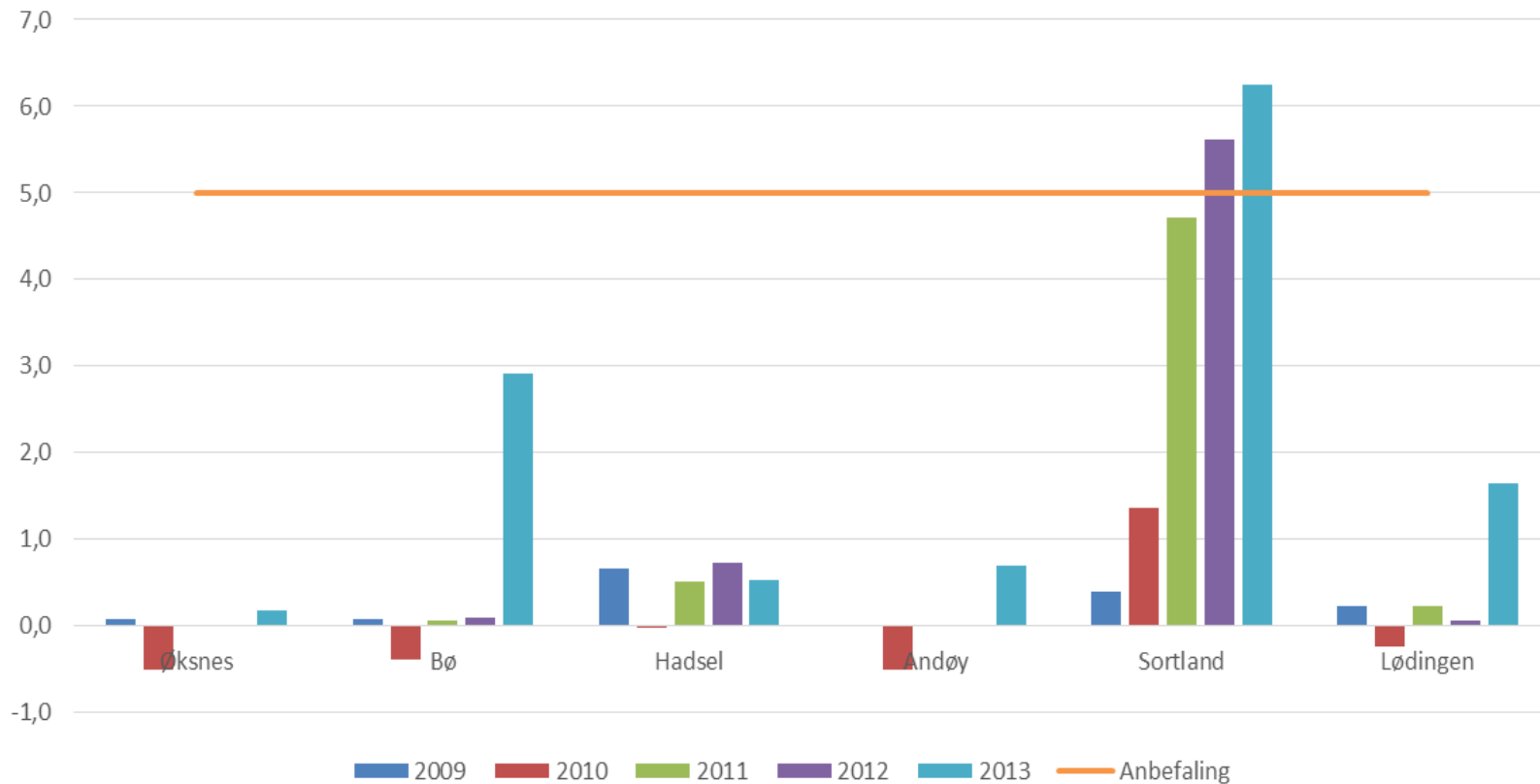
# Soliditet

## Netto lånegjeld i prosent av driftsinntekter

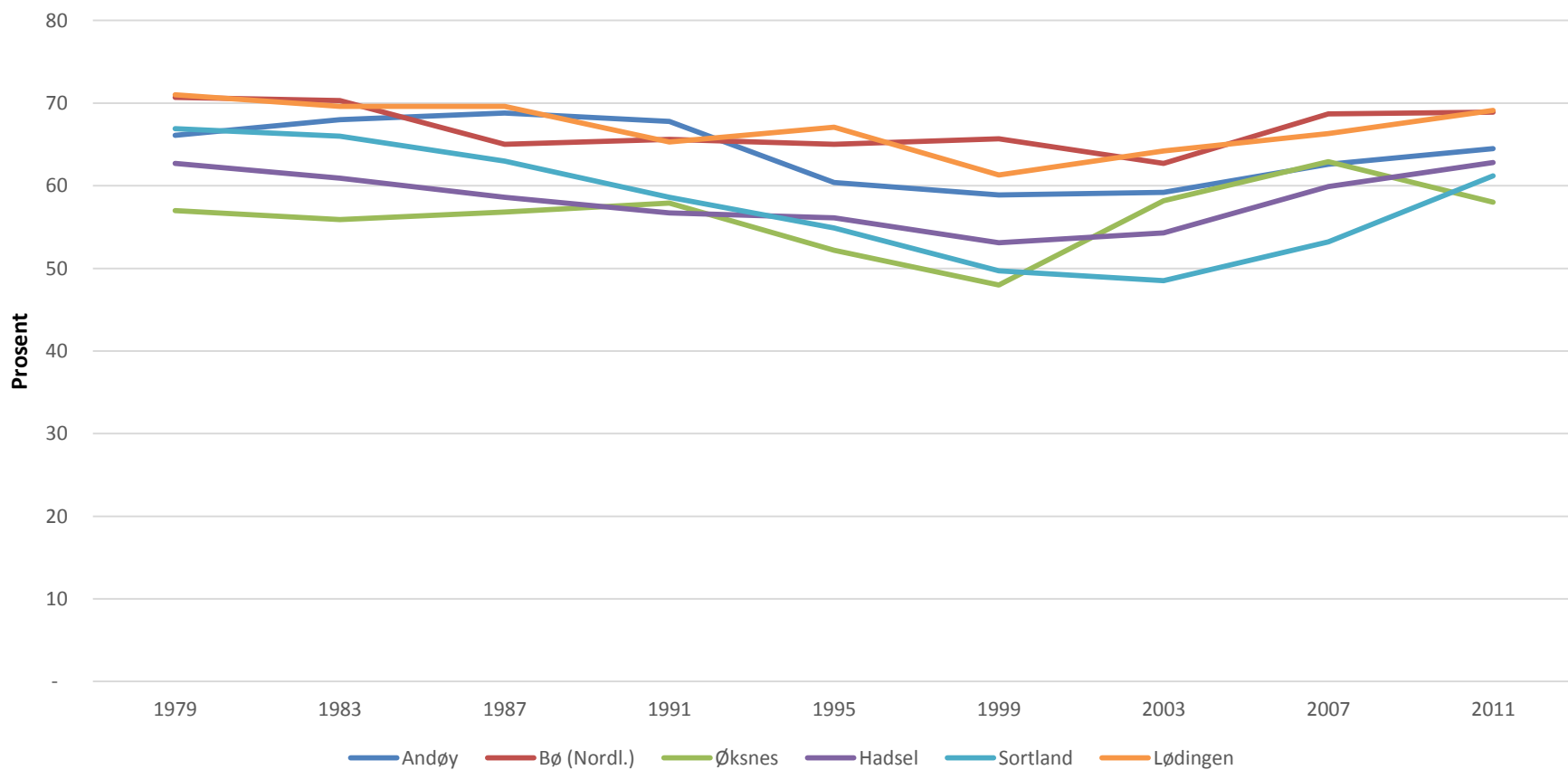


# Soliditet

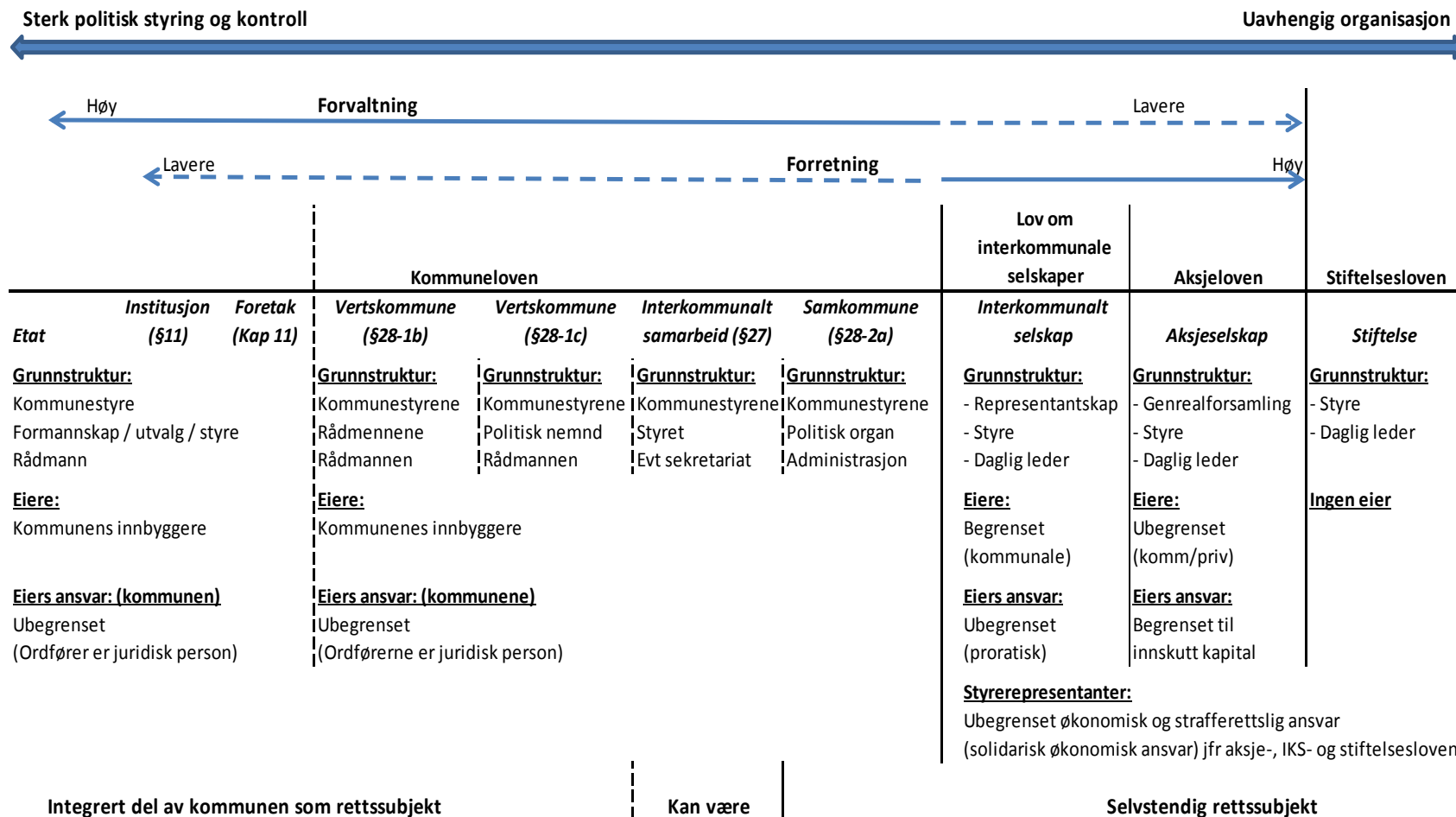
## Disposisjonsfond i prosent av driftsinntektene



# Demokrati, innflytelse og deltakelse



# Samarbeidsalternativet



## Dagens situasjon

Region	Antall kommuner	Snitt pr kommune
Ytre Helgeland	7	35
Ofoten	5	33
Sør-Helgeland	5	33
Salten	9	32
Lofoten	6	31
Vesterålen	6	30
Indre Helgeland	6	27
Sum	44	31



## Former for interkommunalt samarbeid

Samarbeid som går utover grensene til kommunen i Vesterålen:

- Interkommunale samarbeid om arkivtjenestene i Nordland (IKAN).
- Felles døgnbemannet nødalarmeringssentral hvor 27 kommuner i Nordland deltar.
- Felles driftsassistansen i Nordre Nordland og Fylkeskommunen som skal bidra til at vannforsynings- og avløpsanlegg bygges ut og drives ut fra forskriftsmessige krav
- Felles skogbrukstjenester og SML-forvaltning i Vesterålen-Lofoten

Samarbeid som pågår innenfor kommunen i Vesterålen:

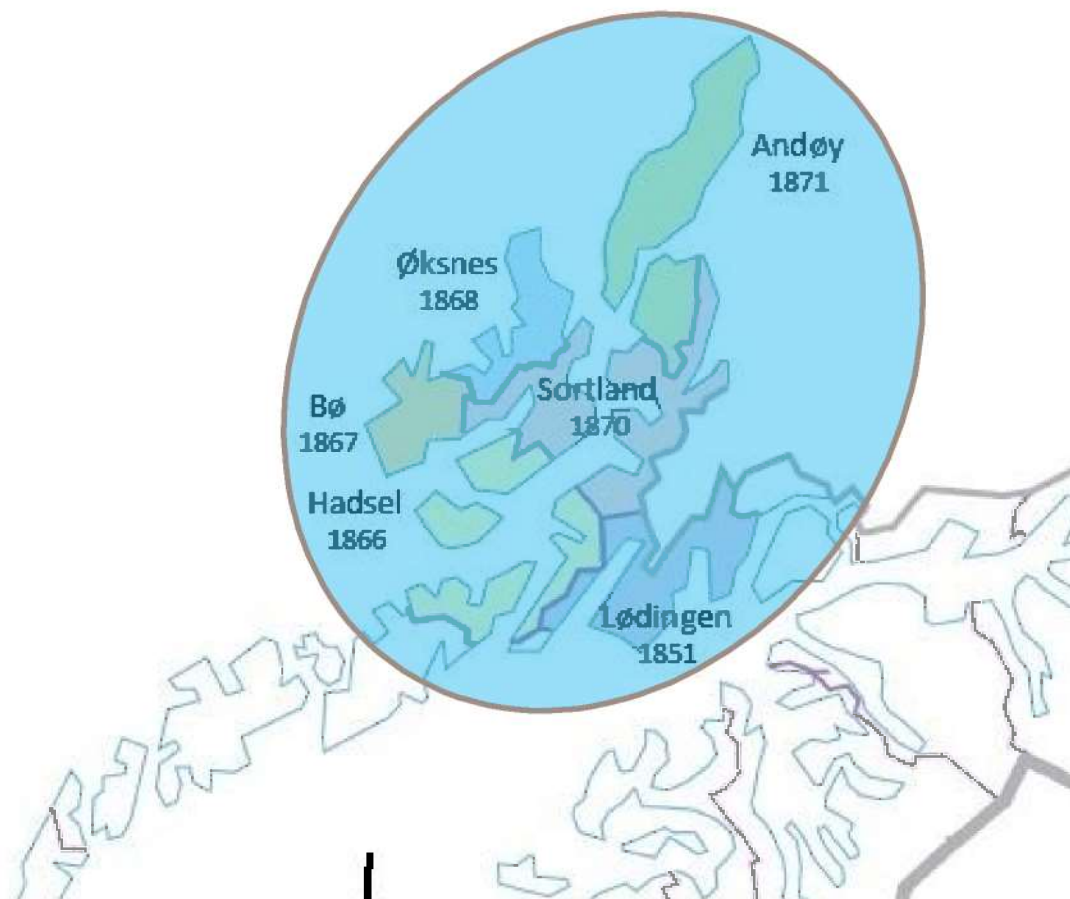
- Et felles interkommunalt samarbeid om avfallshåndtering i Vesterålen med navn Reno-Vest IKS
- Vesterålen kultursamarbeid
- Et felles regionalt kompetansekontor for alle kommunene i Vesterålen region.
- Et felles friluftsråd (Vesterålen friluftsråd)
- Vesterålen Reiseliv
- Fiskerisamarbeidet i Vesterålen
- Kultursamarbeidet i Vesterålen
- Musikksamarbeidet i Vesterålen
- Krisesenteret i Vesterålen

## Nye områder for interkommunalt samarbeid

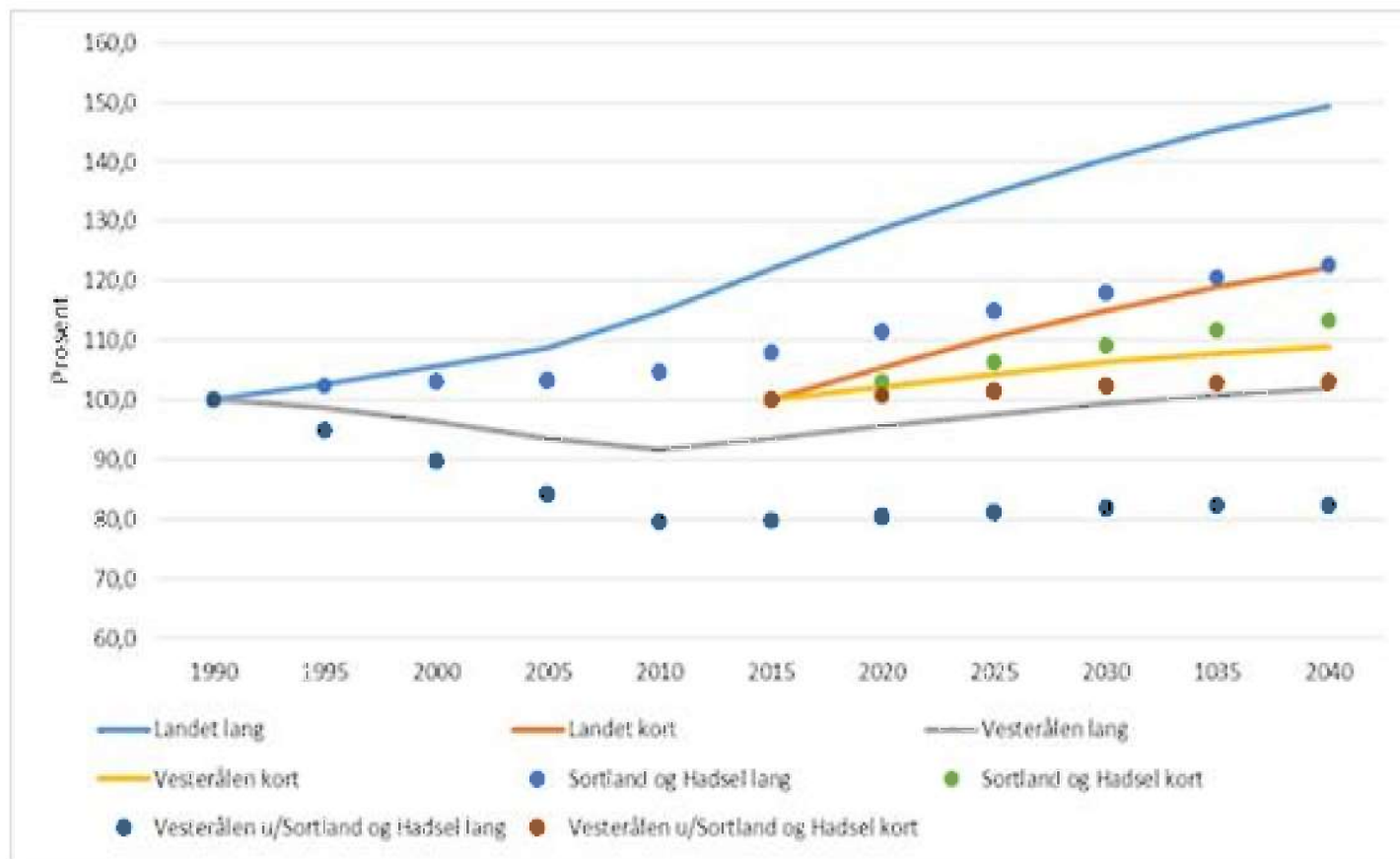
- Felles advokattjenester for Bø, Hadsel, Sortland og Øksnes
- Skatteoppkreverfunksjonene for Andøy, Bø, Hadsel, Lødingen, Sortland og Øksnes
- Samarbeid om arkivtjenester og digitalisering for Andøy, Bø, Hadsel, Lødingen, Sortland og Øksnes
- Fremtidig organisering av VA-sektoren for Hadsel, Bø og Sortland
- Fremtidig felles landbruksforvaltning for Andøy, Bø, Hadsel, Sortland og Øksnes
- Felles interkommunal bedriftshelsetjeneste for Hadsel, Lødingen og Sortland
- Felles brann- og redningstjeneste for Andøya, Bø, Hadsel og Sortland
- Interkommunalt samarbeid innen Geodata for Andøy, Bø, Hadsel, Sortland og Øksnes
- Felles IKT-samarbeid for Andøy, Bø, Hadsel, Lødingen, Sortland og Øksnes

*«Kommunene i Nordland samarbeider overraskende lite om en rekke viktige oppgaver. Det gjelder administrative funksjoner, som skatt, lønn og regnskap. Det gjelder viktige helsetjenester som legevakt, kommuneoverlege, miljørettet helsevern og ikke minst lokalmedisinsk senter og andre samhandlingstjenester» (NIVI, 2014, s. 4)*

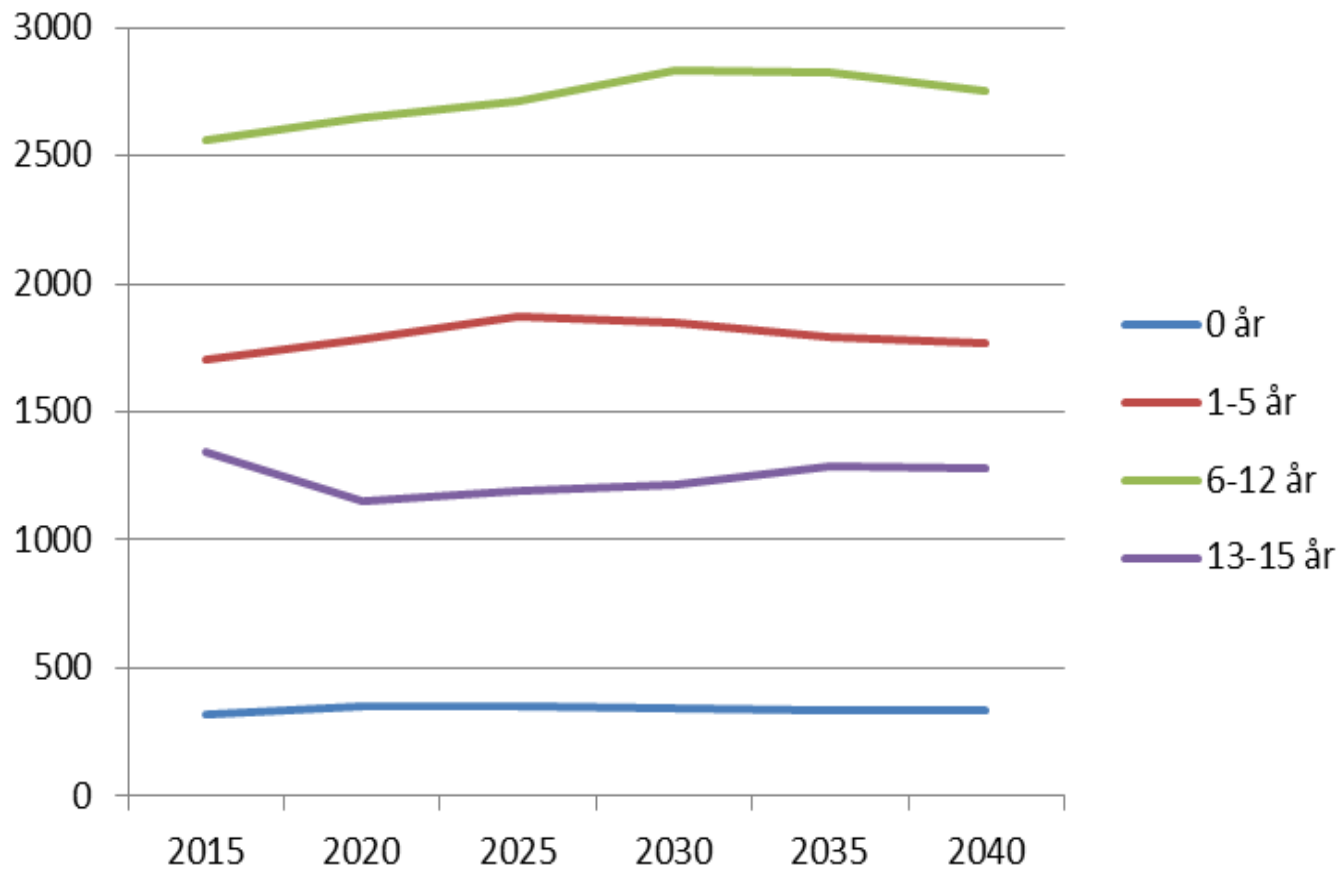
## Frivillige sammenslåing



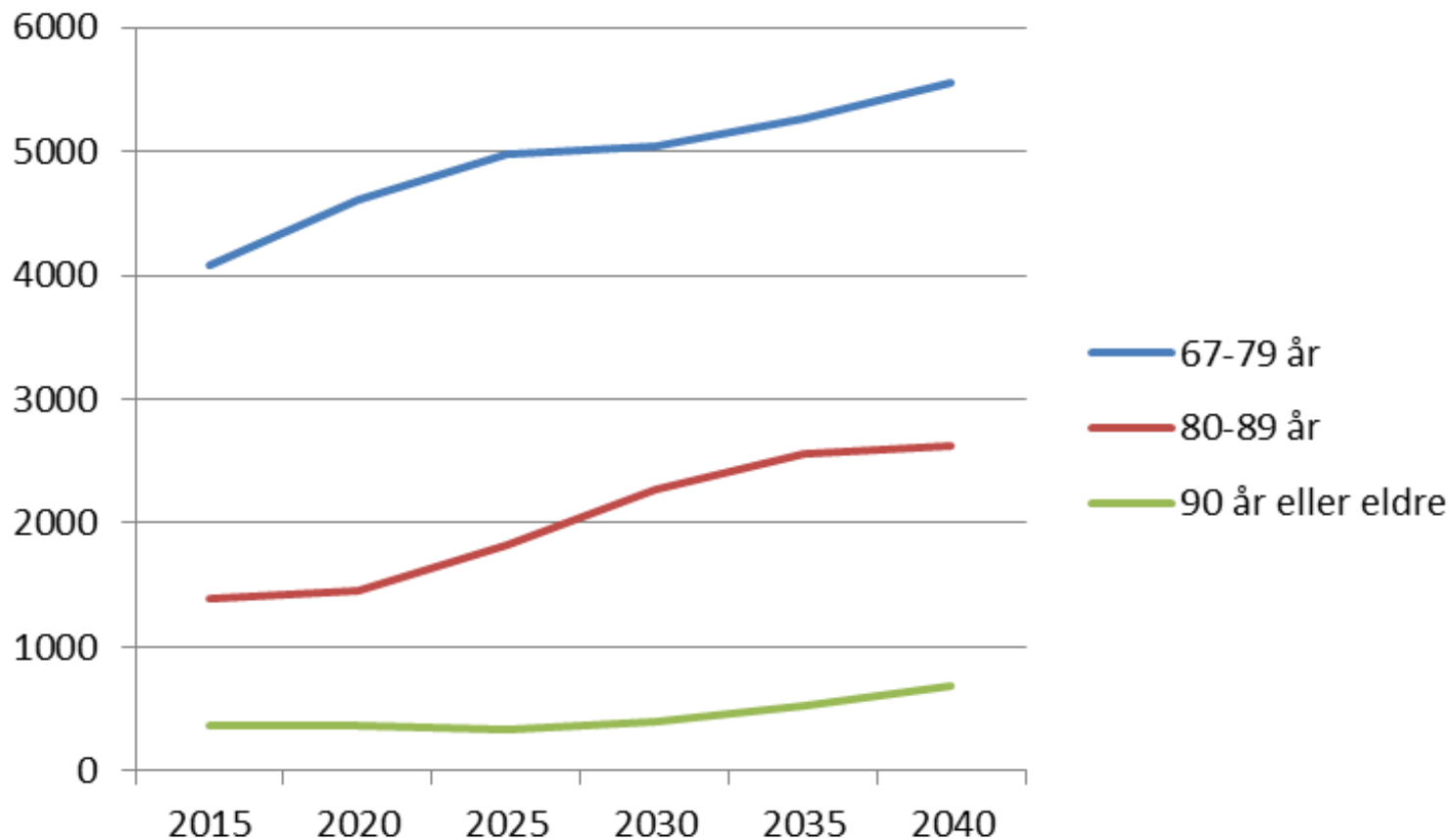
# Befolkningsutvikling



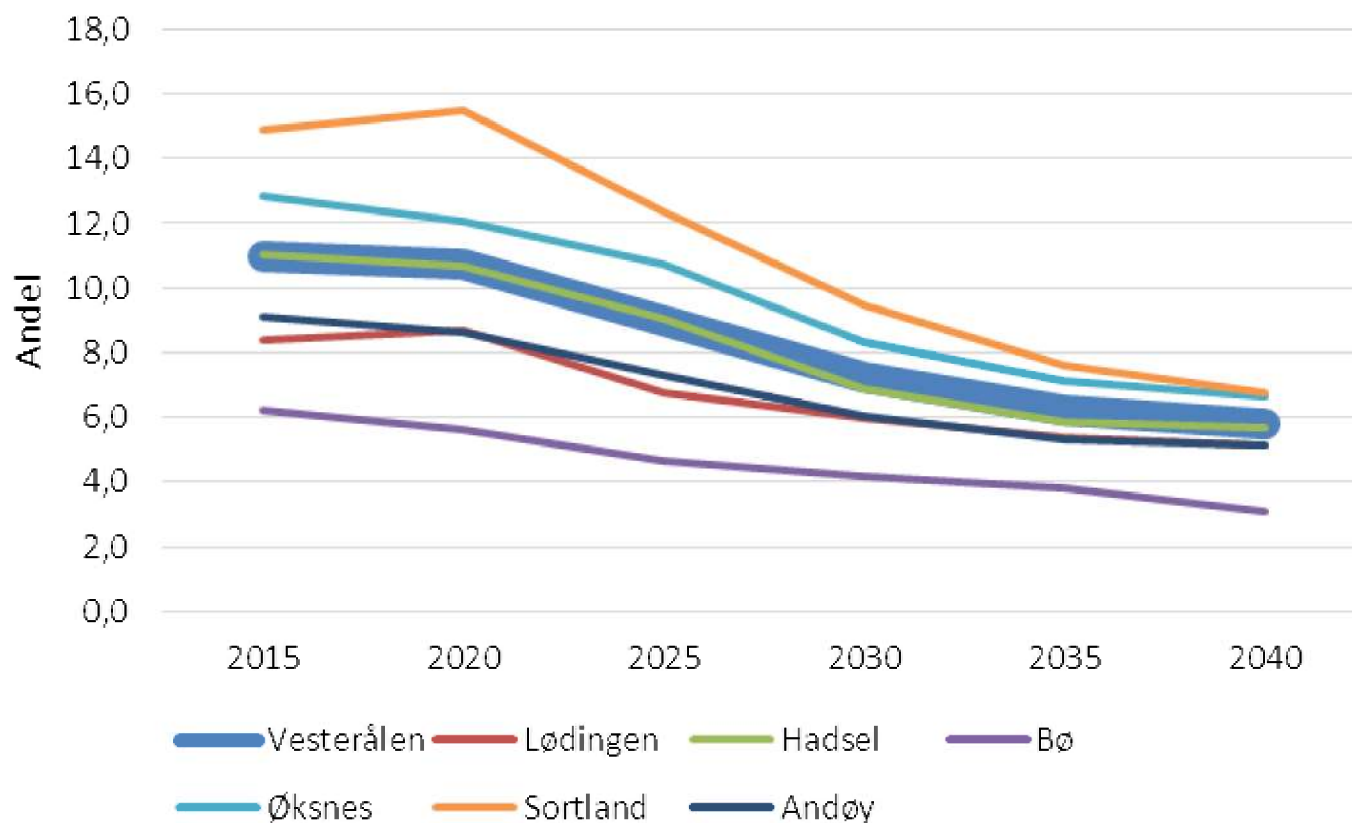
# Oppvekst



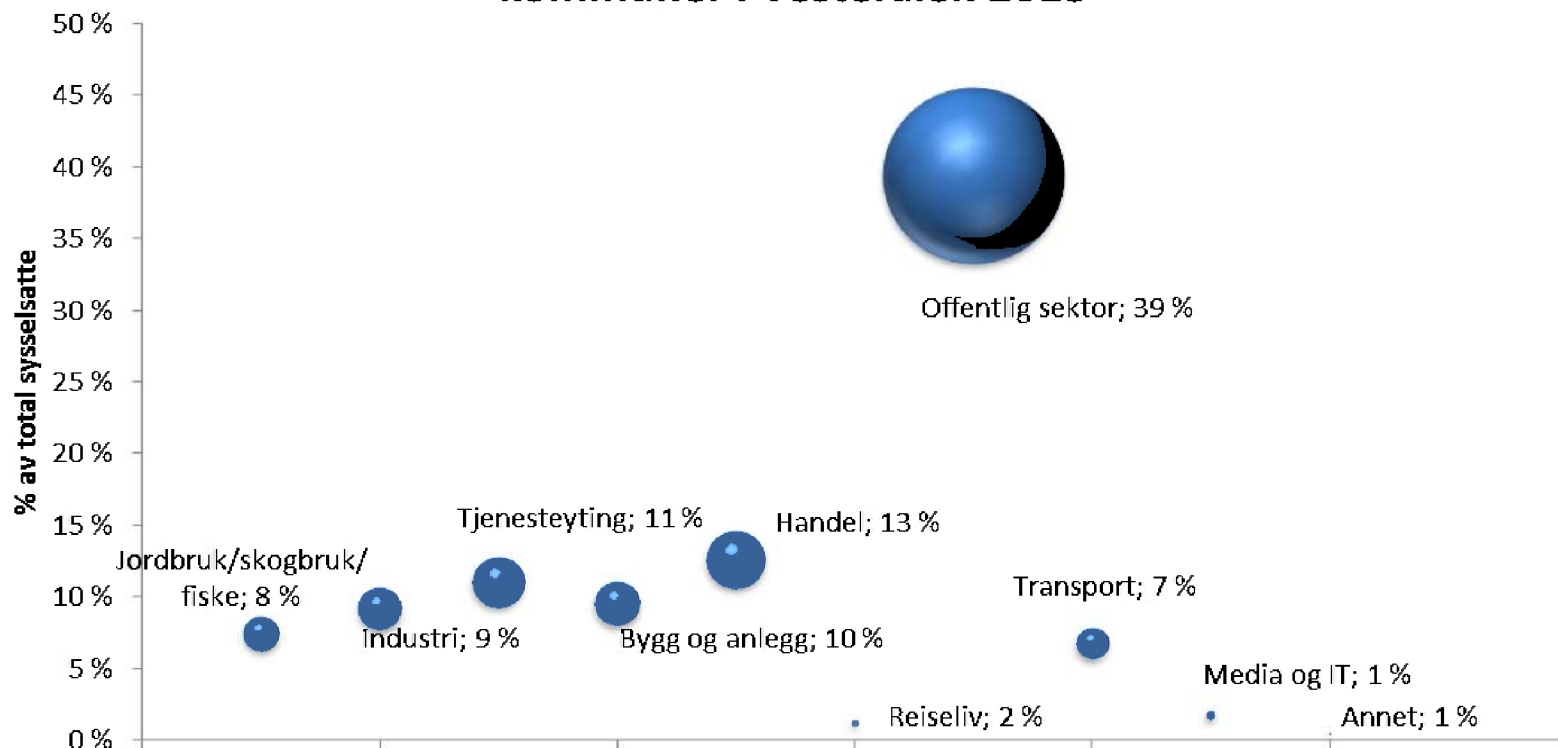
# Eldre



## Innbyggere i aldersgruppen 20-66 per innbyggere 80 år og eldre



## Sysselsatte etter næring, kommuner i Vesterålen 2013





## Utvikling i sysselsetting

Type næring	2001		2008		2013		Endring	Endring
							2001-2013	2001-2013 i %
Jordbruk/skogbruk/fiske	1 512	10 %	1 271	8 %	1 147	8 %	-365	-24 %
Industri	1 545	10 %	1 446	9 %	1 411	9 %	-134	-9 %
Tjenesteyting	1 284	8 %	1 644	11 %	1 693	11 %	409	32 %
Bygg og anlegg	1 261	8 %	1 374	9 %	1 468	10 %	207	16 %
Handel	1 806	12 %	2 086	14 %	1 929	13 %	123	7 %
Media og IT	132	1 %	145	1 %	199	1 %	67	51 %
Offentlig sektor	5 796	38 %	5 721	37 %	6 023	40 %	227	4 %
Transport	1 273	8 %	1 213	8 %	1 043	7 %	-230	-18 %
Reiseliv	384	3 %	343	2 %	279	2 %	-105	-27 %
Annet	89	1 %	59	0 %	79	1 %	-10	-11 %
<b>Totalt sysselsette</b>	<b>15 082</b>	<b>99 %</b>	<b>15 302</b>	<b>100 %</b>	<b>15 271</b>	<b>101 %</b>	<b>189</b>	<b>1 %</b>

## Sysseletting per kommune, etter næring

Sysselettede personer etter arbeidssted	1851	1866	1867 Bø	1868	1870	1871
	Lødingen 2013	Hadsel 2013	(Nordl.) 2013	Øksnes 2013	Sortland 2013	Andøy 2013
01-03 Jordbruk, skogbruk og fiske	8 %	6 %	13 %	16 %	4 %	8 %
05-09 Bergverksdrift og utvinning	1 %	0 %	1 %	1 %	0 %	0 %
10-33 Industri	9 %	15 %	8 %	16 %	3 %	6 %
35-39 Elektrisitet, vann og renovasjon	2 %	1 %	1 %	1 %	3 %	1 %
41-43 Bygge- og anleggsvirksomhet	5 %	7 %	7 %	4 %	9 %	22 %
45-47 Varehandel, reparasjon av motorvogner	10 %	8 %	10 %	13 %	19 %	8 %
49-53 Transport og lagring	11 %	7 %	6 %	7 %	8 %	3 %
55-56 Overnattings- og serveringsvirksomhet	1 %	2 %	1 %	3 %	2 %	2 %
58-63 Informasjon og kommunikasjon	7 %	1 %	0 %	1 %	1 %	0 %
64-66 Finansiering og forsikring	0 %	0 %	0 %	1 %	2 %	0 %
68-75 Teknisk tjenesteyting, eiendomsdrift	4 %	3 %	2 %	3 %	5 %	4 %
77-82 Forretningsmessig tjenesteyting	0 %	2 %	2 %	1 %	4 %	1 %
84 Off.adm., forsvar, sosialforsikring	6 %	3 %	6 %	4 %	7 %	17 %
85 Undervisning	7 %	11 %	7 %	7 %	9 %	8 %
86-88 Helse- og sosialtjenester	27 %	29 %	33 %	21 %	20 %	17 %
90-99 Personlig tjenesteyting	2 %	3 %	2 %	2 %	2 %	1 %
00 Uoppgitt	1 %	0 %	1 %	1 %	0 %	0 %
<b>Totalt</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

## Sysselsatte etter arbeidssted

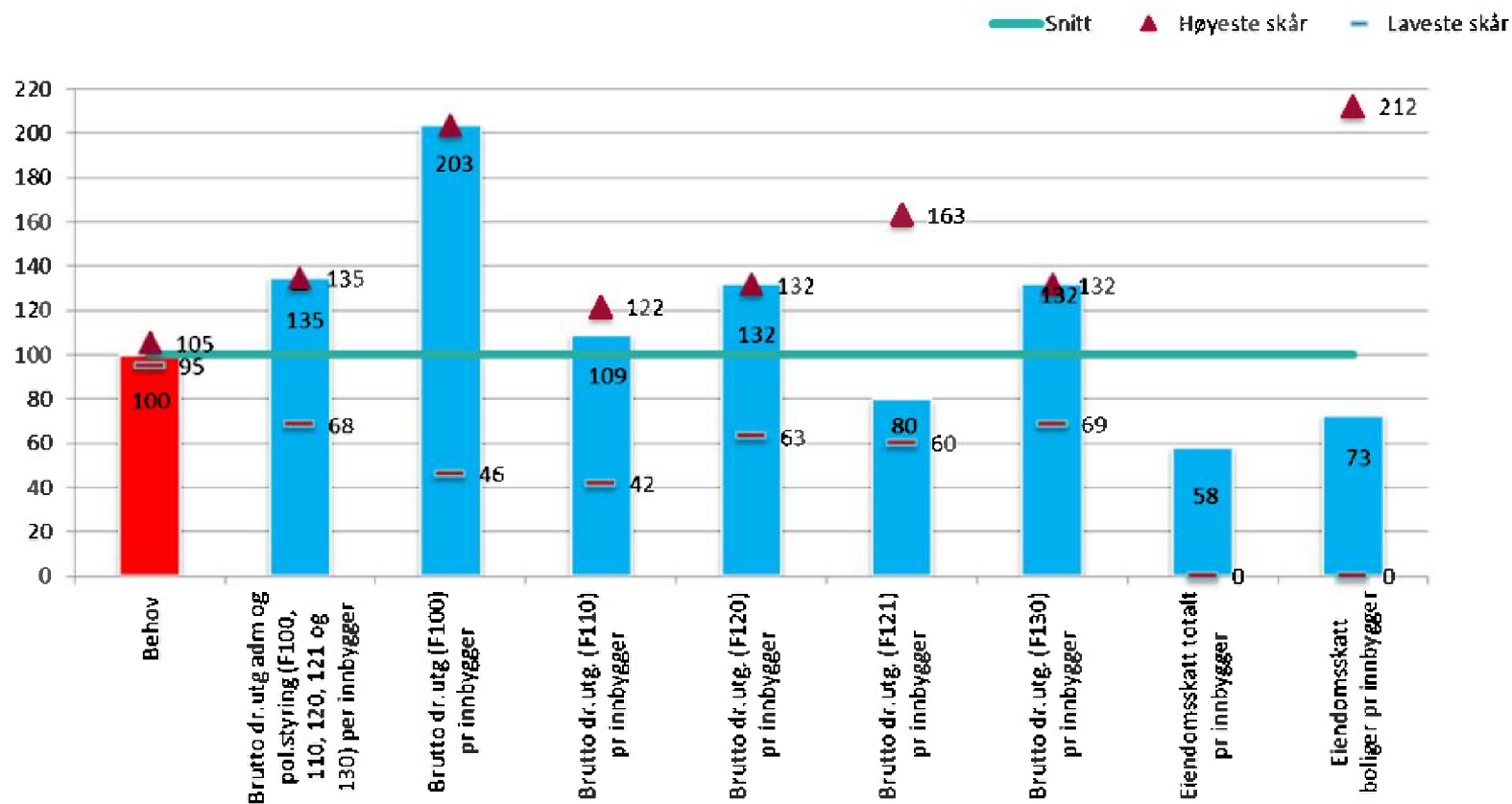
	Bergen	Trondheim	Vesterålen
	2013	2013	2013
01-03 Jordbruk, skogbruk og fiske	0 %	0 %	8 %
05-09 Bergverksdrift og utvinning	4 %	1 %	0 %
10-33 Industri	6 %	6 %	9 %
35-39 Elektrisitet, vann og renovasjon	1 %	1 %	2 %
41-43 Bygge- og anleggsvirksomhet	7 %	8 %	10 %
45-47 Varehandel, reparasjon av motorvogner	13 %	13 %	13 %
49-53 Transport og lagring	5 %	4 %	7 %
55-56 Overnattings- og serveringsvirksomhet	4 %	4 %	2 %
58-63 Informasjon og kommunikasjon	4 %	4 %	1 %
64-66 Finansiering og forsikring	3 %	2 %	1 %
68-75 Teknisk tjenesteyting, eiendomsdrift	7 %	10 %	4 %
77-82 Forretningsmessig tjenesteyting	7 %	6 %	3 %
84 Off.adm., forsvar, sosialforsikring	6 %	5 %	7 %
85 Undervisning	8 %	11 %	9 %
86-88 Helse- og sosialtjenester	19 %	19 %	23 %
90-99 Personlig tjenesteyting	4 %	4 %	2 %
00 Uoppgitt	0 %	0 %	1 %
<b>Totalt</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

# Tilknytning til statlig organisering

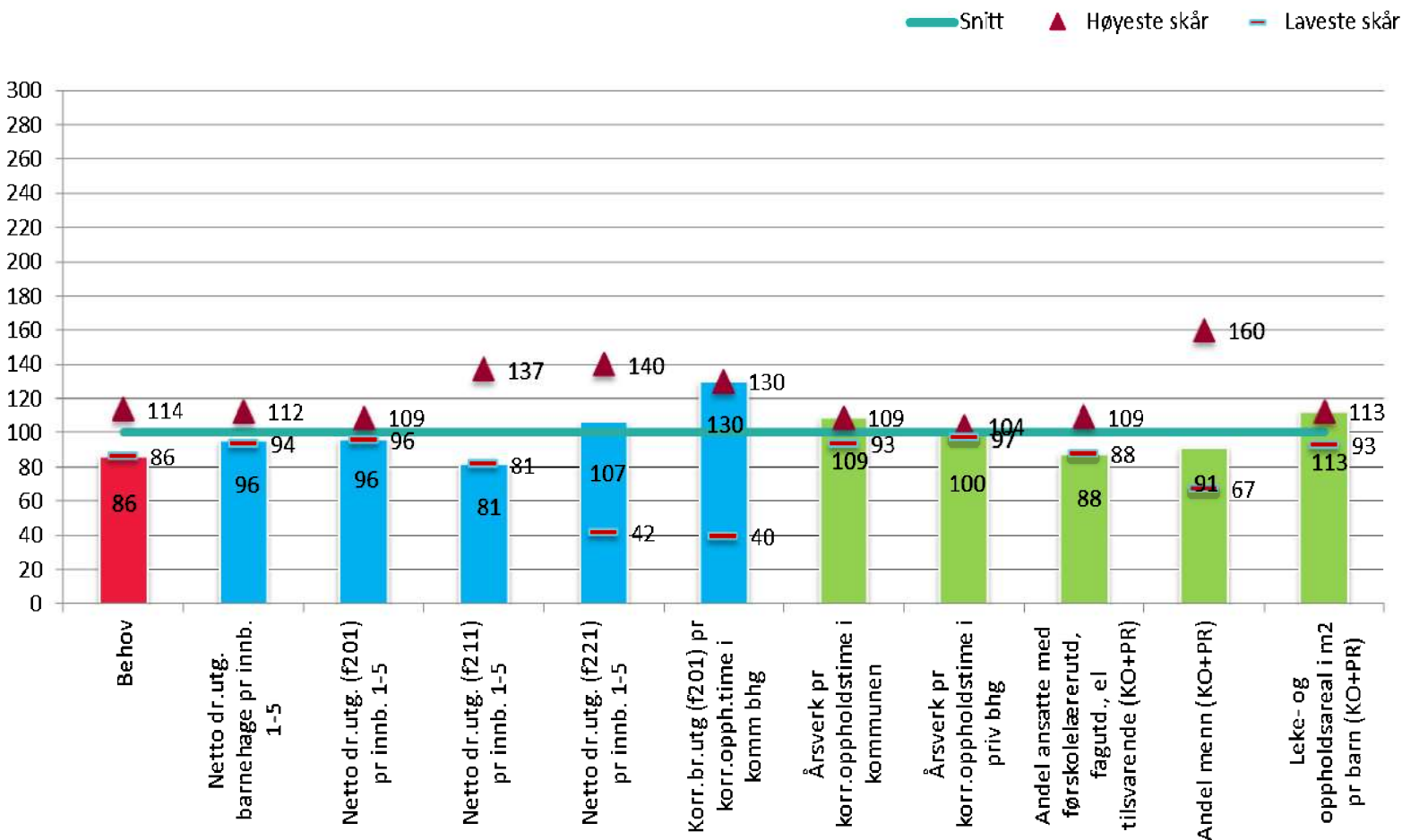
Navn på virksomhet:	Spesifikasjon av organiseringen:	Enkelt kommune som ikke deltar:
Helseforetakene	Nordlandssykehuset i Vesterålen	Lødingen er tilknyttet UNN, Harstad
	Region Vesterålen	
Den norske kirke	Vesterålen Prosti	Lødingen som er en del av Ofoten Prosti
Barne-, ungdoms- og familieetaten	Region Nord	
	Fagteam Sortland	
	Familievernkontor i Vesterålen	Lødingen er tilknyttet Harstad
Fylkesnemnda for sosiale saker	Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker i Nordland	
Skatteetaten	Skatt nord	

Navn på virksomhet:	Spesifikasjon av organiseringen:	Enkelt kommune som ikke deltar:
Toll- og avgiftsetaten	Tollregion Midt-Norge	
Kystverket	Kystverket Nordland	
Domstolene	Vesterålen Tingrett	Lødingen er en del av Ofoten Tingrett
Kriminalomsorgen	Kriminalomsorgen region nord	
Husbanken	Region Bodø	
Jordskifteretten	Lofoten og Vesterålen jordskifterett	
Norges vassdrags- og energidirektorat	Region Nord	

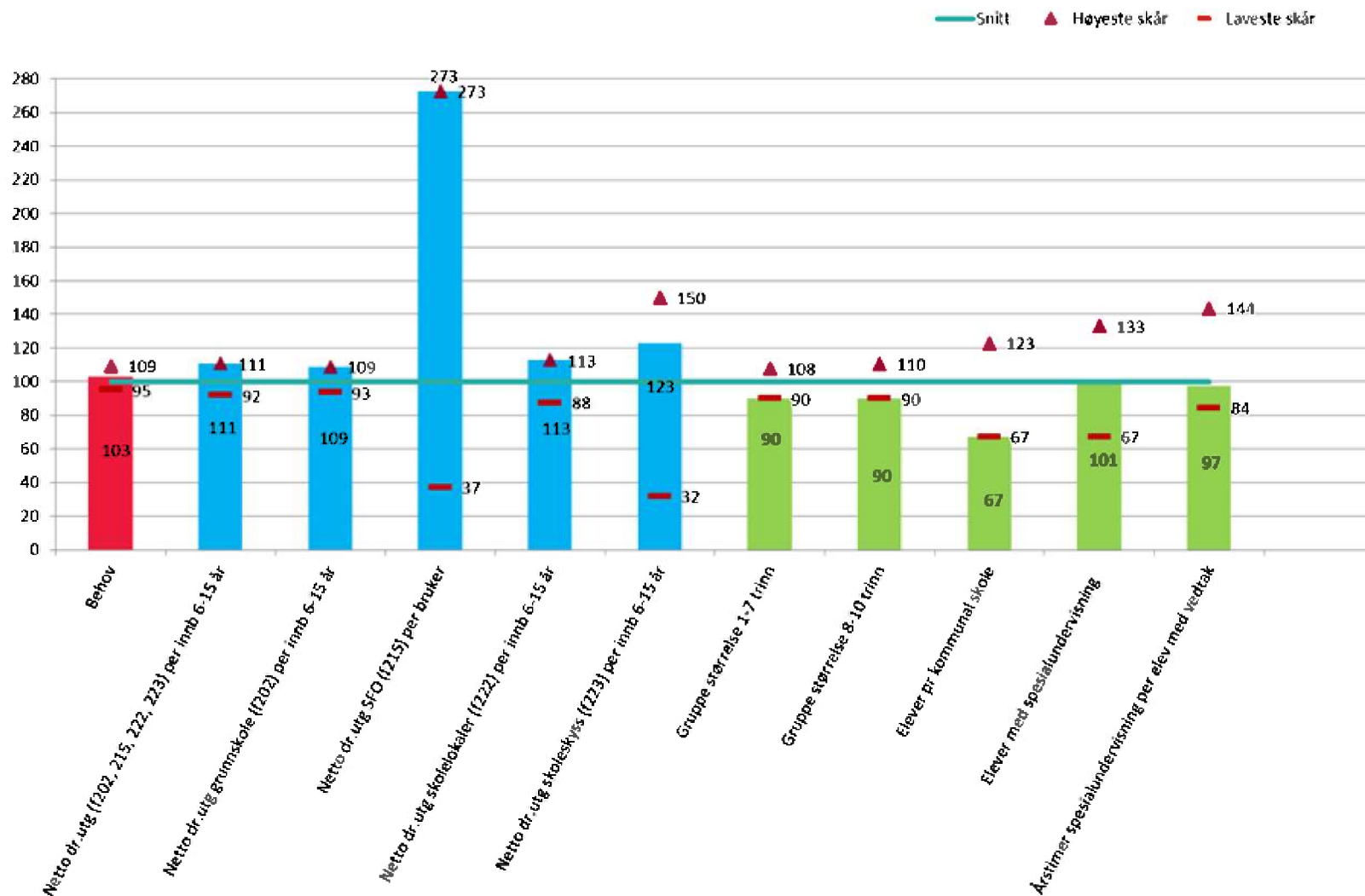
# Administrasjon og styring



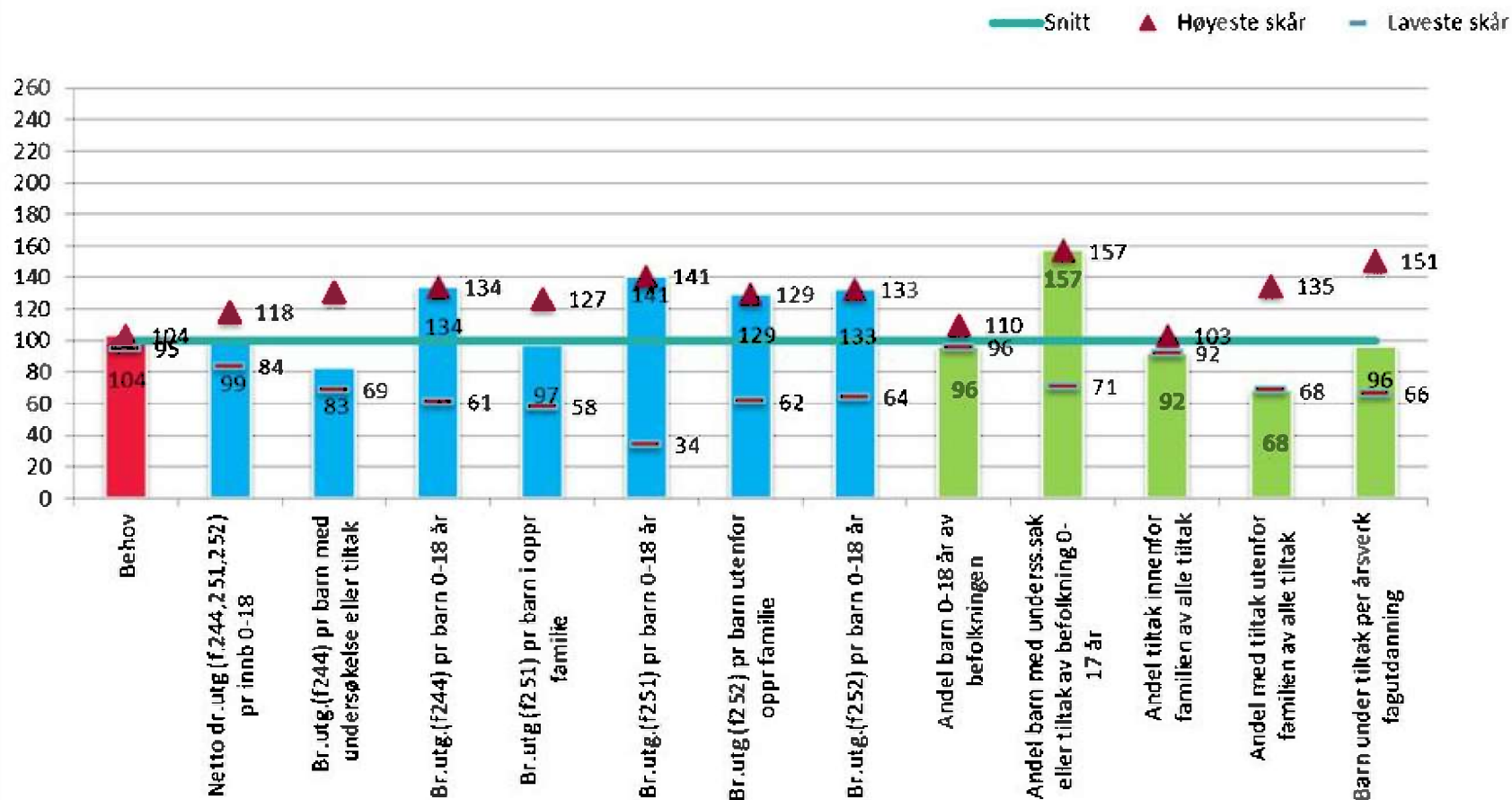
# Barnehage



# Grunnskole

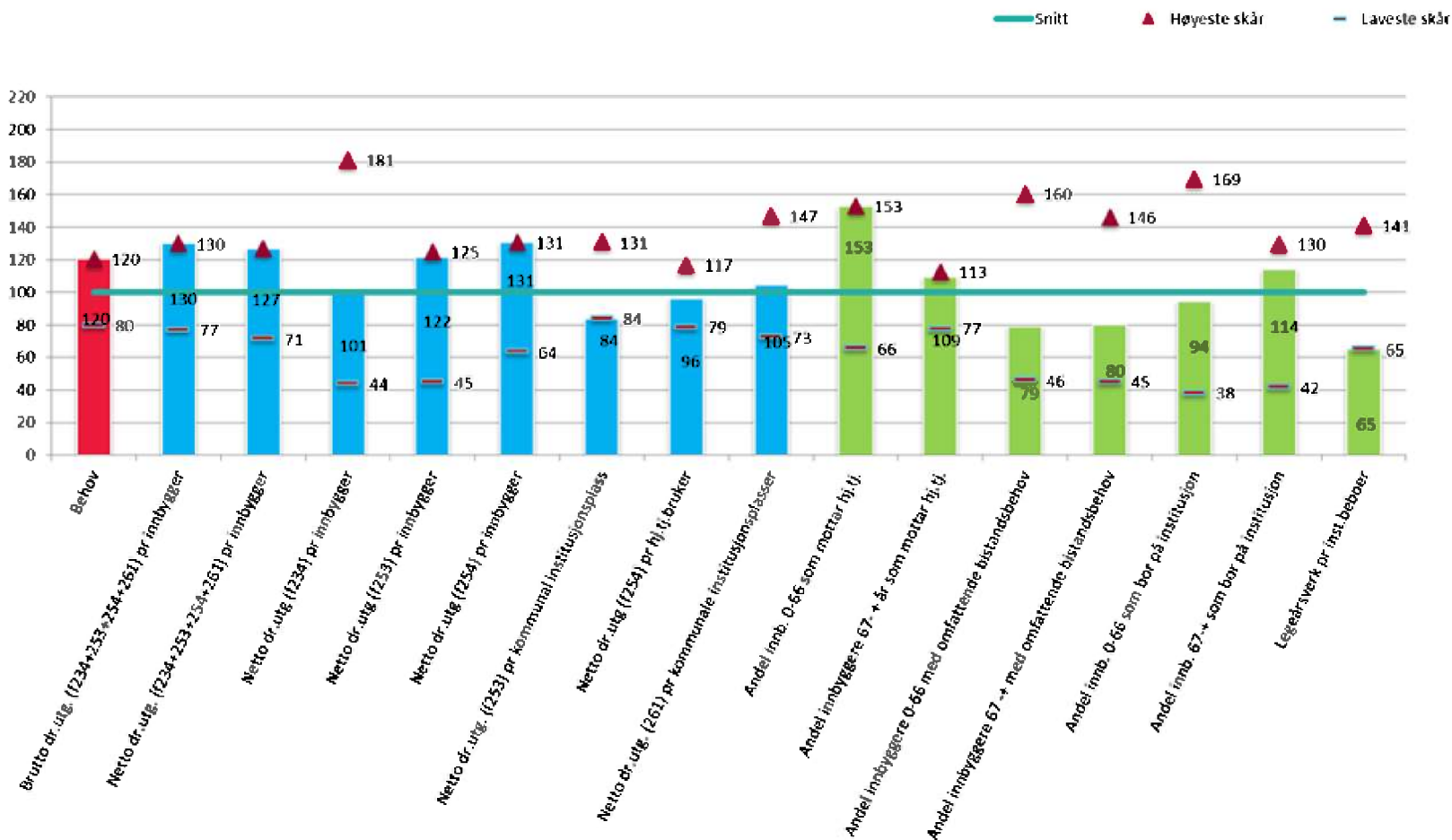


# Barnevern





# Pleie og omsorg



# Utfordringstema

- a) Økonomi
- b) Tjenesters tilgjengelighet og kvalitet
- c) Infrastruktur og nærregionale tilknytningspunkter og næringspolitiske forhold
- d) Demokratiske forhold
- e) Identitet



## Utfordringstema Økonomi

Hvorfor skal en kommune med gode økonomiske rammevilkår slå seg sammen med kommuner med dårligere økonomi?

**Eksempel på relevant(e) beslutningskriterie(r)**

*Er det en vesentlige forskjeller i handlefrihet mellom dagens kommuner?*

**Eksempel på relevant(e) beslutningstema(e)(r)**

*Kan ulikheten antas å være forbigående dersom dagens kommunestruktur fortsetter?*

*Kan ulik handlefrihet avtales tilgodesett gjennom lokale investeringer?*

Hvilke økonomiske forpliktelser kan påvirke økonomien i en sammenslått kommune?

**Eksempel på relevant(e) beslutningskriterie(r)**

*Hvilke udekkede forpliktelser har de ulike kommunene, og hvordan kan dette antas å påvirke fellesskapets handlingsfrihet?*

**Eksempel på relevant(e) beslutningstema(e)(r)**

*Kan ulikheten antas å være forbigående dersom dagens kommunestruktur fortsetter?*

*Er det, uavhengig av kommunesammenslåing, i fellesskapets interesse at nabokommunene får ordnet sine skjulte forpliktelser?*

## Utfordringstema Økonomi

Kan en sammenslåing medføre merkostnader?

**Eksempel på relevant(e) beslutningskriterie(r)**

*Hvilke merkostnader kan forventes som følge av sammenslåingen? Er disse vesentlige?*

**Eksempel på relevant(e) beslutningstema(e)(r)**

*Kan kommunene enes om hvordan merkostnadene skal finansieres og prioriteres?*

I en sammenslåingsprosess vil det alltid være tapere og vinnere?

**Eksempel på relevant(e) beslutningskriterie(r)**

*Er det vesentlige forhold som antas å medføre at en kommune anser en sammenslåing som et «tap» i forhold til dagens kommunestruktur? Hvilke?*

**Eksempel på relevant(e) beslutningstema(e)(r)**

*Kan disse forholdene løses gjennom avtalte tiltak i sammenslåingsavtalen? Kan man f.eks. søke å avtalefeste en garanti som skal forhindre at et slikt opplevd tap faktisk oppstår ved sammenslåingen?*

# Utfordringstema Tjenesters tilgjengelighet og kvalitet

Målgruppe	Eksempel på relevante beslutningskriterier	Eksempel på relevante beslutningstemaer
Tjenester for barn	Det er viktig med lokal barnehagedekning og helsestasjonsdekning? Det er viktig med lokal grunnskoledekning? Det er viktig med lokal dekning knyttet til fritidsaktiviteter (kultur og idrett)?	Effekten av en sammenslåing oppleves å over tid gi trygghet for et tilgjengelig og forbedret lokalt kjernetilbud for den enkelte målgruppen, med evne til fornyelse og videreutvikling?
Tjenester for voksne	Det er viktig med lokale næringssentra for dagligvarer? <sup>1</sup> Det er viktig med lokale trygge omgivelser for barn og ungdom (reisevei, aktivitetstilbud)?	
Tjenester for eldre og syke	Det er viktig med lokale omsorgstilbud og avlastningstilbud?	
Infrastruktur tjenester (alle)	Det er viktig med tilgang på velfungerende tjenester som vannforsyning, avløp, renovasjon, feiing, vedrift og bygningsvedlikehold? Lokalisering er mindre viktig enn tilgangen?	Effekten av sammenslåing oppleves å gi økt kvalitet på infrastruktur tjenester?

# Utfordringstema Tjenesters tilgjengelighet og kvalitet

Målgruppe	Eksempel på relevante beslutningskriterier	Eksempel på relevante beslutningstemaer
<b>Rettighetssikring (alle)</b>	<p>Det er viktig med tilgang på forvaltningstjenester som byggesaksbehandling, tildeling av omsorgstjenester, tildeling av spesialpedagogiske tjenester, barnevern?</p> <p>Lokalisering er mindre viktig enn tilgangen?</p>	<p>Effekten av sammenslåingen oppleves å gi økt tilgang på rettferdige og effektive tjenester for rettighetstildeling?</p>
<b>Tilgang på spesialist- og beredskapstjenester</b>	<p>Det er viktig med tilgang på:</p> <p>Kompetanse for brukere med sammensatte behov innenfor rus og psykiatri?</p> <p>Spesialpedagogiske tjenester?</p> <p>Rådgivningstjenester innenfor næring?</p> <p>Videregående skole med bredt fagtilbud?</p> <p>Sykehjemsplass for de som trenger dette?</p> <p>Beredskapstjenester i krisesituasjoner, herunder brann, redning og legevakt?</p> <p>Lokalisering er mindre viktig enn tilgangen?</p>	<p>Effekten av sammenslåingen oppleves å gi en økt tilgang på spesialist- og beredskapstjenester?</p>

# Utfordringstema Infrastruktur og nærregionale tilknytningspunkter og næringspolitiske forhold

Er dagens kommunestruktur egnet for å sikre videreutvikling av regionen?

Eksempel på relevant(e) beslutningskriterie(r)

*Er dagens kommunestruktur utilstrekkelig for å sikre nødvendig investeringsvilje, effektiv og samordnet planlegging og gode beslutninger som et funksjonelt avgrenset samfunnsutviklingsområde?*

Eksempel på relevant(e) beslutningstema(e)(r)

*Vil en sammenslått kommune være bedre egnet til å planlegge og utvikle regionen som et funksjonelt avgrenset samfunnsutviklingsområde?*

*Vil dette være viktig for å sikre arbeidsplasser for fremtidens innbyggere, herunder å tiltrekke nye næringer og utvikle eksisterende næringer i regionen?*

*Vil en sammenslått kommune legge bedre til rette for en sunnere bosettingsstruktur med trygge nærmiljøer og mindre press på boligbyggingen i sentrum?*

## Utfordringstema Demokratiske forhold

Hvordan påvirkes den politiske styringen og kontrollen, herunder politikeres muligheter og begrensninger ifht. å engasjere seg i nærpolitiske saker av en kommunesammenslåing?

Eksempel på relevant(e) beslutningskriterie(r)

*Er det svakheter ved dagens politiske engasjement, kompetanse eller påvirkningsmuligheter?*

*Er det styrker ved dagens politiske struktur som fryktes svekket ved en kommunesammenslåing?*

Eksempel på relevant(e) beslutningstema(e)(r)

*Kan den politikk i en sammenslått modell forbedre dagens svakheter og bevare dagens styrker?*

*Kan en sammenslått kommunemodell gi muligheter for å utøve en bedre politikk for fellesskapet i regionen?*



# Utfordringstema Identitet

Avstander fra yttergrensen til nærmeste naturlige kommunesenter og identitet (følelser av å høre sammen)

Eksempel på relevant(e) beslutningskriterie(r)

*Hvilke identitetsbærere er særlig viktig i dagens kommunestruktur? Er det fare for at disse svekkes i en sammenslått kommune?*

Eksempel på relevant(e) beslutningstema(e)(r)

*Hvilke identitetsbærere er viktig å beholde lokalt og hvilke er viktig for en samlet region? Finnes det tiltak som kan sikre at dette blir ivaretatt ved en sammenslåing?*

# Politisk styringsmodell

## a) Formannskapsmodellen

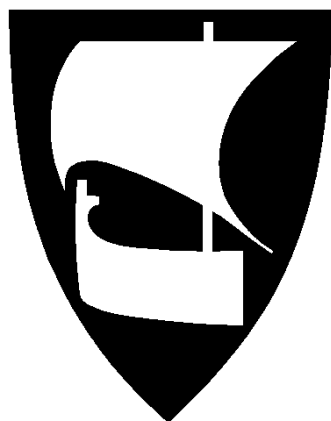
- Kommunestyret, formannskap og rådmann

## a) Parlamentarisk modell

- Krever vedtak innen 31.12.2018 for å kunne iverksettes etter valget i 2019.
- Kommunestyret og kommuneråd

Modell	Eksempler på organisering	Funksjon:
<b>Foreningsbasert lokalutvalgsmodell</b>	Grendeutvalg, Lokalsamfunnsutvalg Utviklingslag	✓ Informasjon ✓ Initiativ ✓ Diskusjonsfora ✓ Link mellom folkelig engasjement og representative organer ✓ Fellesskaps- og identitetsskapende
<b>Organ med delegert beslutningskompetanse og tjenesteansvar (et ytre ledd av kommunen)</b>	Kommunedeler	✓ Delegert ansvar for budsjett eller tjenester ✓ En viss beslutningskompetanse

# Bø kommune i Nordland



**«Skal Bø slå seg sammen med andre kommuner?»**



Lokal rådgivende folkeavstemming 14. september 2015

Informasjonsgrunnlag

## Innhold

1. Sammendrag .....	3
Hvorfor kommunereform? .....	3
Rapport anbefaler kommunesammenslåing i Vesterålen.....	3
Hvordan blir kommuneøkonomien om Bø velger å ikke slå seg sammen med andre kommuner? ...	4
Hvor står Bø i 2015? .....	4
Kan interkommunal samarbeid være et alternativ? .....	5
Hva skal Bø være i framtida?.....	6
Skal Bø slå seg sammen med andre kommuner?.....	6
2. Innledning.....	8
3. Om kommunereformen .....	9
Nærmere om de politiske målene for kommunereformen .....	9
Flere «delreformer» i reformarbeidet .....	10
Økonomiske virkemidler .....	10
Det går to tog .....	11
4. Utredning av fordeler og ulemper med kommunesammenslåing .....	12
Sammendrag .....	12
BDOs tilråding.....	13
5. Noen sentrale spørsmål.....	16
Hva vil skje med kommuneøkonomien hvis Bø velger å ikke slå seg sammen med andre kommuner? .....	16
Kan interkommunal samarbeid være et alternativ? .....	17
6. Hva skal Bø være i framtida?.....	18
Ståsted og situasjon i 2015.....	19

## 1. Sammendrag

Kommunestyret i Bø vedtok den 26. mars 2015 at det skal avholdes en rådgivende folkeavstemming samtidig som kommunestyre- og fylkestingsvalget 2015. Spørsmålet er: «Skal Bø slå seg sammen med andre kommuner.»

### Hvorfor kommunereform?

Bakgrunnen for folkeavstemminga er at Stortinget har vedtatt at det skal gjennomføres en kommunereform. De politiske målene for kommunereformen er:

- 1 Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne.**
- 2 Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling.**
- 3 Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner.**
- 4 Styrket lokaldemokrati.**

Stortingsflertallet mener at et flertall av kommunene ikke er store eller robuste nok til å håndtere de oppgavene de er forventet å løse. Dette begrunnes med at halvparten av de 428 kommunene som finnes i dag er kommuner med mindre 5000 innbyggere. Bø er en av disse kommunene.

### Rapport anbefaler kommunesammenslåing i Vesterålen

Konsulentfirmaet BDO har på oppdrag fra Vesterålen Regionråd gjennomført en utredning som ser på fordeler og ulemper knyttet til en eventuell kommunesammenslåing i Vesterålen. De skulle vurdere dette opp mot dagens kommunestruktur og alternative samarbeidsformer. BDO konkluderer med at dagens kommunestruktur ikke er et reelt alternativ fordi vesterålskommunene ikke vil ha tilstrekkelig økonomi, kompetanse og kapasitet til å løse utfordringene alene. BDO vurderer at en interkommunal samarbeidsmodell vil være et bedre alternativ. Dette vil langt på vei kunne løse de fleste av de største utfordringene som kommunene står overfor, men BDO mener at interkommunale samarbeid svekker kommunenes politiske og administrative ledelses direkte påvirkningsmulighet.

BDO mener at en kommunesammenslåing er den beste løsningen. Dette vil samsvare med intensjonen i Stortingsvedtak og Ekspertutvalgets anbefalinger. Det er derfor naturlig å tro at en sammenslått kommune vil bli tilgodesett med de beste relative rammebetingelsene i fremtiden. Videre peker de på at en sammenslått kommune vil oppnå gevinster innenfor blant annet:

- Redusert administrativt behov
- Arealeffektivisering
- Økt effektivitet
- Mer fleksibel bruk av ansatte
- Mindre sårbarhet for sykdom og lavere vikarutgifter

## Hvordan blir kommuneøkonomien om Bø velger å ikke slå seg sammen med andre kommuner?

Inntektssystemet for kommunene skal gjennomgås og ses i sammenheng med kommunereformen. Blant annet BDO-rapporten tar utgangspunkt i at småkommuner som ikke slår seg sammen vil miste dagens kompensasjon som småkommuner, eksempelvis småkommunetillegg, basistilskudd og ulike distriktstilskudd.

Vi vet ikke i dag hva dette vil utgjøre i tapte inntekter for de kommunene som velger å ikke slå seg sammen. Dette, som gjerne omtales som «riset bak speilet» i kommunereformen, vil potensielt få alvorlige konsekvenser for Bø. I 2015 utgjør Nord-Norge tilskuddet kr 4 346 000 og småkommunetilskuddet kr 5 475 000 for Bø kommune. Til sammen utgjør dette nesten 6% av de til sammen kr 169 516 000 som kommunen får som frie inntekter over statsbudsjettet. Det er antydning at en også skal se på basistilskuddet som i 2014 var kr 12 331 000. Det er likevel verdt å merke seg at Stortinget har enda ikke vedtatt disse endringene. Hvordan kommuneøkonomien blir for de kommunen som velger å ikke slå seg sammen, er med andre ord usikkert.

Det er derimot kjent at den nye sammenslåtte kommunen vil beholde disse tilskuddene som om den fortsatt var to (eller flere) kommuner i 15 år, for deretter å fjernes i løpet av en 5-års periode. Tanken er at da vil gevinsten med større og mer robuste kommuner oppveie frafallet av inntekter i dagens kommunestruktur. Kommunene som velger å slå seg sammen vil i en overgangsfase motta engangskostnader og reformstøtte, eksempelvis vil en sammenslått Vesterålen kommune motta 55 mill. i engangskostnader, og 25 mill. i reformstøtte.

## Hvor står Bø i 2015?

### **Bø har gode offentlige tjenester**

Skolestrukturen er desentralisert med tre barneskoler geografisk spredt i kommunen, og en felles ungdomsskole. Her er tre offentlige barnehager tilsvarende skolekretsene, og en privat

barnehage. Full barnehagedekning har lenge vært en realitet i Bø, og fleksibilitet fra kommunen sin side gjør at vi ofte kan tilby barnehageplass utenom hovedopptaket også.

Bø kommune har en godt utbygd eldreomsorg, både i heimetjenesten og på institusjon. Kommunen har ved målretta innsats klart å rekruttere det som trengs av helsepersonell, og det helhetlige helsetilbudet er svært godt i Bø. Vi har god og stabil legedekning, og kommunen deltar i interkommunal legevaktordning. Det er de siste åra satset på folkehelsearbeid gjennom en egen folkehelsekoordinator og gjennom tverrfaglig og tverrsektorielt arbeid. Samhandlingsreformen er så langt gjennomført i Bø uten betalingspliktige døgn, og Bø har etablert egne KAD-plasser.

Det er over år investert mange offentlige kroner i utbygging av næringsmessig infrastruktur, særlig kaier og havner. I samarbeid med næringsdrivende og Kystverket er det investert i innseilinga til Straumsjøen, i Skårvågen, ved Steinesjøen og nå snart også i Hovden. Staten er ellers i liten grad til stede i Bø. Kommunen står i fare for å miste lensmannskontoret, Vesterålen DPS avdeling Straume er lagt ned, og Loran C-stasjonen er også varsla nedlagt.

Bø er kjent for omfattende dugnadsarbeid, og den frivillige innsatsen fører til tilbud av tjenester som verken det offentlige eller det private markedet kan tilby. Dette gjelder særlig innenfor kultursektoren, men også i folkehelsearbeidet. Det frivillige arbeidet er limet i samfunnet, og sterke sosiale nettverk er en av Bø kommunes største styrker.

### **Utfordringer**

Bø kommune hadde ved utgangen av 2013 ei gjeld på 262,6 millioner kroner, som utgjør drøye nesten 100.000 kroner pr innbygger. Høg gjeld fører til høge kapitalutgifter, og den kommunale økonomien er sårbar for eventuell renteoppgang. Befolkningsnedgangen fører også til en trang kommuneøkonomi, og Bø kommune var ved utgangen av 2014 fortsatt en såkalt ROBEK-kommune. Å holde oppe folketallet i Bø er avgjørende for å kunne opprettholde tjenestetilbudet i kommunen. Lykkes vi ikke med det, kommer vi til å bli nødt til å foreta strukturgrep og/eller redusere kvaliteten på de offentlige tjenestene.

### [Kan interkommunal samarbeid være et alternativ?](#)

Kommunestyret i Bø påpekte i behandlinga av BDO-rapporten at interkommunalt samarbeid i for liten grad ble vurdert, analysert og drøfta. Siden interkommunalt samarbeid ikke er i tråd med intensjonene i kommunereformen, vurderes ikke dette som et reelt alternativ av BDO. Kommunestyret pekte likevel på at interkommunalt samarbeid i tiår har vært holdt fram som

en metode for å sikre likeverdige tjenester i hele landet. Vesterålen har vært en foregangsregion på området.

Om en erkjenner at Bø kommune står overfor en del utfordringer når det gjelder å kunne tilby gode tjenester til befolkninga i framtida, så er spørsmålet derfor om økt interkommunalt samarbeid kan være et alternativ til kommunesammenslåing? Dette er i skrivende stund ikke utreda.

### Hva skal Bø være i framtida?

Kommunestyret i Bø vedtok høsten 2014 kommuneplanens samfunnsdel 2014-2026. Kommuneplanen tar utgangspunkt i Bø sine mange kvaliteter og fortrinn. I Bø fins naturressurser som mineraler og rovdryrfrie utmarksområder, nærhet til viktige fiskefelt og skipsleia på yttersida av Vesterålen. Dessuten fins en stor dose med pågangsmot, dugnadsånd og en sterk frivillig sektor. Disse ressursene må utnyttes.

Målet i kommuneplanen er først å stoppe befolkningsnedgangen, så jobbe for vekst i folketallet. Gitt demografien i Bø er dette ambisiøse mål. Skal vi nå målene, må vi lykkes i å skape flere arbeidsplasser. Det er ei utfordring for hele Bø-samfunnet, ikke bare for Bø kommune som organisasjon.

Siden starten av 2000-tallet er folketallet i Bø redusert med nærmere 20%. Utfordringa i Bø er ikke først og fremst fraflytting – årsaken til befolkningsnedgangen i Bø ligger aller mest i fødselsunderskuddet. Alderssammensetninga i Bø er preget av en høg andel eldre. Prognoser tilsier at denne andelen vil bli større, fordi vi vil oppleve tallmessig nedgang i den yrkesaktive delen av befolkninga - om vi ikke klarer å stoppe utviklinga.

Kommuneplanen er bygd opp rundt følgende satsingsområder:

- Videreutvikle det gode liv i Bø
- Skape flere arbeidsplasser
- Flere skal bo i Bø

### Skal Bø slå seg sammen med andre kommuner?

Det er et politisk spørsmål å vurdere hvorvidt kommunesammenslåing er ønska eller uønska. Det er også et politisk spørsmål å vurdere om de utfordringene som Bø står overfor, bare kan



løses med kommunesammenslåing, eller om det fins andre måter å forbedre tjenestene til befolkninga og styrke lokaldemokratiet. Det er i særdeleshet et politisk spørsmål å gjøre en strategisk vurdering av om "kommunesammenslåing uansett kommer til å skje", eller om Bø kommune sjøl vil kunne avgjøre hva som skjer med Bø.

Det er derfor politikerne har spurt folket om råd: «Skal Bø slå seg sammen med andre kommuner?»

## 2. Innledning

Stortinget ga i forbindelse med behandlingen av kommuneøkonomiproposisjonen for 2015 sin tilslutning til at det gjennomføres en kommunereform. Reformen tar sikte på å styrke lokaldemokratiet, og sette kommunene i endra bedre stand til å møte dagens og fremtidens velferdsoppgaver. Dette skal blant annet skje gjennom å etablere en ny kommunestruktur med færre og mer robuste kommuner.

Regjeringen beskriver dagens kommuner som generalistkommuner. Dette innebærer blant annet at alle kommuner har de samme kravene når det gjelder å gi tjenester til innbyggerne, samt planlegging og utviklingsoppgaver i lokalsamfunnet. Kommunestørrelsen har derfor ingen betydning for hvilke oppgaver en kommune er forventet å løse. Ettersom halvparten av de 428 kommunene som finnes pr. dato er kommuner med mindre 5000 innbyggere, mener Regjeringen at et flertall av kommunene ikke er store eller robuste nok til å håndtere de oppgavene de er forventet å løse.

Det forventes at kommunene skal slutte opp om den prosessen som Stortinget har vedtatt. Fylkesmannsembetene har dermed fått i oppdrag å "følge opp" kommunene slik at prosessen blir i tråd med Stortingets forutsetninger.

Det er et politisk spørsmål å vurdere hvorvidt kommunesammenslåing er ønska eller uønska. Det er også et politisk spørsmål å vurdere om de utfordringene som Bø står overfor, bare kan løses med kommunesammenslåing, eller om det fins andre måter å forbedre tjenestene til befolkninga og styrke lokaldemokratiet. Det er i særdeleshet et politisk spørsmål å gjøre en strategisk vurdering av om "kommunesammenslåing uansett kommer til å skje", eller om Bø kommune sjøl vil kunne avgjøre hva som skjer med Bø.

Kommunestyret i Bø vedtok den 26. mars 2015 at det skal avholdes en rådgivende folkeavstemming samtidig som kommunestyre- og fylkestingsvalget 2015. Den 23. april 2015 vedtok kommunestyret at spørsmålet i den rådgivende folkeavstemminga skal være: «Skal Bø slå seg sammen med andre kommuner.»

Dette heftet er utarbeidet av administrasjonen i Bø kommune som en informasjonsgrunnlag for folkeavstemminga.

### 3. Om kommunereformen

Flertallet på Stortinget har sluttet seg til at det skal gjennomføres en kommuneform. Målene for reformen er

- 1 Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne.**
- 2 Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling.**
- 3 Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner.**
- 4 Styrket lokaldemokrati.**

#### Nærmere om de politiske målene for kommunereformen

##### 1) **Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne**

Større kommuner med bedre kapasitet og kompetanse vil legge til rette for gode og likeverdige tjenester over hele landet. Større fagmiljø vil gi mer stabile arbeidsmiljø, bredde i kompetansen og en bredere tiltaksportefølje, særlig i små og spesialiserte tjenester.

##### 2) **Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling**

Kommunesektoren skal bli bedre i stand til å løse nasjonale utfordringer. Reformen skal bedre forutsetningene for en styrket og samordnet lokal og regional utvikling i alle deler av landet både når det gjelder arealbruk, samfunnsikkerhet- og beredskap, transport, næring, miljø og klima, og også den sosiale utviklingen i kommunen. Det er ønskelig at kommunegrensene i større grad tilpasses naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner.

##### 3) **Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner**

Større kommuner vil ha større ressursgrunnlag og kan også ha en mer variert befolknings- og nærings sammensetning. Det gjør kommunene mer robuste overfor uforutsette hendelser og utviklingstrekk. Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner vil legge til rette for en mer effektiv ressursbruk innenfor begrensede økonomiske rammer.

##### 4) **Styrke lokaldemokratiet og gi større kommuner flere oppgaver.**

Større og mer robuste kommuner kan få flere oppgaver. Dette vil gi økt makt og myndighet til kommunene, og dermed økt lokalt selvstyre. Større kommuner vil også redusere behovet for interkommunale løsninger. Færre og større kommuner som gjennomfører en velferdspolitik i henhold til nasjonale mål, vil redusere behovet for statlig detaljstyring. Kommunene vil slik få større frihet til å prioritere og tilpasse velferdstilbudet til innbyggernes behov.

(Kilde: kmd.dep.no)

## Flere «delreformer» i reformarbeidet

Under paraplyen «kommunereform» er det flere vesentlige forhold som gjelder kommunenes rammevilkår som skal utredes i årene fram til og med 2017.

**Kommunestrukturen:** Selve kommuneinndelingen skal utredes og diskuteres, og det er denne oppgaven som kommunene i størst grad vil bli involvert i. Stortinget skal behandle den nye strukturen våren 2017 i en egen lovproposisjon.

**Oppgavene til kommunene:** Våren 2015 ble det lagt fram en stortingsmelding med forslag til nye oppgaver til nye og større kommuner. Det foreslås blant annet at de nye kommunene kan få flere oppgaver innenfor helse- og velferdstjenester. Tannhelsetjenesten, samt større ansvar for rehabiliteringstjenester og basishjelpemidler er blant disse. Regjeringen har også startet en gjennomgang av den statlige styringen med kommunene. Resultatet av gjennomgangen vil legges fram for Stortinget våren 2017. Målet er å begrense den statlige styringen der det er mulig, både for å styrke det lokale selvstyret og for å fjerne unødvendig byråkrati.

**Finansieringen av kommunene:** Inntektssystemet for kommunene skal også gjennomgås i denne perioden og skal sees i sammenheng med kommune-reformen. Det er flere elementer av inntektssystemet som skal under lupen. Dette gjelder «smådriftsulemper» som i dag sees på som en ufrivillig kostnad som kommunene i inntektssystemet kompenseres fullt ut for. Videre vil utformingen av de regionalpolitisk begrunnede tilskuddene (som småkommune-tilskudd, distriktstilskudd Sør-Norge og storbytilskudd) bli vurdert. Fordelingen mellom skatteinntektene og de andre inntektene skal også vurderes, og Regjeringen ønsker at kommunene skal beholde mer av skatteinntektene enn i dag.

*(Kilde: kmd.dep.no, og Fylkesmannen i Aust-Agder sin «jungelveileder» datert 19.01.2015)*

## Økonomiske virkemidler

- Departementet vil dekke nødvendige engangskostnader ved sammenslåingen etter en standardisert modell. Støtten til dekning av engangskostnadene differensieres etter antall kommuner og antall innbyggere i sammenslåingen; minimum 20 mill kroner, maksimalt 65 mill kroner.
- Kommuner som slår seg sammen vil kunne få reformstøtte for å lette overgangen til en ny kommune. Reformstøtten går til alle sammenslåtte kommuner som etter sammenslåingen har mer enn 10 000 innbyggere, med et minstebeløp på 5 millioner kroner per sammenslåing. Støtten er differensiert etter innbyggertall i den nye

kommunen. Maksimalt beløp er 30 millioner kroner for de mest folkerike sammenslåingene.

- Dagens ordning med inndelingstilskuddet videreføres. Med dagens inndelingstilskudd får den nye sammenslåtte kommunen beholde tilskudd som om den fortsatt var to (eller flere) kommuner i 15 år etter sammenslåingen, før inndelingstilskuddet trappes ned over 5 år. Dette er i følge departementet en gunstig og langsiktig ordning for kommunene, som får god tid på seg til å tilpasse seg nye rammebetingelser.

(Kilde: kmd.dep.no.)

## Det går to tog

Departementet legger opp til to ulike løp i reformperioden:

- *Kommuner som vedtar sammenslåing senest høsten 2015: kongelig resolusjon*

Kongen i statsråd har myndighet til å vedta sammenslåinger der kommunene er enige. For kommuner som gjør kommunestyrevedtak i løpet av høsten 2015, vil departementet legge til rette for at sammenslåing skal kunne vedtas på nasjonalt nivå i løpet av våren 2016. Disse sammenslåingene vil kunne tre i kraft fra 1. januar 2018.

- *Proposisjon om en helhetlig kommunestruktur til Stortinget våren 2017*

I reformen legges det opp til at kommunene fatter vedtak innen sommeren 2016. Regjeringen planlegger å fremme en samlet proposisjon til Stortinget om ny kommunestruktur våren 2017. Kommunale vedtak som fattes høsten 2015, men som ikke følges opp av kongelig resolusjon våren 2016, vil også bli inkludert i proposisjonen.

I utarbeidelsen av beslutningsgrunnlag for Stortinget vil det bli lagt til grunn at enkeltkommuner ikke skal kunne stanse endringer som er ønsket og hensiktsmessige ut fra regionale og nasjonale hensyn. I proposisjonen vil det dermed kunne foreslås sammenslåinger av kommuner som avviker fra de lokale vedtakene.

Departementet legger til grunn at sammenslåingene som et utgangspunkt vil iverksettes senest fra 1. januar 2020.

(Kilde: kmd.dep.no)

## 4. Utredning av fordeler og ulemper med kommunesammenslåing

På vegne av kommunene i Vesterålen ba Vesterålen regionråd konsulentfirmaet BDO om å gjennomføre følgende utredning:

1. Fordeler og ulemper knyttet til en eventuell kommunesammenslåing i Vesterålen, der disse skal vurderes opp mot dagens kommunestruktur og alternative samarbeidsformer.
2. Utredningen skal videre gi en faktabasert framstilling om hvilke regler og virkemidler som er gjeldende ved endringer av kommunestruktur.

Videre ble det ønsket et notat som skulle fokusere på å utfordre politisk nivå i kommunene til å:

- Definere intensjoner for tjenestenivå og struktur på tjenesteproduksjon ved eventuell endret kommunestruktur.
- Anbefale politisk styringsmodell.

Hensikten med dette var å lage et grunnlag for at innbyggerne gjennom høringer, informasjonsmøter og eventuell folkeavstemming skulle si sin mening. Rapporten skulle videre gi tydelige anbefalinger for:

- Ny kommunestruktur i Vesterålen
- Eventuelle alternative samarbeidsformer
- Den videre prosess etter at utredningen var avgitt, og så foreslå tidsplan og milepæler

Rapporten ble overlevert Vesterålen regionråd den 20. februar 2015. Du kan lese hele rapporten på Bø kommunes heimeside ([boe.kommune.no](http://boe.kommune.no)).

### Sammendrag

Det er ikke laget noe sammendrag, men følgende utdrag fra innledningen kan likevel sies å oppsummere budskapet til BDO:

«Vår vurdering er at en kommunesammenslåing åpner nye muligheter for kommunene som i dag opplever en nedgang i økonomisk handlingsfrihet, svak utvikling i sysselsetting, press på kjernetjenestene, sviktende vedlikehold og investeringsevne, stadig mer statliggjøring og stadig kontroll, mv. Det er for oss opplagt at endringer skaper muligheter, men samtidig er det også åpenbart at endringer som gjennomføres

med smalt fokus og/eller svak organisering vil kunne medføre at fordeler ikke realiseres, at goder omfordeles (noen taper), og/eller at det blir en rekke utfordringer og merkostnader som følge av sammenslåingen. En vellykket endring krever en grundige og god avtale og en godt organisert gjennomføringsprosess. Dette oppnås kun gjennom en gjensidig god dialog og forståelse mellom alle kommunene som er med i drøftingene. Vi mener at dersom en kommune ikke får tilstrekkelig sikkerhet for dette; dvs sikkerhet for en god avtale og en godt organisert gjennomføringsprosess, bør man vokte seg vel. Mange sammenslåinger i privat og offentlig sektor har feilet på minst et av disse områdene og resultat blir dårligere opplevd tjenestekvalitet, høye restruktureringskostnader, dyre og dårlig planlagte systemendringer, vedvarende kulturkollisjoner mv. Dette er det ikke vanskelig å finne eksempler på.

Vårt viktigste budskap er derfor at en kommunesammenslåing må planlegges godt og sammenslåingsavtalen og organiseringen av gjennomføringen må sikre at alle parter er trygge på at ulempene vil dempes og fordelene vil fremmes i den nye kommunen, sammenlignet med dagens. Hvis ikke, bør kommune kanskje ta en "time-out" og ikke haste inn i prosessen. Vi håper derfor rapporten bidrar til dette, og at debatten vris vekk fra detaljer og fintelling til en god dialog om muligheter og trusler.»

*(BDO-rapporten side 3)*

## BDOs tilråding

### «8.2. Vår anbefaling i valget mellom de tre alternativene

Dagens kommunestruktur er etter BDOs vurdering ikke et reelt alternativ fordi den ikke vil ha tilstrekkelig økonomi, kompetanse og kapasitet til å ivareta de overnevnte fem beslutningskriterier. Spesielt mener vi at disse forholdene er de mest sårbare i dagens struktur, der den enkelte kommune alene:

- Har lav evne til å finansiere fremtidige investeringsbehov
- Har sårbar næringsstruktur
- Ikke er robuste nok til å ivareta tjenestebehovet innenfor kapitalintensive tjenester
- Er lite egnet til å sikre nødvendig tiltak for å skape funksjonelle helhetlige planprosesser for å videreutvikle regionen

En interkommunal samarbeidsmodell vil være et bedre alternativ. Ut fra hvilke oppgaver kommunen velger å samarbeide om, vil den langt på vei kunne løse de fleste av de største utfordringene nevnt ovenfor. Dog mener vi at interkommunale samarbeid er en dårligere løsning sammenlignet med en ny storkommune, fordi interkommunale samarbeid svekker kommunenes politiske og administrative ledelses direkte påvirkningsmulighet. I tillegg låses større deler av kommunenes budsjetter opp i inngåtte avtaler. Dette medfører at de delene av kommunens tjenesteproduksjon hvor det ikke er inngått samarbeidsavtaler må, ved en eventuell svikt i inntektene eller en der hvor det oppstår en uforutsett utgift, ta et større budsjettmessig ansvar for å dekke dette inn.

En kommunesammenslåing vil etter vår vurdering være den beste løsningen. Dette vil samsvare med intensjonen i Stortingsvedtak og Ekspertutvalgets anbefalinger. Det er derfor naturlig å tro at en sammenslått kommune vil bli tilgodesett med de beste relative rammebetingelsene i fremtiden. Med dette viser vi til at kommunen vil komme inn under ordningen med inndelingstilskudd, kommunene som slår seg sammen har tatt et bevist valg om at de ønsker å gå fra å være ufrivillige små til å bli frivillig større. Det viktigste argumentet for en kommunesammenslåing er den økonomiske handlefriheten kommunen vil få gjennom størrelsen på budsjettet, til å investere i utvikling av et godt sammensatt tilbud av kjernetjenester til kommunens innbyggere og mulighet til i større grad enn i dag å prioritere arbeidet med gjennomføring av ulike tiltak knyttet til nærings- og strukturutvikling.

En større kommune vil oppnå gevinster innenfor blant annet:

- Redusert administrativt behov sett i forhold til tjenesteutførelse og ulike administrative støttefunksjoner
- Arealeffektivisering; man kan f.eks. prioritere ulike typer formålsbygg fremfor å dekke alle formål innenfor samme kommunegrenser
- Reduserte indirekte driftsutgifter som støttesystemer, innkjøp mv.
- Økt effektivitet gjennom mer hensiktsmessig struktur for en del tjenesteproduksjon ved oppheving/ending av administrative grenser
- Mer fleksibel bruk av ansatte; herunder større potensiale for mobilisering, forebygging, mv. etter behov.
- Mindre sårbarhet for sykdom, lavere vikarutgifter, mv.
- Økonomisk potensial som utløses i form av mer målrettet satsning på næringsliv og utvikling (og utviklingsstønader i ulike former fra blant annet staten, fylkesmann, EU) mv.

Videre vil man ha potensielle indirekte besparelser som kan forventes realisert på mellomlang sikt. Herunder for eksempel:

- Økt fokus på kvalitetsledelse gir mindre ressursbruk til retting, klagebehandling mv.
- Mer à jour, mindre etterslep i investeringsbehov, vedlikeholdsbehov. mv.
- Gjennomsnittlig mer stabile tjenester gjennom mindre sårbarhet i større enheter
- Mulighet for å tiltrekke spisskompetanse, og bygge større kompetansemiljøer i organisasjonen
- Bedre eierstyring og formuesbevaring gjennom mer profesjonell oppfølging av eierskap, herunder innenfor eksempel aksjeselskaper og eiendom
- Mer profesjonell og effektiv bestillerkompetanse ved kjøp av eksterne tjenester / kjøp fra eksterne tjenesteleverandører
- Større fagmiljøer vil forventes å gi høyere kvalitet gjennom at det blir lettere å tiltrekke og beholde kompetanse, man er mindre sårbare for sykdom, og man kan planlegge og jevne ut belastningen i kommunens oppgaveutførelse på en bedre måte enn i små kommuner.



Eksempler på områder som kan forventes å få et effektivitetsløft som følge av større fagmiljøer kan for eksempel være ingeniørtjenester, skole, økonomi, barnevern, helse, jus, arealplanlegging, offentlige innkjøp, eiendomsforvaltning, eierstyring av selskaper mv. Større miljø gir mulighet for spesialisering og bedre kvalitet for brukerne. For de ansatte vil det være mer attraktivt å arbeide i et større fagmiljø, og man vil således være bedre rustet til å tiltrekke og beholde kompetanse.

Videre vil en større kommune kunne planlegge helhetlig for hele regionens samfunnsutvikling.»

*(side 58-59)*

## 5. Noen sentrale spørsmål

Hva vil skje med kommuneøkonomien hvis Bø velger å ikke slå seg sammen med andre kommuner?

Dette er fremdeles en usikkerhet i reformen. I kommuneøkonomiproposisjonen for 2015 (Prop. 95 S 2013-2014) står følgende om inntektssystemet for kommunene og kommunereform:

«Regjeringen legger opp til en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene i løpet av perioden. Gjennomgangen av inntektssystemet vil ses i sammenheng med kommunereformen.

Dagens inntektssystem legger til grunn at smådriftsulemper er en ufrivillig kostnad for kommunene, og at denne kostnaden kompenseres fullt ut. Om dette er en rimelig forutsetning, eller om kommunestørrelse i noen grad kan ses på som en frivillig kostnad for kommunene, er et spørsmål som har vært diskutert flere ganger, blant annet i Borgeutvalgets utredning (NOU 2005:18). Borgeutvalget peker blant annet på at smådriftsulemper i noen grad kan ses på som noe den enkelte kommune selv kan påvirke ved å slå seg sammen med andre kommuner eller gjennom interkommunalt samarbeid. Kommunene behandles imidlertid ulikt avhengig av hvordan de søker å begrense smådriftsulemper i tjenesteproduksjonen. Kommuner som begrenser smådriftsulemper gjennom kommunesammenslåinger får reduserte overføringer etter en overgangsperiode, mens interkommunalt samarbeid ikke påvirker overføringene fra staten. Borgeutvalget viste også til at full kompensasjon for smådriftsulemper svekker insentivene til frivillige kommunesammenslutninger.

Behandlingen av smådriftsulemper vil bli vurdert som ett av flere elementer i den samlede gjennomgangen av inntektssystemet i lys av kommunereformen. I tillegg til at kommunene kompenseres for kostnadsforskjeller i tjenesteproduksjonen, inneholder inntektssystemet tilskudd som er begrunnet med regionalpolitiske målsetninger. Dette omfatter Nord-Norge- og Namdalstilskudd, småkommunetilskudd, distriktstilskudd Sør-Norge og storbytilskudd. Utformingen og omfang av de regionalpolitiske tilskuddene vil også bli vurdert som en del av gjennomgangen av inntektssystemet. Regjeringen ønsker at kommunene skal beholde mer av skatteinntektene enn i dag. Det tilsier at også skatteelementene i inntektssystemet og systemet for inntektsutjevning vurderes i gjennomgangen av inntektssystemet.»

Ved henvendelse til Fylkesmannen (som har en pådriverrolle i reformen) bekreftes det at det ikke er avklart hva som blir de økonomiske konsekvensene for kommuner som velger å ikke slå seg sammen; kommuner som omtales som om de da velger å forbli «frivillig små».

Det er med andre ord en stor usikkerhet hva som er de økonomiske rammebetingelsene i kommunereformen. BDO-rapporten tar utgangspunkt i at småkommuner som ikke slår seg sammen vil miste dagens kompensasjon som småkommuner, eksempelvis småkommunetillegg, basistilskudd og ulike distriktstilskudd. Det er ikke mulig å lese hva dette vil utgjøre i tapte inntekter for de kommunene som velger å ikke slå seg sammen. Dette, som gjerne omtales som «riset bak speilet» i kommunereformen, vil potensielt få alvorlige konsekvenser for Bø. I 2015 utgjør Nord-Norge tilskuddet kr 4 346 000 og småkommunetilskuddet kr 5 475 000 for Bø kommune. Til sammen utgjør dette nesten 6% av de til sammen kr 169 516 000 som kommunen får som frie inntekter over statsbudsjettet. Det er antydning at en også skal se på basistilskuddet som i 2014 var kr 12 331 000.

Det er derimot kjent at kommuner som slår seg sammen, vil beholde disse tilskuddene i 15 år, for deretter å fjernes i løpet av en 5-års periode. Tanken er at da vil gevinsten med større og mer robuste kommuner oppveie frafallet av inntekter i dagens kommunestruktur. Kommunene som velger å slå seg sammen vil i en overgangsfase motta engangskostnader og reformstøtte, eksempelvis vil en sammenslått Vesterålen kommune motta 55 mill. i engangskostnader, og 25 mill. i reformstøtte. Rådmannen finner grunn til å stille spørsmål ved beløpets størrelse – sett i lys av det man gjerne kaller som «transformasjonskostnader». Dette er både direkte og indirekte kostnader som effektivitetstap i reformperioden, nye IKT-løsninger, sluttpakker for overtallige og så videre. Detaljene i det økonomiske opplegget vil først bli klare i forbindelsen med nytt forslag til kriterier i inntektssystemet i 2017.

### Kan interkommunal samarbeid være et alternativ?

Kommunestyret i Bø påpekte i behandlingen av BDO-rapporten at interkommunalt samarbeid i for liten grad ble vurdert, analysert og drøfta. Siden interkommunalt samarbeid ikke er i tråd med intensjonene i kommunereformen, vurderes ikke dette som et reelt alternativ av BDO. Kommunestyret pekte likevel på at interkommunalt samarbeid i tiår har vært holdt fram som en metode for å sikre likeverdige tjenester i hele landet. Vesterålen har vært en foregangsregion på området.

Om en erkjenner at Bø kommune står overfor en del utfordringer når det gjelder å kunne tilby gode tjenester til befolkningen i framtida, så er spørsmålet derfor om økt interkommunalt samarbeid kan være et alternativ til kommunesammenslåing? Dette er i skrivende stund ikke utreda.

## 6. Hva skal Bø være i framtida?

Kommunestyret i Bø vedtok høsten 2014 kommuneplanens samfunnsdel 2014-2026. Kommuneplanen tar utgangspunkt i Bø sine mange kvaliteter og fortrinn. I Bø fins naturressurser som mineraler og rovdryrfrie utmarksområder, nærhet til viktige fiskefelt og skipsleia på yttersida av Vesterålen. Dessuten fins en stor dose med pågangsmot, dugnadsånd og en sterk frivillig sektor. Disse ressursene må utnyttes.

Målet i kommuneplanen er først å stoppe befolkningsnedgangen, så jobbe for vekst i folketallet. Gitt demografien i Bø er dette ambisiøse mål. Skal vi nå målene, må vi lykkes i å skape flere arbeidsplasser. Det er ei utfordring for hele Bø-samfunnet, ikke bare for Bø kommune som organisasjon.

Siden starten av 2000-tallet er folketallet i Bø redusert med nærmere 20%. Utfordringa i Bø er ikke først og fremst fraflytting – årsaken til befolkningsnedgangen i Bø ligger aller mest i fødselsunderskuddet. Alderssammensetninga i Bø er preget av en høg andel eldre. Prognoser tilsier at denne andelen vil bli større, fordi vi vil oppleve tallmessig nedgang i den yrkesaktive delen av befolkninga - om vi ikke klarer å stoppe utviklinga.

Primærnæringer som fiske og landbruk har tradisjonelt vært viktige næringer i Bø. Dette er næringer som har gjennomgått store strukturendringer de siste tiåra, noe som har bidratt til en kraftig reduksjon i sysselsettinga. Næringslivet i Bø er preget av mange små bedrifter. Den desidert største arbeidsgiveren er Bø kommune, som også er en viktig kvinnearbeidsplass.

Kommuneplanen slår fast at folkehelseperspektivet skal ligge til grunn for alle planer og vedtak. Utviklinga i Bø skal ta utgangspunkt i bærekraftprinsippet. Bø er et godt sted å leve. Bø har gode offentlige tjenester, men kommunen har høg gjeld og er i skrivende stund enda på Robek-lista. Befolkningsnedgangen fører til dårligere kommunal økonomi. Kommunen må derfor gjøre to vanskelige oppgaver på en gang: Sørge for langsiktig balanse i økonomien, og samtidig jobbe for økt tilflytting. Dette krever politiske prioriteringer.

Kommuneplanen er bygd opp rundt følgende satsingsområder:

- Videreutvikle det gode liv i Bø
- Skape flere arbeidsplasser
- Flere skal bo i Bø

*(Kilde: Kommuneplanens samfunnsdel 2014-2026)*

**Bø har gode offentlige tjenester:** Skolestrukturen er desentralisert med tre barneskoler geografisk spredt i kommunen, og en felles ungdomsskole. Her er tre offentlige barnehager tilsvarende skolekretsene, og en privat barnehage. Full barnehagedekning har lenge vært en realitet i Bø, og fleksibilitet fra kommunen sin side gjør at vi ofte kan tilby barnehageplass utenom hovedopptaket også.

Bø kommune har en godt utbygd eldreomsorg, både i heimetjenesten og på institusjon. Kommunen har ved målretta innsats klart å rekruttere det som trengs av helsepersonell, og det helhetlige helsetilbudet er svært godt i Bø. Vi har god og stabil legedekning, og kommunen deltar i interkommunal legevaktordning. Det er de siste åra satset på folkehelsearbeid gjennom en egen folkehelsekoordinator og gjennom tverrfaglig og tverrsektorielt arbeid. Samhandlingsreformen er så langt gjennomført i Bø uten betalingspliktige døgn, og Bø har etablert egne KAD-plasser.

Det er over år investert mange offentlige kroner i utbygging av næringsmessig infrastruktur, særlig kaier og havner. I samarbeid med næringsdrivende og Kystverket er det investert i innseilinga til Straumsjøen, i Skårvågen, ved Steinesjøen og nå snart også i Hovden.

Staten er i liten grad til stede i Bø. Kommunen står i fare for å miste lensmannskontoret, Vesterålen DPS avdeling Straume er lagt ned, og Loran C-stasjonen er også varsla nedlagt. Fylkeskommunen investerer sommeren 2014 40 millioner i asfaltering av en rekke fylkeskommunale veier. Våren 2014 klarte Nordland Fylkeskommune å rekruttere offentlig tannlege, men fra 2014 vil det videregående skoletilbudet i Bø være nedlagt.

Bø er kjent for omfattende dugnadsarbeid, og den frivillige innsatsen fører til tilbud av tjenester som verken det offentlige eller det private markedet kan tilby. Dette gjelder særlig innenfor kultursektoren, men også i folkehelsearbeidet. Det frivillige arbeidet er limet i samfunnet, og sterke sosiale nettverk er en av Bø kommunes største styrker.

**Utfordringer:** Bø kommune hadde ved utgangen av 2013 ei gjeld på 262,6 millioner kroner, som utgjør drøye nesten 100.000 kroner pr innbygger. Høg gjeld fører til høge kapitalutgifter, og den kommunale økonomien er sårbar for eventuell renteoppgang. Befolkningsnedgangen fører også til en trang kommuneøkonomi, og Bø kommune var ved utgangen av 2013 fortsatt en såkalt ROBEK-kommune.

Målet i kommuneplanen er å stoppe befolkningsnedgangen. Dette er avgjørende for å opprettholde tjenestetilbudet i kommunen. Lykkes vi ikke med det, kommer vi til å bli nødt til å foreta strukturgrep og/eller redusere kvaliteten på de offentlige tjenestene.

**Beredskap:** Kommunen er den største beredskapsorganisasjonen i Bø. Risiko- og sårbarhetsanalyser, planarbeid og øvelser er viktig for å heve og vedlikeholde kompetansen i beredskapsarbeid. Interkommunalt samarbeid og samhandling med andre etater styrker evnen til å håndtere kriser. Samtidig er lokalkunnskap og lokalt nærvær avgjørende for hurtig handling ved uønskede hendelser. Fravær av lokalt politi bidrar til å svekke beredskapen.

**Folkehelse:** Bø kommune skårer lavt på de fleste levekårsindikatorer. Folkehelsebarometeret for Bø 2014 er presentert i kunnskapsgrunnlaget for kommuneplanen. Spissformulert kan man si at denne viser at vi er en fattig kommune, med mange flere eldre enn i resten av landet, med innbyggere som røyker mer, er mer overvektige, tjener dårligere og har lavere utdanningsnivå enn i resten av landet – likevel har vi ikke dårligere helse enn landet for øvrig! Folkehelseperspektivet skal ligge til grunn for alle kommunale vedtak.

En av årsakene er trolig at det er mindre sosial ulikhet i Bø enn ellers i landet. Bø er relativt sett et egalitært samfunn, med sterke sosiale nettverk. Utfordringa er både å opprettholde dette - og da trengs det flere bøjerdinger - og samtidig jobbe målretta for å inkludere dem som av ulike grunner faller utenfor i vårt samfunn.

**Kommunen som arbeidsgiver:** Kommunen er den største arbeidsgiveren i Bø. De ansatte er kommunens største ressurs. Bø kommune må ha som ambisjon å være en god og profesjonell arbeidsgiver, og dette arbeidet må skje kontinuerlig. Ut fra alderssammensetninga i arbeidsstokken i Bø kommune er det forventat at om lag 10 ansatte trer ut av arbeidsforholdet ved naturlig avgang årlig. Dette utgjør et rekrutteringsbehov for Bø kommune – gitt at ikke de økonomiske rammene blir vesentlig forverra. Samtidig er det en jobbmulighet for de som ønsker å bo i Bø.

**Kompetanse:** Slik som i andre liknende kystsamfunn er utdanningsnivået i Bø lavt. Det er en lavere andel med høyere utdanning enn i landet for øvrig, og vi ligger også under snittet i landsdelen. Dette har normalt sammenheng med næringsstrukturen. Mangel på kunnskapsinstitusjoner i kommunen er en svakhet i så måte. Likevel er realkompetansen og den praktiske kunnskapen en ressurs i primærnæringsamfunn, og dette er en nødvendig forutsetning for å kunne utnytte mulighetene som ligger i et rikt tilfang av naturressurser.

**Demografisk utvikling:** Sia år 2000 er folketallet i Bø redusert med nesten 20%. Den tallmessige nedgangen er størst i aldersgruppen 20-66 år, og særlig i den yngste delen av denne gruppa. Dette fører til at Bø kommunes befolkning stadig blir eldre og at antallet pensjonister i forhold til yrkesaktive blir stadig større.

Prognosene til Statistisk Sentralbyrå viser fortsatt befolkningsnedgang. Vi vil trolig se tallmessig nedgang for den yrkesaktive delen i befolkninga, og tallmessig stabilitet for den eldre delen av befolkninga. Andelen eldre vil dermed øke om en ikke klarer å øke den yrkesaktive delen av befolkninga gjennom tilflytting - og på litt lengre sikt høyere fødselstall.

Andelen tilflyttere fra utlandet er lav i Bø. I 2013 var 5,8% av bøfjordingene født i utlandet. Dette utgjorde 154 mennesker. I Norge som helhet utgjør andelen innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre 14 %. De aller fleste kommer til Bø fra Europa, dette gjelder 60 % av de utenlandsfødte i Bø. Tilflytting fra Afrika og Asia utgjør om lag 20 % hver.

**Næringsliv og sysselsetting:** Næringslivet i Bø er preget av mange små og lokalt eide bedrifter. I 2012 hadde kun to bedrifter flere enn 30 ansatte (begge 31 ansatte), 6 bedrifter hadde mellom 10 og 30 ansatte, mens 10 bedrifter hadde flere enn 5 ansatte. Den desidert største arbeidsgiveren er Bø kommune. Pleie- og omsorgstjenestene utgjør en viktig og stor del av sysselsettingen i kommunen – ikke minst med tanke på arbeidsplasser for kvinner. Primærnæringene er fortsatt viktig i Bø. Det er i tillegg viktig å legge merke til at kommunen har betydelig sysselsetting innenfor ulike typer anleggsvirksomhet.

Etter en periode med sterk befolkningsnedgang, er ikke arbeidsledighet den største utfordringa i Bø. Sysselsettingsgraden har vært noenlunde konstant de seinere åra, og det betyr at skal en klare å stoppe befolkningsnedgangen, så må en lykkes i å skape sysselsettingsvekst.

**Boligsituasjon:** Bø er et attraktivt sted å bo, men det har de siste åra blitt bygget svært få boliger i kommunen. I tillegg kommer at det er få boliger til utleie. Sia dereguleringa av boligmarkedet på 80-tallet, har boligspørsmål blitt ansett som et spørsmål for det private markedet, der kommunens oppgave i hovedsak har vært å legge til rette for tomter. Når boligsituasjonen blir en flaskehals for utvikling, blir det tydelig at kommunen har et større boligpolitisk ansvar.

**Infrastruktur og kommunikasjoner:** Selv om Bø ligger vendt mot kysten og leia på yttersida av Vesterålen, er likevel den viktigste transportåren fylkesvei 820 mellom Bø og Sortland. Veien

har 10 tonns akseltrykk og forbinder Bø med resten av landet. Veien er daglig arbeidsvei for de mange som pendler til og fra kommunen.

Mobildekning, strøm og bredbånd er kritisk infrastruktur i dagens samfunn, ikke minst for en kommune som Bø, som ikke er en naturlig del av et større bo- og arbeidsmarked. Bredbånd- og fiberutbygging har vært et satsingsområde i Bø de siste åra, og store deler av kommunens husstander er i dag tilknyttet fibernet. Men i deler av kommunen mangler det mulighet for bredbåndstilknytning, og mobildekninga er noen steder dårlig og ustabil. Strømforsyninga til Bø er nylig utskifta, men vi har bare ei strømforsyning inn til Bø, og dette utgjør ei samfunnsmessig sårbarhet i likhet med én veiforbindelse mot resten av Vesterålen.

**Klima og miljø:** Bø har felles Energi- og klimaplan med Øksnes kommune, vedtatt i 2010. Planen har som målsetting å få ned klimagassutslippene, redusere energiforbruket og øke energiproduksjonen i kommunene. Å legge til rette for bosetting i distriktene, utnyttelse av naturressursene i form av matproduksjon og utnyttelse av fornybar energi er i seg sjøl fornuftige tiltak i klimasammenheng. Det legger denne kommuneplanen opp til.

**Samarbeid :** Bø kommune deltar i en rekke samarbeidskonstellasjoner. NIVI analyse gjorde våren 2014 en kartlegging av regionalt samarbeid på oppdrag fra Fylkesmannen i Nordland. For Bø kommune blei det identifisert 29 samarbeid. Blant disse kan nevnes:

- Vesterålen Regionråd
- Pedagogisk-Psykologisk Distriktstjeneste(PPD)
- Regionalt Kompetansesenter (RKK)
- Vesterålen Reiseliv
- Fiskerisamarbeidet i Vesterålen
- Kultursamarbeidet i Vesterålen
- Vesterålen barnevern
- Vesterålen Legevakt
- Reno-Vest IKS
- Vesterålskraft AS
- Krisesenteret Vesterålen

Oversikten viser at Bø kommune får utført en rekke lovpålagte og ikke-lovpålagte oppgaver gjennom ulike former for samarbeid – oppgaver som det ellers ville ha blitt utfordrende å løse alene.

*(Kilde: Kommuneplanens samfunnsdel 2014-2026)*



# SAKSFRAMLEGG

07.03.2015

---

Saksbehandler: Jim Gundersen og Åsa Elvik  
Arkivsaksnr.: 14/637

---

Arkiv: 002 &23

## KOMMUNEREFORMEN - VEIEN VIDERE

### Forslag til vedtak:

1. Kommunestyret tar BDO sin rapport vedrørende kommunereformen til orientering.
2. Kommunestyret mener rapporten ikke gir et tilstrekkelig grunnlag for å ta stilling til spørsmålet om kommunesammenslåing.
3.
  - Kommunestyret vedtar å utsette den tidligere vedtatte folkeavstemmingen til etter at en felles prosess er slutført i Vesterålen.
  - Alternativt: Kommunestyret opprettholder vedtaket om å avholde en rådgivende folkeavstemming samtidig som kommunestyre- og fylkestingsvalget høsten 2015.
    - i. Folkeavstemminga skal følge det ordinære valget så langt mulig. Valgstyret fastsetter detaljene.
    - ii. Stemmerettsalderen for den rådgivende folkeavstemminga settes til 16 år.
    - iii. Det skal utarbeides et nøytralt informasjonsmateriell, og det skal avholdes minimum ett folkemøte i hver av de tre valgkretsene.
    - iv. Spørsmålet for den rådgivende folkeavstemminga er: «Skal Bø kommune forhandle med de andre kommunene i Vesterålen om mulig kommunesammenslåing?»

### Saksutredning:

## **DEL 1: UTREDNING KOMMUNESTRUKTUR VESTERÅLEN, utarbeidet av BDO for Vesterålen Regionråd**

### **1A. Bakgrunn**

Kommunestyret ble i sak 76/14 orientert om kommunereformen. Grunnlaget for kommunereformen er Sundvollerklæringen (2013). Her står det blant annet: «Regjeringen vil gjennomføre en kommunereform, hvor det sørges for at nødvendige tiltak blir fattet i perioden. Bakgrunnen for kommunereformen er at Regjeringen mener at dagens kommuner ikke er hensiktsmessig organisert for å løse de oppgavene som er lagt til det kommunale forvaltningsnivå.»

Stortinget ga i forbindelse med behandlingen av kommuneøkonomiproposisjonen for 2015 sin tilslutning til at det gjennomføres en kommunereform. Reformen tar sikte på å styrke lokaldemokratiet, og sette kommunene i endra bedre stand til å møte dagens og fremtidens velferdsoppgaver. Dette skal blant annet skje gjennom å etablere en ny kommunestruktur med færre og mer robuste kommuner.

Regjeringen beskriver dagens kommuner som generalistkommuner. Dette innebærer blant annet at alle kommuner har de samme kravene når det gjelder å gi tjenester til innbyggerne, samt planlegging og utviklingsoppgaver i lokalsamfunnet. Kommunestørrelsen har derfor ingen betydning for hvilke oppgaver en kommune er forventet å løse. Etersom halvparten av de 428 kommunene som finnes pr. dato er kommuner <5000 innbyggere, mener Regjeringen at et flertall av kommunene ikke er store eller robuste nok til å håndtere de oppgavene de er forventet å løse. Samtidig pågår det et utredningsarbeid der det tas sikte på å gi ytterligere oppgaver til kommunene i årene som kommer. Det er varslet en stortingsmelding om nye oppgaver til robuste kommuner våren 2015.

På vegne av kommunene i Vesterålen ba Vesterålen regionråd konsulentfirmaet BDO om å gjennomføre følgende utredning:

- 1. Fordeler og ulemper knyttet til en eventuell kommunesammenslåing i Vesterålen, der disse skal vurderes opp mot dagens kommunestruktur og alternative samarbeidsformer.*
- 2. Utredningen skal videre gi en faktabasert framstilling om hvilke regler og virkemidler som er gjeldende ved endringer av kommunestruktur.*

Videre ble det ønsket et notat som skulle fokusere på å utfordre politisk nivå i kommunene til å:

- 1. Definere intensjoner for tjenestenivå og struktur på tjenesteproduksjon ved eventuell endret kommunestruktur.*
- 2. Anbefale politisk styringsmodell.*

Hensikten med dette var å lage et grunnlag for at innbyggerne gjennom høringer, informasjonsmøter og eventuell folkeavstemming skulle si sin mening.

Rapporten skulle videre gi tydelige anbefalinger for:

- *Ny kommunestruktur i Vesterålen*
- *Eventuelle alternative samarbeidsformer*
- *Den videre prosess etter at utredningen var avgitt, og så foreslå tidsplan og milepæler*

## 1B. Innholdet i BDOs utredning

Rapporten følger saksframlegget som trykt vedlegg. Rapporten er på 76 sider. Det er ikke laget noe sammendrag, men følgende utdrag fra innledningen kan likevel sies å oppsummere det normative budskapet til BDO:

«Vår vurdering er at en kommunesammenslåing åpner nye muligheter for kommunene som i dag opplever en nedgang i økonomisk handlingsfrihet, svak utvikling i sysselsetting, press på kjernetjenestene, sviktende vedlikehold og investeringsevne, stadig mer statliggjøring og stadig kontroll, mv. Det er for oss opplagt at endringer skaper muligheter, men samtidig er det også åpenbart at endringer som gjennomføres med smalt fokus og/eller svak organisering vil kunne medføre at fordeler ikke realiseres, at goder omfordeles (noen taper), og/eller at det blir en rekke utfordringer og merkostnader som følge av sammenslåingen. En vellykket endring krever en grundige og god avtale og en godt organisert gjennomføringsprosess. Dette oppnås kun gjennom en gjensidig god dialog og forståelse mellom alle kommunene som er med i drøftingene. Vi mener at dersom en kommune ikke får tilstrekkelig sikkerhet for dette; dvs sikkerhet for en god avtale og en godt organisert gjennomføringsprosess, bør man vokte seg vel. Mange sammenslåinger i privat og offentlig sektor har feilet på minst et av disse områdene og resultat blir dårligere opplevd tjenestekvalitet, høye restruktureringskostnader, dyre og dårlig planlagte systemendringer, vedvarende kulturkollisjoner mv. Dette er det ikke vanskelig å finne eksempler på.

Vårt viktigste budskap er derfor at en kommunesammenslåing må planlegges godt og sammenslåingsavtalen og organiseringen av gjennomføringen må sikre at alle parter er trygge på at ulempene vil dempes og fordelene vil fremmes i den nye kommunen, sammenlignet med dagens. Hvis ikke, bør kommune kanskje ta en "time-out" og ikke haste inn i prosessen. Vi håper derfor rapporten bidrar til dette, og at debatten vris vekk fra detaljer og fintelling til en god dialog om muligheter og trusler.»

*(side 3)*

BDO-rapporten presenterer bakgrunnen for og innholdet i kommuneformen. Kommunestrukturen i Vesterålen gjennomgås, og dagens situasjon og utviklingstrekk blir gjennomgått. I det følgende presenteres noen sentrale punkter i rapporten, uredigert, klippet fra rapporten.

### «5.9. Oppsummering kommunestruktur

Dagens kommuner i Vesterålen er i ulik økonomisk situasjon. Flere av kommunene har svært høy gjeldsgrad, og det er ingen av kommunene i Vesterålen som har klart å holde et stabilt netto driftsresultat over tid. Analysene av kommunenes samlede økonomiske status viser derfor at ingen av kommunene kan sies å være økonomisk robuste.

Til tross for at kommunene har relativt god dekningsgrad innenfor noen av de viktigste tjenesteområdene så viser analyser av befolkningsutvikling at kommunene vil ha store utfordringer knyttet til blant annet pleie- og omsorgstjenester. Våre analyser viser at alle kommunene vil ha vesentlige investeringsbehov, enten innenfor barnehager, skole og spesielt innenfor eldreomsorgen. Noen har sågar et forventet investeringsbehov innenfor alle disse områdene. Vi ser at det er en nedgang på 34 % for Vesterålen samlet i antall voksne som antas å være i arbeid sett opp mot antall pensjonister. Dette viser at hele regionen har et omstillingsbehov for å tiltrekke og øke sysselsettingen.

Analyser av næringsstrukturer viser at alle kommunene er svært avhengig av offentlig sektor. Andøy kommune er i tillegg svært avhengig av bygge- og anleggsvirksomhet, og kommuner som Hadsel og Øksnes er industri avhengige. Sortland kommune er svært avhengig av varehandel i tillegg til offentlig sektor. I

tillegg har enkelte kommuner som Bø relativt liten utpendling. Det er svært få kommuner som derfor kan sies å være robuste.

**Oppsummert mener vi derfor at dagens kommunestruktur ikke er egnet til å møte de utfordringene som regionen står ovenfor.»**

(side 41)

### **«6.2. Muligheter for økt bruk av interkommunale samarbeid**

Til tross for at vi har identifisert felles legevaktordning, barnevern og samarbeid om PP tjenester i Vesterålen, er det lite samarbeid om viktige kommunale oppgaver i Vesterålen. Dette var også en av hovedkonklusjonene i NIVI sin rapport. «*Kommunene i Nordland samarbeider overraskende lite om en rekke viktige oppgaver. Det gjelder administrative funksjoner, som skatt, lønn og regnskap. Det gjelder viktige helsetjenester som legevakt, kommuneoverlege, miljørettet helsevern og ikke minst lokalmedisinske senter og andre samhandlingstjenester*» (NIVI, 2014, s. 4).

I følge NIVI sin rapport er det tjenesteområder hvor det er lite samarbeid sammenlignet med andre nærliggende fylker som Trøndelag og Møre og Romsdal som er verdt å nevne:

- Voksenopplæring
- Tjenester knyttet til samhandlingsreformen
- Plan- og byggesaksbehandling
- IKT

Behovet for økt samarbeid i regionen har vært i fokus for kommunene i regionen. I 2013 sluttet alle kommunene i regionene seg til ett prosjekt som hadde som mål å utrede mulige samarbeid om kommunale tjenester. Herunder ble følgende områder utredet:

- Felles advokattjenester for Bø, Hadsel, Sortland og Øksnes
- Skatteoppkreverfunksjonene for Andøy, Bø, Hadsel, Lødingen, Sortland og Øksnes
- Samarbeid om arkivtjenester og digitalisering for Andøy, Bø, Hadsel, Lødingen, Sortland og Øksnes
- Fremtidig organisering av VA-sektoren for Hadsel, Bø og Sortland
- Fremtidig felles landbruksforvaltning for Andøy, Bø, Hadsel, Sortland og Øksnes
- Felles interkommunal bedriftshelsetjeneste for Hadsel, Lødingen og Sortland
- Felles brann- og redningstjeneste for Andøya, Bø, Hadsel og Sortland
- Interkommunalt samarbeid innen Geodata for Andøy, Bø, Hadsel, Sortland og Øksnes
- Felles IKT-samarbeid for Andøy, Bø, Hadsel, Lødingen, Sortland og Øksnes

Arbeidet med å videreføre disse utredningene ble satt på vent grunnet kommunereformen.

### **6.3. utfordringer knyttet til bruk av interkommunale samarbeid**

En av de største utfordringene dreier seg om at man skaper et demokratisk «underskudd» ved at man flytter avgjørelser lengre unna folkevalgte representanter gjennom å overlate oppfølgingsansvaret til et styre eller en annen kommune (vertscommune). Dette kan i teorien gjelde alle lovpålagte kommunale tjenester, men det er her hensiktsmessig å gjøre ett kvalitativt skille mellom mer og mindre politisk viktige tjenesteområder. Spesielt kan det trekkes et skille mellom tjenester som er «ren produksjon», og tjenester som omhandler mennesker og tjenester som omhandler rettighetssikring. De siste er de som normalt anses som viktigst å styre direkte gjennom kommunens egen politiske og administrative ledelse.

Eksempelvis finnes det et felles interkommunalt samarbeid på arkivtjenester i Nordland fylkeskommune. Til tross for at dette området er viktig, så mener vi at beslutninger som er knyttet til organisering av arkivtjenester ikke kan sammenlignes med eksempelvis samarbeid om barnevern eller pleie- og omsorgstjenester. Dette begrunner vi med at den førstnevnte ikke berører mennesker direkte på samme måte som sistnevnte. Etablerte samarbeid om rettighetsbaserte individuelle lovpålagte tjenester som berører grupper med et særskilt behov mener vi best løses gjennom direkte kontroll i en sammenslått kommune fremfor dagens interkommunale samarbeid. Dette er ikke fordi at disse samarbeidene nødvendigvis har ført til et dårligere tilbud, noe vi ikke har grunnlag for å si noe om, men fordi disse tjenesteområdene daglig berører deler av befolkningen med særskilte behov som det er et administrativt og politisk viktig ansvar å følge opp. Eksempler på samarbeid som berører slike tjenester i Vesterålen er:

- Interkommunale barneverntjeneste
- Samarbeid om legevaktordninger
- Et interkommunalt samarbeid om PP tjenester

#### **6.4. Oppsummering**

I dette kapitlet har vi sett at det er et stort potensial for økt bruk av interkommunale samarbeidsordninger i Vesterålen. Innenfor flere viktige tjenesteområder er det et potensial for å kunne nyttiggjøre seg av stordriftsfordeler ved økt bruk av interkommunale samarbeid. Dette vil også kunne medføre med effektiv bruk av ressurser, samt redusere utgifter knyttet til administrasjon. Til tross for dette mener vi at det svært viktig at man er klar over de demokratiske utfordringene knyttet til bruk av interkommunale samarbeid.

*(side 44-45)*

#### **8.2. Vår anbefaling i valget mellom de tre alternativene**

Dagens kommunestruktur er etter BDOs vurdering ikke et reelt alternativ fordi den ikke vil ha tilstrekkelig økonomi, kompetanse og kapasitet til å ivareta de overnevnte fem beslutningskriterier. Spesielt mener vi at disse forholdene er de mest sårbare i dagens struktur, der den enkelte kommune alene:

- Har lav evne til å finansiere fremtidige investeringsbehov
- Har sårbar næringsstruktur
- Ikke er robuste nok til å ivareta tjenestebehovet innenfor kapitalintensive tjenester
- Er lite egnet til å sikre nødvendig tiltak for å skape funksjonelle helhetlige planprosesser for å videreutvikle regionen

En interkommunal samarbeidsmodell vil være et bedre alternativ. Ut fra hvilke oppgaver kommunen velger å samarbeide om, vil den langt på vei kunne løse de fleste av de største utfordringene nevnt ovenfor. Dog mener vi at interkommunale samarbeid er en dårligere løsning sammenlignet med en ny storkommune, fordi interkommunale samarbeid svekker kommunenes politiske og administrative ledelses direkte påvirkningsmulighet. I tillegg låses større deler av kommunenes budsjetter opp i inngåtte avtaler. Dette medfører at de delene av kommunens tjenesteproduksjon hvor det ikke er inngått samarbeidsavtaler må, ved en eventuell svikt i inntektene eller en der hvor det oppstår en uforutsett utgift, ta et større budsjettmessig ansvar for å dekke dette inn.

En kommunesammenslåing vil etter vår vurdering være den beste løsningen. Dette vil samsvare med intensjonen i Stortingsvedtak og Ekspertutvalgets anbefalinger. Det er derfor naturlig å tro at en sammenslått kommune vil bli tilgodesett med de beste relative rammebetingelsene i fremtiden. Med dette viser vi til at kommunen vil komme inn under ordningen med inndelingstilskudd, kommunene som slår seg sammen har tatt et bevist valg om at de ønsker å gå fra å være ufrivillige små til å bli frivillig større. Det viktigste argumentet for en kommunesammenslåing er den økonomiske handlefriheten kommunen vil få gjennom størrelsen på budsjettet, til å investere i utvikling av et godt sammensatt tilbud av

kjernetjenester til kommunens innbyggere og mulighet til i større grad enn i dag å prioritere arbeidet med gjennomføring av ulike tiltak knyttet til nærings- og strukturutvikling.

En større kommune vil oppnå gevinster innenfor blant annet:

- Redusert administrativt behov sett i forhold til tjenesteutførelse og ulike administrative støttefunksjoner
- Arealeffektivisering; man kan f.eks. prioritere ulike typer formålsbygg fremfor å dekke alle formål innenfor samme kommunegrenser
- Reduserte indirekte driftsutgifter som støttesystemer, innkjøp mv.
- Økt effektivitet gjennom mer hensiktsmessig struktur for en del tjenesteproduksjon ved oppheving/ending av administrative grenser
- Mer fleksibel bruk av ansatte; herunder større potensiale for mobilisering, forebygging, mv. etter behov.
- Mindre sårbarhet for sykdom, lavere vikarutgifter, mv.
- Økonomisk potensial som utløses i form av mer målrettet satsning på næringsliv og utvikling (og utviklingsstønader i ulike former fra blant annet staten, fylkesmann, EU) mv.

Videre vil man ha potensielle indirekte besparelser som kan forventes realisert på mellomlang sikt. Herunder for eksempel:

- Økt fokus på kvalitetsledelse gir mindre ressursbruk til retting, klagebehandling mv.
- Mer à jour, mindre etterslep i investeringsbehov, vedlikeholdsbehov. mv.
- Gjennomsnittlig mer stabile tjenester gjennom mindre sårbarhet i større enheter
- Mulighet for å tiltrekke spisskompetanse, og bygge større kompetansemiljøer i organisasjonen
- Bedre eierstyring og formuesbevaring gjennom mer profesjonell oppfølging av eierskap, herunder innenfor eksempel aksjeselskaper og eiendom
- Mer profesjonell og effektiv bestillerkompetanse ved kjøp av eksterne tjenester / kjøp fra eksterne tjenesteleverandører
- Større fagmiljøer vil forventes å gi høyere kvalitet gjennom at det blir lettere å tiltrekke og beholde kompetanse, man er mindre sårbare for sykdom, og man kan planlegge og jevne ut belastningen i kommunens oppgaveutførelse på en bedre måte enn i små kommuner.

Eksempler på områder som kan forventes å få et effektivitetsløft som følge av større fagmiljøer kan for eksempel være ingeniørtjenester, skole, økonomi, barnevern, helse, jus, arealplanlegging, offentlige innkjøp, eiendomsforvaltning, eierstyring av selskaper mv. Større miljø gir mulighet for spesialisering og bedre kvalitet for brukerne. For de ansatte vil det være mer attraktivt å arbeide i et større fagmiljø, og man vil således være bedre rustet til å tiltrekke og beholde kompetanse.

Videre vil en større kommune kunne planlegge helhetlig for hele regionens samfunnsutvikling.»

*(side 58-59)*

## **1C. Rådmannens vurdering**

Det er et politisk spørsmål å vurdere hvorvidt kommunesammenslåing er ønska eller uønska. Det er også et politisk spørsmål å vurdere om de problemstillingene som ligger til grunn for kommunereformen fra staten sin side, bare kan svares på med kommunesammenslåing, eller om det fins andre måter å forbedre tjenestene til befolkninga og styrke lokaldemokratiet. Det er i særdeleshet et politisk spørsmål å gjøre en strategisk vurdering av om ”kommunesammenslåing uansett kommer til å skje”, eller om Bø kommune sjøl vil kunne avgjøre hva som skjer med Bø.

Det er rådmannens vurdering at BDOs utredning bare halvveis gir svaret på oppdraget. Alternativet til kommunesammenslåing drøftes knapt, og det tas for gitt at kommuner som ikke slås sammen vil bli straffet økonomisk dersom de ikke slår seg sammen til enheter på minimum 15 000 innbyggere.

#### **a) Forholdet til de ansatte**

Fylkesmannen har i alle sammenhenger vært nøye med å påpeke at kommunene må sørge for involvering av innbyggerne og ikke minst de ansatte i reformprosessen. Forholdet til de ansatte er i liten grad berørt i utredningen til BDO. Rådmannen erkjenner at kommunereformen kan være utfordrende å forholde seg til for kommunalt ansatte, all den tid det snakkes om at reformen vil kunne utløse «stordriftsfordeler». Rådmannen vil sørge for at de ansatte involveres i hele prosessen videre, og tilrår derfor at saken behandles i administrasjonsutvalget før endelig vedtak i kommunestyret.

#### **b) Økonomiske konsekvenser**

Dette er fremdeles en usikkerhet i reformen. I kommuneøkonomiproposisjonen for 2015 (Prop. 95 S 2013-2014) står følgende:

*«Inntektssystemet for kommunene og kommunereform*

Regjeringen legger opp til en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene i løpet av perioden. Gjennomgangen av inntektssystemet vil ses i sammenheng med kommunereformen.

Dagens inntektssystem legger til grunn at smådriftsulemper er en ufrivillig kostnad for kommunene, og at denne kostnaden kompenseres fullt ut. Om dette er en rimelig forutsetning, eller om kommunestørrelse i noen grad kan ses på som en frivillig kostnad for kommunene, er et spørsmål som har vært diskutert flere ganger, blant annet i Borgeutvalgets utredning (NOU 2005:18). Borgeutvalget peker blant annet på at smådriftsulemper i noen grad kan ses på som noe den enkelte kommune selv kan påvirke ved å slå seg sammen med andre kommuner eller gjennom interkommunalt samarbeid. Kommunene behandles imidlertid ulikt avhengig av hvordan de søker å begrense smådriftsulemper i tjenesteproduksjonen. Kommuner som begrenser smådriftsulemper gjennom kommunesammenslåinger får reduserte overføringer etter en overgangsperiode, mens interkommunalt samarbeid ikke påvirker overføringene fra staten. Borgeutvalget viste også til at full kompensasjon for smådriftsulemper svekker insentivene til frivillige kommunesammenslutninger.

Behandlingen av smådriftsulemper vil bli vurdert som ett av flere elementer i den samlede gjennomgangen av inntektssystemet i lys av kommunereformen. I tillegg til at kommunene kompenseres for kostnadsforskjeller i tjenesteproduksjonen, inneholder inntektssystemet tilskudd som er begrunnet med regionalpolitiske målsetninger. Dette omfatter Nord-Norge-

og Namdalstilskudd, småkommunetilskudd, distriktstilskudd Sør-Norge og storbytilskudd. Utformingen og omfang av de regionalpolitiske tilskuddene vil også bli vurdert som en del av gjennomgangen av inntektssystemet. Regjeringen ønsker at kommunene skal beholde mer av skatteinntektene enn i dag. Det tilsier at også skatteelementene i inntektssystemet og systemet for inntektsutjevning vurderes i gjennomgangen av inntektssystemet.»

*(rådmannens understrekninger)*

Ved henvendelse til Fylkesmannen (som har en pådriverrolle i reformen) bekreftes det at det ikke er avklart hva som blir de økonomiske konsekvensene for kommuner som velger å ikke slå seg sammen; kommuner som omtales som om de da velger å forbli «frivillig små».

Det er med andre ord en stor usikkerhet hva som er de økonomiske rammebetingelsene i kommunereformen. BDO-rapporten tar utgangspunkt i at småkommuner som ikke slår seg sammen vil miste dagens kompensasjon som småkommuner, eksempelvis småkommunetillegg, basistilskudd og ulike distriktstilskudd. Det er ikke mulig å lese hva dette vil utgjøre i tapte inntekter for de kommunene som velger å ikke slå seg sammen. Dette, som gjerne omtales som «riset bak speilet» i kommunereformen, vil potensielt få alvorlige konsekvenser for Bø. I 2015 utgjør Nord-Norge tilskuddet kr 4 346 000 og småkommunetilskuddet kr 5 475 000 for Bø kommune. Til sammen utgjør dette nesten 6% av de til sammen kr 169 516 000 som kommunen får som frie inntekter over statsbudsjettet. Det er antydning at en også skal se på basistilskuddet som i 2014 var kr 12 331 000.

Det er derimot kjent at kommuner som slår seg sammen, vil beholde disse tilskuddene i 15 år, for deretter å fjernes i løpet av en 5-års periode. Tanken er at da vil gevinsten med større og mer robuste kommuner oppveie frafallet av inntekter i dagens kommunestruktur. Kommunene som velger å slå seg sammen vil i en overgangsfase motta engangskostnader og reformstøtte, eksempelvis vil en sammenslått Vesterålen kommune motta 55 mill. i engangskostnader, og 25 mill. i reformstøtte. Rådmannen finner grunn til å stille spørsmål ved beløpets størrelse – sett i lys av det man gjerne kaller som «transformasjonskostnader». Dette er både direkte og indirekte kostnader som effektivitetstap i reformperioden, nye IKT-løsninger, sluttpakker for overtallige og så videre. Detaljene i det økonomiske opplegget vil først bli klare i forbindelsen med nytt forslag til kriterier i inntektssystemet i 2017.

### **c) Interkommunalt samarbeid**

Rådmannen mener det er en svakhet med rapporten at interkommunalt samarbeid i for liten grad er vurdert, analysert og drøfta. Fordi at dette ikke er i tråd med intensjonene i kommunereformen, vurderes ikke dette som et reelt alternativ. Interkommunalt samarbeid har i tiår vært holdt fram som en metode for å sikre likeverdige tjenester i hele landet. Vesterålen har vært en foregangsregion på området. Gitt at frivilligheten i kommunereformen er reell, mener rådmannen at interkommunalt samarbeid fortjener nærmere utredning som et alternativ til kommunesammenslåing. Det er en svakhet at rapporten ikke gir et empirisk grunnlag for å vurdere dette alternativet.

### **d) utfordringer**



Som det fremgår av den faktabaserte delen av BDO sin utredning, så står kommunene i Vesterålen ovenfor store utfordringer, spesielt i forhold til demografi og flyttemønster. Rapporten inneholder imidlertid ikke noe nytt i forhold til hva som er lagt fram i den nylige saken om kommuneplan for Bø kommune, og de tiltak som er vedtatt iverksatt gjennom kommunestyrets behandling av denne.

#### e) Kvalitet på tjenestene

BDO-rapporten verken dokumenterer eller sannsynliggjør at tjenestene i store kommuner er bedre enn i mindre kommuner. Årsaken er enkel: En slik dokumentasjon finnes ikke. Derimot er det dokumentert i en rekke undersøkelser at innbyggerne i små kommuner er mer fornøyd med tjenestene enn i store kommuner. BDO-rapporten viser til at oppfatningen av at innbyggerne i mindre kommuner er mer tilfredse med tjenestene sammenlignet med innbyggerne i større kommuner, skyldes at de mindre kommunene har høyere andel frie inntekter.

Rådmannen har forståelse for at en mer kvalitativ tilnærming til dette er nesten umulig i en utredning som har en knapp tidsramme og et budsjett på om lag en halv million. Likevel mener rådmannen at det hadde vært interessant å gjøre vurderinger av noen aspekter som ikke kan belyses med Kostra-tall. Noen slike hypoteser kan være:

- Hva betyr *nærhet* for kvaliteten på tjenestene? Har det noe å si at innbyggerne i et lite samfunn ser og kjenner hverandre?
- Har *identitet* noe å si for innsatsen innbyggere og ansatte legger ned i å opprettholde samfunnet?
- Har *lokal forankring* noe å si for ansattes engasjement?
- Hvorfor har Bø kommune lyktes i å rekruttere medarbeidere med *formell kompetanse* til alle stillinger?

#### f) Oppsummert

Rådmannen mener at BDO bare halvveis har svart på det mandat de fikk av regionrådet. Anbefalingen fra BDO er sammenslåing av kommunene, uten å ha utredet andre alternativ, og uten å ha lagt et empirisk (faktabasert/erfaringsbasert) grunnlag for sin anbefaling. På denne bakgrunn mener rådmannen det er verdt å vurdere om Bø kommune bør bestille videre utredninger; alene eller i samarbeid med en eller flere av de øvrige vesterålskommunene. Det er imidlertid ikke budsjettmessig dekning for dette nå, og dette vil eventuelt kreve omprioritering fra kommunestyret.

### 1D. Videre prosess

Kommunestyret i Bø vedtok høsten 2014 å avholde en folkeavstemming i forbindelse med kommunevalget høsten 2015. Det er rådmannens oppfatning at BDO-rapporten ikke representerer et tilstrekkelig grunnlag for å utarbeide et saklig og nøytralt grunnlag for en folkeavstemming. Til det er alternativene for svakt utreda. Dertil kommer at vesentlige deler av kommunereformen er fremdeles uavklart.

## **DEL 2: RÅDGIVENDE FOLKEAVSTEMMING – VIDERE PROSESS**

I Kst-sak 76/14 vedtok kommunestyret ”at det skal holdes en lokal folkeavstemming om kommunesammenslåing i forbindelse med kommunestyrevalget 2015. Kommunestyret ber om å få en egen sak om dette våren 2015”.

### **2A. Tilskudd til informasjon og høring**

Bø kommune har fått presisert fra Fylkesmannen i Nordland at alle kommuner som deltar i kommunereformen vil få utbetalt kr 100.000 til informasjon og høring. Det er ikke nødvendig å søke men det gis en melding til fylkesmannen som i samråd med departementet finner at vilkårene for utbetaling er oppfylt. Departementet har tydeliggjort at det vil være et krav for utbetaling at høring av innbyggerne skjer etter at et faktagrunnlag for de alternativene som er utredet i prosessen er presentert for folket. Dette innebærer at en folkeavstemming uten forutgående folkemøter eller presentasjon av faktagrunnlaget på annen måte ikke fyller vilkårene alene for utbetaling av midler til innbyggerinvolvering.

Utbetaling vil derfor kunne skje når:

- Kommunen har etablert et kunnskapsgrunnlag som innbyggerne kan ta stilling til.
- Kommunen har oppsummert faktainnsamlingen og kommunestyret har fattet vedtak om sammenslåingsalternativ(er), og hvordan innbyggerne skal bli hørt. Dette er nærmere beskrevet på side 14 i veilederen for utredning og prosess som finnes på [www.kommunereform.no](http://www.kommunereform.no).
- Departementet i samråd med fylkesmannen, finner at vilkårene for utbetaling er oppfylt.

### **2B. Det juridiske grunnlaget**

I 2009 ble KommuneLOVEN endra, og det ble tatt inn en bestemmelse om lokale folkeavstemninger. Av denne (KommuneLOVENS § 39b om lokale folkeavstemninger) går det fram at:

1. Kommunestyret eller fylkestinget kan selv bestemme at det skal avholdes rådgivende lokale folkeavstemninger.
2. Kommunene og fylkeskommunene plikter å rapportere de opplysninger som departementet finner er nødvendig for å offentliggjøre informasjon om lokale folkeavstemninger.

Av kommentarene (KommuneLOVEN med kommentarer, Bernt og Overå, 5. utgave 2011) går det videre fram at departementet ikke har villet gi nærmere regler om hvordan en slik folkeavstemning skal holdes; ”(...) sjølv om det kan vere naturleg at kommunane tek utgangspunkt i regelverket i vallova.” (Ot.prp. nr 32 (2008-2009) s. 45). Kommunen bør blant annet sikre at prinsippet for allmenn stemmerett og hemmelig stemmegivning etterleves, slik kravet er ved ordinære politiske valg. Kommunaldepartementet har også gitt uttrykk for at man bør ha et eget manntall til folkeavstemninger.

Videre er det klart at det ikke er adgang til å holde bindende folkeavstemninger. ”Kommunestyret og fylkestinget kan ikke fraskrive seg sitt rettslige og politiske ansvar for de beslutninger som tas.” (Bernt og Overå, 2011, s. 333).

## **2C. Opplegget for ei folkeavstemming**

Med bakgrunn i dette er rådmannens utgangspunkt at det foreslås samme opplegg for forhåndsstemmegiving som for kommunestyre- og fylkestingsvalget. Formannskapetets medlemmer utgjør valgstyret i Bø kommune. Valgstyret vil dette til behandling i april/mai 2015. Under gjennomgås noen forhold som valgstyret vil måtte ta stilling til.

### **a) Tidspunkt**

Det vil bli foreslått at valgdagen er 14. september 2015, samme dag som for kommunestyre- og fylkestingsvalget 2015.

### **b) Stemmerett**

Utgangspunktet er at alle som ordinært har stemmerett ved kommunestyre- og fylkestingsvalget 2015 har stemmerett ved folkeavstemningen. Det betyr konkret:

1. Norske statsborgere som har fylt 18 år innen utgangen av 2015 og som er, eller har vært, registrert bosatt i Norge.
2. Statsborgere i andre nordiske land som har fylt 18 år innen utgangen av 2015, og som har vært registrert bosatt i Norge senest 30. juni 2015.
3. Øvrige utenlandske statsborgere som har fylt 18 år innen utgangen av 2015, og som har vært registrert bosatt i Norge sammenhengende de tre siste årene før valgdagen.

### **c) Stemmerettsalder**

For lokale folkeavstemninger har kommunestyret anledning til å vedta at stemmerettsalderen skal settes til 16 år. Rådmannen vurderer at dette er en sak som er egnet til å mobilisere velgerne, og mye taler derfor at også 16 og 17-åringene bør få anledning til å delta i folkeavstemminga.

### **d) Valgkretser og stemmelokaler**

Det vil bli foreslått at valgkretser og stemmelokaler er lik som det ordinære valget. De siste valgene har Bø kommune hatt tre valgkretser. Det har dessuten vært anledning til å avgi forhåndsstemmer på Bøheimen og på Rådhuset.

### **e) Forhåndsstemmegiving**

Det vil bli foreslått at adgang til og opplegg for forhåndsstemmegiving også følger det ordinære valget.

### **f) Manntallet**

Kommunestyret kan selv beslutte hvilket manntall som skal gjelde ved folkeavstemningen.

Kommunen må søke Skatteetaten (folkeregisteret) om uttrekk basert på det grunnlag som formannskapet / valgstyret velger for hvem som skal ha stemmerett. Kommunen må bære kostnadene med å få manntall.

### **g) Valgkort**

Trykking og bruk av valgkort vil være en ekstra kostnad. Rådmannen anbefaler at en ikke benytter seg av valgkort ved folkeavstemningen, men at kryssing i manntall skjer ved framvisning av gyldig legitimasjon som førerkort, pass eller bankkort.

### **h) Informasjon**

Velgerne som har stemmerett til folkeavstemningen må informeres om stemmeretten, hvor, når og hvordan de kan stemme. Dette bør gjøres ved hjelp av publisering av kunngjøringer og annonser i lokalavis samt informasjon på kommunes nettsider.

I tillegg til informasjon av teknisk art for valget, kommer informasjon om voteringstema og sakens karakter. Kommunen bør i dette tilfelle be om ekstern bistand til dette. Kommunen har et ansvar overfor velgerne til å belyse hva folkeavstemningen handler om, og hva som er saklig ulikhet mellom de forskjellige svaralternativene som velgerne kan velge mellom. Det må derfor ordnes både trykt informasjonsmateriell og med folkemøte (-r).

### **i) Klage på valg**

Klageinstans ved kommunestyrevalg er Kommunal- og regionaldepartementet og det er det nyvalgte kommunestyret som beslutter om valget er gyldig eller ugyldig. Ved stortingsvalg er riksgvalgstyret/Stortinget klageinstans, og det er det nyvalgte Stortinget som beslutter om valget i det enkelte fylke eller den enkelte kommune er gyldig eller ikke. (valgloven § 13)

Det foreligger ingen lovhjemlet klagerett ved folkeavstemninger. Dersom det skulle komme klager ved avviklingen av denne folkeavstemningen, er rådmannens tilråding at saken forelegges kommunestyret som vurderer saken på fritt grunnlag.

### **j) Stemmesedler**

Svaralternativene på trykt stemmeseddel vil uavhengig av spørsmål være ”Ja”, ”Nei” og ”Blank stemme”. Papiret bør ha annen farge enn valgsedlene som brukes til kommunestyrevalget, fylkestingsvalget og kirkevalget (som også skjer samtidig)

### **k) Behandling**

Resultatet av den rådgivende folkeavstemningen legges fram til behandling i kommunestyret på møte i oktober måned 2015.

### **l) Delegasjon**

Formannskapetets medlemmer fungerer som valgstyre i Bø kommune og er gitt fullmakt til dette av kommunestyret.

## **2D. Voteringstema**

Voteringstema må være klart og utvetydig, og spørsmålet må være nøytralt. Det er noe ulik praksis for på hvilket tidspunkt i prosessen ei rådgivende folkeavstemning avholdes. I flere kjente tilfeller har folkeavstemning blitt avholdt først etter at en intensjonsavtale om kommunesammenslåing er inngått mellom kommunene. Tida taler mot at det vil være mulig å legge fram en ferdig løsning om kommunesammenslåing til folkeavstemning. Skal kommunestyrets vedtak om å avholde folkeavstemning samtidig med kommunestyre- og fylkestingsvalget høsten 2015 opprettholdes, må voteringstema være et annet enn dette.

Rådmannen har oppfatta at intensjonen har vært at Arbeidsutvalget i Vesterålen Regionråd skal fastsette videre prosess med hensyn til behandling av rapporten til BDO. Det er satt opp møte i AU den 27. mars 2015.

Sortland kommune har invitert til felles formannskapsmøte den 27. mars 2015. Invitasjonen er underskrevet av ordfører og opposisjonsleder. Det er opp til formannskapet å ta stilling til invitasjonen fra Sortland kommune. Rådmannen har avventa politisk avklaring på spørsmålet og har ikke inngått i en felles administrativ prosess i Vesterålen.

- Om kommunestyret ønsker at Bø kommune skal inngå i en felles prosess i Vesterålen, vil den naturlige konsekvensen være å utsette folkeavstemming til etter prosessen er fullført, trolig våren 2016.
- Om kommunestyret *ikke* ønsker at Bø kommune skal inngå i en slik felles prosess nå, er et alternativ at dette spørsmålet blir tema i en folkeavstemming høsten 2015. Med andre ord: At kommunestyret ber velgerne om råd om hvorvidt Bø kommune skal gå inn i forhandlinger med de øvrige kommunene i Vesterålen om kommunesammenslåing eller ikke.

## **2D. Rådmannens vurdering**

Rådmannen vurderer at kommunereformen er behefta med stor usikkerhet for Bø kommune sin del. Særlig gjelder dette de økonomiske konsekvensene for kommuner som velger å være såkalt «frivillig små» etter reformperioden. Dette utgjør en risiko for Bø kommune, som gjør at spørsmålet om kommunesammenslåing ikke bare kan behandles prinsipielt. Det er et politisk ansvar å ta stilling til dette. På bakgrunn av dette legger rådmannen fram ei alternativ innstilling.

Åsa Elvik  
Rådmann

Jim Gundersen  
Helse- og omsorgssjef

### **Trykt vedlegg:**

Utredning kommunestruktur Vesterålen, utarbeidet av BDO for Vesterålen Regionråd  
Invitasjon fra Sortland kommune

### **Utrykt vedlegg:**

Saksframlegg KST-sak 76/14

# SAKSFRAMLEGG

08.04.2015

---

Saksbehandler: Åsa Elvik  
Arkivsaksnr.: 14/637

---

Arkiv: 002 &23

## KOMMUNEREFORMEN

### Forslag til vedtak:

Saken legges fram uten innstilling.

### Saksutredning:

Kommunestyret fatta i møte 26. mars 2015 følgende vedtak:

1. Kommunestyret tar BDO sin rapport vedrørende kommunereformen til orientering.
2. Kommunestyret mener rapporten ikke gir et tilstrekkelig grunnlag for å ta stilling til spørsmålet om kommunesammenslåing.
3. a) Kommunestyret opprettholder vedtaket om å avholde en rådgivende folkeavstemming samtidig som kommunestyre- og fylkestingsvalget høsten 2015.
  - i. Folkeavstemminga skal følge det ordinære valget så langt mulig. Valgstyret fastsetter detaljene.
  - ii. Det skal utarbeides et nøytralt informasjonsmaterieil, og det skal avholdes minimum ett folkemøte i hver av de tre valgkretsene.
4. Det nedsettes en komite med like rettigheter som innstiller til formannskapet. Formannskapet ivaretar rollen som styringsgruppe i prosessen. Formannskapet utvides med de øvrige partier som ikke er representert, med 1 representant hver, og 2 tillitsvalgte.

Rådmannen har av debatten og av vedtaket oppfatta at komiteen skal legge fram ei tilråding til kommunestyret om hvordan ei folkeavstemming skal avvikles. Saksframlegget som lå til grunn for kommunestyrets vedtak følger som skriftlig vedlegg. Spørsmålet om voringstema var omtalt slik i saksframlegget:

*«Voringstema må være klart og utvetydig, og spørsmålet må være nøytralt. Det er noe ulik praksis for på hvilket tidspunkt i prosessen ei rådgivende folkeavstemming avholdes. I flere kjente tilfeller har folkeavstemming blitt avholdt først etter at en intensjonsavtale om kommunesammenslåing er inngått mellom kommunene. Tida taler mot at det vil være mulig*

*å legge fram en ferdig løsning om kommunesammenslåing til folkeavstemming [høsten 2015]. Skal kommunestyrets vedtak om å avholde folkeavstemming samtidig med kommunestyre- og fylkestingsvalget høsten 2015 opprettholdes, må voteringstema være et annet enn dette.*

(...)

- *Om kommunestyret ønsker at Bø kommune skal inngå i en felles prosess i Vesterålen, vil den naturlige konsekvensen være å utsette folkeavstemming til etter prosessen er fullført, trolig våren 2016.*
- *Om kommunestyret ikke ønsker at Bø kommune skal inngå i en slik felles prosess nå, er et alternativ at dette spørsmålet blir tema i en folkeavstemming høsten 2015. Med andre ord: At kommunestyret ber velgerne om råd om hvorvidt Bø kommune skal gå inn i forhandlinger med de øvrige kommunene i Vesterålen om kommunesammenslåing eller ikke.»*

## **Nye opplysninger**

Arbeidsutvalget i Vesterålen Regionråd drøfta kommunereformen i sitt møte den 27. mars 2015. AU fatta vedtak om at den videre prosessen knytta til kommunereformen i Vesterålen, skal tas i regi av Vesterålen Regionråd. Årsmøtet i Vesterålen Regionråd er beramma til 8. mai 2015.

Siden kommunestyret behandla saka har Regjeringa lagt fram for Stortinget «Meld. St. 14 om Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner». I meldinga foreslår Regjeringa oppgaveendringer og videre utredninger knytta til:

### **Velferd**

- Tannhelse
- Rehabilitering
- Forsøk DPS
- Hjelpemidler
- Boligtilskudd
- Varig tilrettelagt arbeid
- Arbeids- og utdanningsreiser
- Finansieringsansvar pasienttransport
- Statlig barnevern
- Familievern

### **Lokal utvikling**

- Forenkling av utmarksforvaltning
- Lokal nærings- og samfunnsutvikling
- Motorferdsel i utmark
- Forenklinger innen plan- og bygningsloven: Revisjon av forskrift om konsekvensutredninger og utviklingsavtaler på planområdet
- Vannscooter
- Tilskudd til nærings- og miljøtiltak skogbruk

- Tilskudd til tiltak i beiteområder
- Tilskudd til kulturlandskap jordbruk
- Tilskudd til verdensarvområdene
- Konesjonsbehandling småkraftverk
- Myndighet til enkelte utlippstillatelser, forurensningsloven
- Naturforvaltning: små verneområder, økt ansvar etter innlandsfiskeforskriften og jakt- og fangstider for enkelte fremmede arter
- Tilskudd til frivilligsentralene

#### Andre oppgaver

- Vigselsrett og notarialforretninger
- Godkjenning svømmeanlegg
- Sivile politioppgaver

#### Annet

- Videregående opplæring
- Skoleskyss
- Kollektivtransport

Åsa Elvik  
rådmann

**Vedlegg:**  
**Saksframlegg «Kommunereformen – veien videre»**



# SAKSFRAMLEGG

07.03.2015

---

Saksbehandler: Jim Gundersen og Åsa Elvik  
Arkivsaksnr.: 14/637

---

Arkiv: 002 &23

## KOMMUNEREFORMEN - VEIEN VIDERE

### Forslag til vedtak:

1. Kommunestyret tar BDO sin rapport vedrørende kommunereformen til orientering.
2. Kommunestyret mener rapporten ikke gir et tilstrekkelig grunnlag for å ta stilling til spørsmålet om kommunesammenslåing.
3.
  - Kommunestyret vedtar å utsette den tidligere vedtatte folkeavstemmingen til etter at en felles prosess er slutført i Vesterålen.
  - Alternativt: Kommunestyret opprettholder vedtaket om å avholde en rådgivende folkeavstemming samtidig som kommunestyre- og fylkestingsvalget høsten 2015.
    - i. Folkeavstemminga skal følge det ordinære valget så langt mulig. Valgstyret fastsetter detaljene.
    - ii. Stemmerettsalderen for den rådgivende folkeavstemminga settes til 16 år.
    - iii. Det skal utarbeides et nøytralt informasjonsmateriell, og det skal avholdes minimum ett folkemøte i hver av de tre valgkretsene.
    - iv. Spørsmålet for den rådgivende folkeavstemminga er: «Skal Bø kommune forhandle med de andre kommunene i Vesterålen om mulig kommunesammenslåing?»

### Saksutredning:

## **DEL 1: UTREDNING KOMMUNESTRUKTUR VESTERÅLEN, utarbeidet av BDO for Vesterålen Regionråd**

### **1A. Bakgrunn**

Kommunestyret ble i sak 76/14 orientert om kommunereformen. Grunnlaget for kommunereformen er Sundvollerklæringen (2013). Her står det blant annet: «Regjeringen vil gjennomføre en kommunereform, hvor det sørges for at nødvendige tiltak blir fattet i perioden. Bakgrunnen for kommunereformen er at Regjeringen mener at dagens kommuner ikke er hensiktsmessig organisert for å løse de oppgavene som er lagt til det kommunale forvaltningsnivå.»

Stortinget ga i forbindelse med behandlingen av kommuneøkonomiproposisjonen for 2015 sin tilslutning til at det gjennomføres en kommunereform. Reformen tar sikte på å styrke lokaldemokratiet, og sette kommunene i endra bedre stand til å møte dagens og fremtidens velferdsoppgaver. Dette skal blant annet skje gjennom å etablere en ny kommunestruktur med færre og mer robuste kommuner.

Regjeringen beskriver dagens kommuner som generalistkommuner. Dette innebærer blant annet at alle kommuner har de samme kravene når det gjelder å gi tjenester til innbyggerne, samt planlegging og utviklingsoppgaver i lokalsamfunnet. Kommunestørrelsen har derfor ingen betydning for hvilke oppgaver en kommune er forventet å løse. Etersom halvparten av de 428 kommunene som finnes pr. dato er kommuner <5000 innbyggere, mener Regjeringen at et flertall av kommunene ikke er store eller robuste nok til å håndtere de oppgavene de er forventet å løse. Samtidig pågår det et utredningsarbeid der det tas sikte på å gi ytterligere oppgaver til kommunene i årene som kommer. Det er varslet en stortingsmelding om nye oppgaver til robuste kommuner våren 2015.

På vegne av kommunene i Vesterålen ba Vesterålen regionråd konsulentfirmaet BDO om å gjennomføre følgende utredning:

- 1. Fordeler og ulemper knyttet til en eventuell kommunesammenslåing i Vesterålen, der disse skal vurderes opp mot dagens kommunestruktur og alternative samarbeidsformer.*
- 2. Utredningen skal videre gi en faktabasert framstilling om hvilke regler og virkemidler som er gjeldende ved endringer av kommunestruktur.*

Videre ble det ønsket et notat som skulle fokusere på å utfordre politisk nivå i kommunene til å:

- 1. Definere intensjoner for tjenestenivå og struktur på tjenesteproduksjon ved eventuell endret kommunestruktur.*
- 2. Anbefale politisk styringsmodell.*

Hensikten med dette var å lage et grunnlag for at innbyggerne gjennom høringer, informasjonsmøter og eventuell folkeavstemming skulle si sin mening.

Rapporten skulle videre gi tydelige anbefalinger for:

- *Ny kommunestruktur i Vesterålen*
- *Eventuelle alternative samarbeidsformer*
- *Den videre prosess etter at utredningen var avgitt, og så foreslå tidsplan og milepæler*

## 1B. Innholdet i BDOs utredning

Rapporten følger saksframlegget som trykt vedlegg. Rapporten er på 76 sider. Det er ikke laget noe sammendrag, men følgende utdrag fra innledningen kan likevel sies å oppsummere det normative budskapet til BDO:

«Vår vurdering er at en kommunesammenslåing åpner nye muligheter for kommunene som i dag opplever en nedgang i økonomisk handlingsfrihet, svak utvikling i sysselsetting, press på kjernetjenestene, sviktende vedlikehold og investeringsevne, stadig mer statliggjøring og stadig kontroll, mv. Det er for oss opplagt at endringer skaper muligheter, men samtidig er det også åpenbart at endringer som gjennomføres med smalt fokus og/eller svak organisering vil kunne medføre at fordeler ikke realiseres, at goder omfordeles (noen taper), og/eller at det blir en rekke utfordringer og merkostnader som følge av sammenslåingen. En vellykket endring krever en grundige og god avtale og en godt organisert gjennomføringsprosess. Dette oppnås kun gjennom en gjensidig god dialog og forståelse mellom alle kommunene som er med i drøftingene. Vi mener at dersom en kommune ikke får tilstrekkelig sikkerhet for dette; dvs sikkerhet for en god avtale og en godt organisert gjennomføringsprosess, bør man vokte seg vel. Mange sammenslåinger i privat og offentlig sektor har feilet på minst et av disse områdene og resultat blir dårligere opplevd tjenestekvalitet, høye restruktureringskostnader, dyre og dårlig planlagte systemendringer, vedvarende kulturkollisjoner mv. Dette er det ikke vanskelig å finne eksempler på.

Vårt viktigste budskap er derfor at en kommunesammenslåing må planlegges godt og sammenslåingsavtalen og organiseringen av gjennomføringen må sikre at alle parter er trygge på at ulempene vil dempes og fordelene vil fremmes i den nye kommunen, sammenlignet med dagens. Hvis ikke, bør kommune kanskje ta en "time-out" og ikke haste inn i prosessen. Vi håper derfor rapporten bidrar til dette, og at debatten vris vekk fra detaljer og fintelling til en god dialog om muligheter og trusler.»

*(side 3)*

BDO-rapporten presenterer bakgrunnen for og innholdet i kommuneformen. Kommunestrukturen i Vesterålen gjennomgås, og dagens situasjon og utviklingstrekk blir gjennomgått. I det følgende presenteres noen sentrale punkter i rapporten, uredigert, klippet fra rapporten.

### «5.9. Oppsummering kommunestruktur

Dagens kommuner i Vesterålen er i ulik økonomisk situasjon. Flere av kommunene har svært høy gjeldsgrad, og det er ingen av kommunene i Vesterålen som har klart å holde et stabilt netto driftsresultat over tid. Analysene av kommunenes samlede økonomiske status viser derfor at ingen av kommunene kan sies å være økonomisk robuste.

Til tross for at kommunene har relativt god dekningsgrad innenfor noen av de viktigste tjenesteområdene så viser analyser av befolkningsutvikling at kommunene vil ha store utfordringer knyttet til blant annet pleie- og omsorgstjenester. Våre analyser viser at alle kommunene vil ha vesentlige investeringsbehov, enten innenfor barnehager, skole og spesielt innenfor eldreomsorgen. Noen har sågar et forventet investeringsbehov innenfor alle disse områdene. Vi ser at det er en nedgang på 34 % for Vesterålen samlet i antall voksne som antas å være i arbeid sett opp mot antall pensjonister. Dette viser at hele regionen har et omstillingsbehov for å tiltrekke og øke sysselsettingen.

Analyser av næringsstrukturer viser at alle kommunene er svært avhengig av offentlig sektor. Andøy kommune er i tillegg svært avhengig av bygge- og anleggsvirksomhet, og kommuner som Hadsel og Øksnes er industri avhengige. Sortland kommune er svært avhengig av varehandel i tillegg til offentlig sektor. I

tillegg har enkelte kommuner som Bø relativt liten utpendling. Det er svært få kommuner som derfor kan sies å være robuste.

**Oppsummert mener vi derfor at dagens kommunestruktur ikke er egnet til å møte de utfordringene som regionen står ovenfor.»**

(side 41)

### **«6.2. Muligheter for økt bruk av interkommunale samarbeid**

Til tross for at vi har identifisert felles legevaktordning, barnevern og samarbeid om PP tjenester i Vesterålen, er det lite samarbeid om viktige kommunale oppgaver i Vesterålen. Dette var også en av hovedkonklusjonene i NIVI sin rapport. «*Kommunene i Nordland samarbeider overraskende lite om en rekke viktige oppgaver. Det gjelder administrative funksjoner, som skatt, lønn og regnskap. Det gjelder viktige helsetjenester som legevakt, kommuneoverlege, miljørettet helsevern og ikke minst lokalmedisinske senter og andre samhandlingstjenester*» (NIVI, 2014, s. 4).

I følge NIVI sin rapport er det tjenesteområder hvor det er lite samarbeid sammenlignet med andre nærliggende fylker som Trøndelag og Møre og Romsdal som er verdt å nevne:

- Voksenopplæring
- Tjenester knyttet til samhandlingsreformen
- Plan- og byggesaksbehandling
- IKT

Behovet for økt samarbeid i regionen har vært i fokus for kommunene i regionen. I 2013 sluttet alle kommunene i regionene seg til ett prosjekt som hadde som mål å utrede mulige samarbeid om kommunale tjenester. Herunder ble følgende områder utredet:

- Felles advokattjenester for Bø, Hadsel, Sortland og Øksnes
- Skatteoppkreverfunksjonene for Andøy, Bø, Hadsel, Lødingen, Sortland og Øksnes
- Samarbeid om arkivtjenester og digitalisering for Andøy, Bø, Hadsel, Lødingen, Sortland og Øksnes
- Fremtidig organisering av VA-sektoren for Hadsel, Bø og Sortland
- Fremtidig felles landbruksforvaltning for Andøy, Bø, Hadsel, Sortland og Øksnes
- Felles interkommunal bedriftshelsetjeneste for Hadsel, Lødingen og Sortland
- Felles brann- og redningstjeneste for Andøya, Bø, Hadsel og Sortland
- Interkommunalt samarbeid innen Geodata for Andøy, Bø, Hadsel, Sortland og Øksnes
- Felles IKT-samarbeid for Andøy, Bø, Hadsel, Lødingen, Sortland og Øksnes

Arbeidet med å videreføre disse utredningene ble satt på vent grunnet kommunereformen.

### **6.3. utfordringer knyttet til bruk av interkommunale samarbeid**

En av de største utfordringene dreier seg om at man skaper et demokratisk «underskudd» ved at man flytter avgjørelser lengre unna folkevalgte representanter gjennom å overlate oppfølgingsansvaret til et styre eller en annen kommune (vertscommune). Dette kan i teorien gjelde alle lovpålagte kommunale tjenester, men det er her hensiktsmessig å gjøre ett kvalitativt skille mellom mer og mindre politisk viktige tjenesteområder. Spesielt kan det trekkes et skille mellom tjenester som er «ren produksjon», og tjenester som omhandler mennesker og tjenester som omhandler rettighetssikring. De siste er de som normalt anses som viktigst å styre direkte gjennom kommunens egen politiske og administrative ledelse.

Eksempelvis finnes det et felles interkommunalt samarbeid på arkivtjenester i Nordland fylkeskommune. Til tross for at dette området er viktig, så mener vi at beslutninger som er knyttet til organisering av arkivtjenester ikke kan sammenlignes med eksempelvis samarbeid om barnevern eller pleie- og omsorgstjenester. Dette begrunner vi med at den førstnevnte ikke berører mennesker direkte på samme måte som sistnevnte. Etablerte samarbeid om rettighetsbaserte individuelle lovpålagte tjenester som berører grupper med et særskilt behov mener vi best løses gjennom direkte kontroll i en sammenslått kommune fremfor dagens interkommunale samarbeid. Dette er ikke fordi at disse samarbeidene nødvendigvis har ført til et dårligere tilbud, noe vi ikke har grunnlag for å si noe om, men fordi disse tjenesteområdene daglig berører deler av befolkningen med særskilte behov som det er et administrativt og politisk viktig ansvar å følge opp. Eksempler på samarbeid som berører slike tjenester i Vesterålen er:

- Interkommunale barneverntjeneste
- Samarbeid om legevaktordninger
- Et interkommunalt samarbeid om PP tjenester

#### **6.4. Oppsummering**

I dette kapitlet har vi sett at det er et stort potensial for økt bruk av interkommunale samarbeidsordninger i Vesterålen. Innenfor flere viktige tjenesteområder er det et potensial for å kunne nyttiggjøre seg av stordriftsfordeler ved økt bruk av interkommunale samarbeid. Dette vil også kunne medføre med effektiv bruk av ressurser, samt redusere utgifter knyttet til administrasjon. Til tross for dette mener vi at det svært viktig at man er klar over de demokratiske utfordringene knyttet til bruk av interkommunale samarbeid.

*(side 44-45)*

#### **8.2. Vår anbefaling i valget mellom de tre alternativene**

Dagens kommunestruktur er etter BDOs vurdering ikke et reelt alternativ fordi den ikke vil ha tilstrekkelig økonomi, kompetanse og kapasitet til å ivareta de overnevnte fem beslutningskriterier. Spesielt mener vi at disse forholdene er de mest sårbare i dagens struktur, der den enkelte kommune alene:

- Har lav evne til å finansiere fremtidige investeringsbehov
- Har sårbar næringsstruktur
- Ikke er robuste nok til å ivareta tjenestebehovet innenfor kapitalintensive tjenester
- Er lite egnet til å sikre nødvendig tiltak for å skape funksjonelle helhetlige planprosesser for å videreutvikle regionen

En interkommunal samarbeidsmodell vil være et bedre alternativ. Ut fra hvilke oppgaver kommunen velger å samarbeide om, vil den langt på vei kunne løse de fleste av de største utfordringene nevnt ovenfor. Dog mener vi at interkommunale samarbeid er en dårligere løsning sammenlignet med en ny storkommune, fordi interkommunale samarbeid svekker kommunenes politiske og administrative ledelses direkte påvirkningsmulighet. I tillegg låses større deler av kommunenes budsjetter opp i inngåtte avtaler. Dette medfører at de delene av kommunens tjenesteproduksjon hvor det ikke er inngått samarbeidsavtaler må, ved en eventuell svikt i inntektene eller en der hvor det oppstår en uforutsett utgift, ta et større budsjettmessig ansvar for å dekke dette inn.

En kommunesammenslåing vil etter vår vurdering være den beste løsningen. Dette vil samsvare med intensjonen i Stortingsvedtak og Ekspertutvalgets anbefalinger. Det er derfor naturlig å tro at en sammenslått kommune vil bli tilgodesett med de beste relative rammebetingelsene i fremtiden. Med dette viser vi til at kommunen vil komme inn under ordningen med inndelingstilskudd, kommunene som slår seg sammen har tatt et bevist valg om at de ønsker å gå fra å være ufrivillige små til å bli frivillig større. Det viktigste argumentet for en kommunesammenslåing er den økonomiske handlefriheten kommunen vil få gjennom størrelsen på budsjettet, til å investere i utvikling av et godt sammensatt tilbud av

kjernetjenester til kommunens innbyggere og mulighet til i større grad enn i dag å prioritere arbeidet med gjennomføring av ulike tiltak knyttet til nærings- og strukturutvikling.

En større kommune vil oppnå gevinster innenfor blant annet:

- Redusert administrativt behov sett i forhold til tjenesteutførelse og ulike administrative støttefunksjoner
- Arealeffektivisering; man kan f.eks. prioritere ulike typer formålsbygg fremfor å dekke alle formål innenfor samme kommunegrenser
- Reduserte indirekte driftsutgifter som støttesystemer, innkjøp mv.
- Økt effektivitet gjennom mer hensiktsmessig struktur for en del tjenesteproduksjon ved oppheving/ending av administrative grenser
- Mer fleksibel bruk av ansatte; herunder større potensiale for mobilisering, forebygging, mv. etter behov.
- Mindre sårbarhet for sykdom, lavere vikarutgifter, mv.
- Økonomisk potensial som utløses i form av mer målrettet satsning på næringsliv og utvikling (og utviklingsstønader i ulike former fra blant annet staten, fylkesmann, EU) mv.

Videre vil man ha potensielle indirekte besparelser som kan forventes realisert på mellomlang sikt. Herunder for eksempel:

- Økt fokus på kvalitetsledelse gir mindre ressursbruk til retting, klagebehandling mv.
- Mer à jour, mindre etterslep i investeringsbehov, vedlikeholdsbehov. mv.
- Gjennomsnittlig mer stabile tjenester gjennom mindre sårbarhet i større enheter
- Mulighet for å tiltrekke spisskompetanse, og bygge større kompetansemiljøer i organisasjonen
- Bedre eierstyring og formuesbevaring gjennom mer profesjonell oppfølging av eierskap, herunder innenfor eksempel aksjeselskaper og eiendom
- Mer profesjonell og effektiv bestillerkompetanse ved kjøp av eksterne tjenester / kjøp fra eksterne tjenesteleverandører
- Større fagmiljøer vil forventes å gi høyere kvalitet gjennom at det blir lettere å tiltrekke og beholde kompetanse, man er mindre sårbare for sykdom, og man kan planlegge og jevne ut belastningen i kommunens oppgaveutførelse på en bedre måte enn i små kommuner.

Eksempler på områder som kan forventes å få et effektivitetsløft som følge av større fagmiljøer kan for eksempel være ingeniørtjenester, skole, økonomi, barnevern, helse, jus, arealplanlegging, offentlige innkjøp, eiendomsforvaltning, eierstyring av selskaper mv. Større miljø gir mulighet for spesialisering og bedre kvalitet for brukerne. For de ansatte vil det være mer attraktivt å arbeide i et større fagmiljø, og man vil således være bedre rustet til å tiltrekke og beholde kompetanse.

Videre vil en større kommune kunne planlegge helhetlig for hele regionens samfunnsutvikling.»

*(side 58-59)*

## **1C. Rådmannens vurdering**

Det er et politisk spørsmål å vurdere hvorvidt kommunesammenslåing er ønska eller uønska. Det er også et politisk spørsmål å vurdere om de problemstillingene som ligger til grunn for kommunereformen fra staten sin side, bare kan svares på med kommunesammenslåing, eller om det fins andre måter å forbedre tjenestene til befolkninga og styrke lokaldemokratiet. Det er i særdeleshet et politisk spørsmål å gjøre en strategisk vurdering av om ”kommunesammenslåing uansett kommer til å skje”, eller om Bø kommune sjøl vil kunne avgjøre hva som skjer med Bø.

Det er rådmannens vurdering at BDOs utredning bare halvveis gir svaret på oppdraget. Alternativet til kommunesammenslåing drøftes knapt, og det tas for gitt at kommuner som ikke slås sammen vil bli straffet økonomisk dersom de ikke slår seg sammen til enheter på minimum 15 000 innbyggere.

#### **a) Forholdet til de ansatte**

Fylkesmannen har i alle sammenhenger vært nøye med å påpeke at kommunene må sørge for involvering av innbyggerne og ikke minst de ansatte i reformprosessen. Forholdet til de ansatte er i liten grad berørt i utredningen til BDO. Rådmannen erkjenner at kommunereformen kan være utfordrende å forholde seg til for kommunalt ansatte, all den tid det snakkes om at reformen vil kunne utløse «stordriftsfordeler». Rådmannen vil sørge for at de ansatte involveres i hele prosessen videre, og tilrår derfor at saken behandles i administrasjonsutvalget før endelig vedtak i kommunestyret.

#### **b) Økonomiske konsekvenser**

Dette er fremdeles en usikkerhet i reformen. I kommuneøkonomiproposisjonen for 2015 (Prop. 95 S 2013-2014) står følgende:

*«Inntektssystemet for kommunene og kommunereform*

Regjeringen legger opp til en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene i løpet av perioden. Gjennomgangen av inntektssystemet vil ses i sammenheng med kommunereformen.

Dagens inntektssystem legger til grunn at smådriftsulemper er en ufrivillig kostnad for kommunene, og at denne kostnaden kompenseres fullt ut. Om dette er en rimelig forutsetning, eller om kommunestørrelse i noen grad kan ses på som en frivillig kostnad for kommunene, er et spørsmål som har vært diskutert flere ganger, blant annet i Borgeutvalgets utredning (NOU 2005:18). Borgeutvalget peker blant annet på at smådriftsulemper i noen grad kan ses på som noe den enkelte kommune selv kan påvirke ved å slå seg sammen med andre kommuner eller gjennom interkommunalt samarbeid. Kommunene behandles imidlertid ulikt avhengig av hvordan de søker å begrense smådriftsulemper i tjenesteproduksjonen. Kommuner som begrenser smådriftsulemper gjennom kommunesammenslåinger får reduserte overføringer etter en overgangsperiode, mens interkommunalt samarbeid ikke påvirker overføringene fra staten. Borgeutvalget viste også til at full kompensasjon for smådriftsulemper svekker insentivene til frivillige kommunesammenslutninger.

Behandlingen av smådriftsulemper vil bli vurdert som ett av flere elementer i den samlede gjennomgangen av inntektssystemet i lys av kommunereformen. I tillegg til at kommunene kompenseres for kostnadsforskjeller i tjenesteproduksjonen, inneholder inntektssystemet tilskudd som er begrunnet med regionalpolitiske målsetninger. Dette omfatter Nord-Norge-

og Namdalstilskudd, småkommunetilskudd, distriktstilskudd Sør-Norge og storbytilskudd. Utformingen og omfang av de regionalpolitiske tilskuddene vil også bli vurdert som en del av gjennomgangen av inntektssystemet. Regjeringen ønsker at kommunene skal beholde mer av skatteinntektene enn i dag. Det tilsier at også skatteelementene i inntektssystemet og systemet for inntektsutjevning vurderes i gjennomgangen av inntektssystemet.»

*(rådmannens understrekninger)*

Ved henvendelse til Fylkesmannen (som har en pådriverrolle i reformen) bekreftes det at det ikke er avklart hva som blir de økonomiske konsekvensene for kommuner som velger å ikke slå seg sammen; kommuner som omtales som om de da velger å forbli «frivillig små».

Det er med andre ord en stor usikkerhet hva som er de økonomiske rammebetingelsene i kommunereformen. BDO-rapporten tar utgangspunkt i at småkommuner som ikke slår seg sammen vil miste dagens kompensasjon som småkommuner, eksempelvis småkommunetillegg, basistilskudd og ulike distriktstilskudd. Det er ikke mulig å lese hva dette vil utgjøre i tapte inntekter for de kommunene som velger å ikke slå seg sammen. Dette, som gjerne omtales som «riset bak speilet» i kommunereformen, vil potensielt få alvorlige konsekvenser for Bø. I 2015 utgjør Nord-Norge tilskuddet kr 4 346 000 og småkommunetilskuddet kr 5 475 000 for Bø kommune. Til sammen utgjør dette nesten 6% av de til sammen kr 169 516 000 som kommunen får som frie inntekter over statsbudsjettet. Det er antydning at en også skal se på basistilskuddet som i 2014 var kr 12 331 000.

Det er derimot kjent at kommuner som slår seg sammen, vil beholde disse tilskuddene i 15 år, for deretter å fjernes i løpet av en 5-års periode. Tanken er at da vil gevinsten med større og mer robuste kommuner oppveie frafallet av inntekter i dagens kommunestruktur. Kommunene som velger å slå seg sammen vil i en overgangsfase motta engangskostnader og reformstøtte, eksempelvis vil en sammenslått Vesterålen kommune motta 55 mill. i engangskostnader, og 25 mill. i reformstøtte. Rådmannen finner grunn til å stille spørsmål ved beløpets størrelse – sett i lys av det man gjerne kaller som «transformasjonskostnader». Dette er både direkte og indirekte kostnader som effektivitetstap i reformperioden, nye IKT-løsninger, sluttpakker for overtallige og så videre. Detaljene i det økonomiske opplegget vil først bli klare i forbindelsen med nytt forslag til kriterier i inntektssystemet i 2017.

### **c) Interkommunalt samarbeid**

Rådmannen mener det er en svakhet med rapporten at interkommunalt samarbeid i for liten grad er vurdert, analysert og drøfta. Fordi at dette ikke er i tråd med intensjonene i kommunereformen, vurderes ikke dette som et reelt alternativ. Interkommunalt samarbeid har i tiår vært holdt fram som en metode for å sikre likeverdige tjenester i hele landet. Vesterålen har vært en foregangsregion på området. Gitt at frivilligheten i kommunereformen er reell, mener rådmannen at interkommunalt samarbeid fortjener nærmere utredning som et alternativ til kommunesammenslåing. Det er en svakhet at rapporten ikke gir et empirisk grunnlag for å vurdere dette alternativet.

### **d) utfordringer**



Som det fremgår av den faktabaserte delen av BDO sin utredning, så står kommunene i Vesterålen ovenfor store utfordringer, spesielt i forhold til demografi og flyttemønster. Rapporten inneholder imidlertid ikke noe nytt i forhold til hva som er lagt fram i den nylige saken om kommuneplan for Bø kommune, og de tiltak som er vedtatt iverksatt gjennom kommunestyrets behandling av denne.

#### e) Kvalitet på tjenestene

BDO-rapporten verken dokumenterer eller sannsynliggjør at tjenestene i store kommuner er bedre enn i mindre kommuner. Årsaken er enkel: En slik dokumentasjon finnes ikke. Derimot er det dokumentert i en rekke undersøkelser at innbyggerne i små kommuner er mer fornøyd med tjenestene enn i store kommuner. BDO-rapporten viser til at oppfatningen av at innbyggerne i mindre kommuner er mer tilfredse med tjenestene sammenlignet med innbyggerne i større kommuner, skyldes at de mindre kommunene har høyere andel frie inntekter.

Rådmannen har forståelse for at en mer kvalitativ tilnærming til dette er nesten umulig i en utredning som har en knapp tidsramme og et budsjett på om lag en halv million. Likevel mener rådmannen at det hadde vært interessant å gjøre vurderinger av noen aspekter som ikke kan belyses med Kostra-tall. Noen slike hypoteser kan være:

- Hva betyr *nærhet* for kvaliteten på tjenestene? Har det noe å si at innbyggerne i et lite samfunn ser og kjenner hverandre?
- Har *identitet* noe å si for innsatsen innbyggere og ansatte legger ned i å opprettholde samfunnet?
- Har *lokal forankring* noe å si for ansattes engasjement?
- Hvorfor har Bø kommune lyktes i å rekruttere medarbeidere med *formell kompetanse* til alle stillinger?

#### f) Oppsummert

Rådmannen mener at BDO bare halvveis har svart på det mandat de fikk av regionrådet. Anbefalingen fra BDO er sammenslåing av kommunene, uten å ha utredet andre alternativ, og uten å ha lagt et empirisk (faktabasert/erfaringsbasert) grunnlag for sin anbefaling. På denne bakgrunn mener rådmannen det er verdt å vurdere om Bø kommune bør bestille videre utredninger; alene eller i samarbeid med en eller flere av de øvrige vesterålskommunene. Det er imidlertid ikke budsjettmessig dekning for dette nå, og dette vil eventuelt kreve omprioritering fra kommunestyret.

### 1D. Videre prosess

Kommunestyret i Bø vedtok høsten 2014 å avholde en folkeavstemming i forbindelse med kommunevalget høsten 2015. Det er rådmannens oppfatning at BDO-rapporten ikke representerer et tilstrekkelig grunnlag for å utarbeide et saklig og nøytralt grunnlag for en folkeavstemming. Til det er alternativene for svakt utreda. Dertil kommer at vesentlige deler av kommunereformen er fremdeles uavklart.

## **DEL 2: RÅDGIVENDE FOLKEAVSTEMMING – VIDERE PROSESS**

I Kst-sak 76/14 vedtok kommunestyret ”at det skal holdes en lokal folkeavstemming om kommunesammenslåing i forbindelse med kommunestyrevalget 2015. Kommunestyret ber om å få en egen sak om dette våren 2015”.

### **2A. Tilskudd til informasjon og høring**

Bø kommune har fått presisert fra Fylkesmannen i Nordland at alle kommuner som deltar i kommunereformen vil få utbetalt kr 100.000 til informasjon og høring. Det er ikke nødvendig å søke men det gis en melding til fylkesmannen som i samråd med departementet finner at vilkårene for utbetaling er oppfylt. Departementet har tydeliggjort at det vil være et krav for utbetaling at høring av innbyggerne skjer etter at et faktagrunnlag for de alternativene som er utredet i prosessen er presentert for folket. Dette innebærer at en folkeavstemming uten forutgående folkemøter eller presentasjon av faktagrunnlaget på annen måte ikke fyller vilkårene alene for utbetaling av midler til innbyggerinvolvering.

Utbetaling vil derfor kunne skje når:

- Kommunen har etablert et kunnskapsgrunnlag som innbyggerne kan ta stilling til.
- Kommunen har oppsummert faktainnsamlingen og kommunestyret har fattet vedtak om sammenslåingsalternativ(er), og hvordan innbyggerne skal bli hørt. Dette er nærmere beskrevet på side 14 i veilederen for utredning og prosess som finnes på [www.kommunereform.no](http://www.kommunereform.no).
- Departementet i samråd med fylkesmannen, finner at vilkårene for utbetaling er oppfylt.

### **2B. Det juridiske grunnlaget**

I 2009 ble Kommuneleken endra, og det ble tatt inn en bestemmelse om lokale folkeavstemninger. Av denne (Kommuneleken § 39b om lokale folkeavstemninger) går det fram at:

1. Kommunestyret eller fylkestinget kan selv bestemme at det skal avholdes rådgivende lokale folkeavstemninger.
2. Kommunene og fylkeskommunene plikter å rapportere de opplysninger som departementet finner er nødvendig for å offentliggjøre informasjon om lokale folkeavstemninger.

Av kommentarene (Kommuneleken med kommentarer, Bernt og Overå, 5. utgave 2011) går det vidare fram at departementet ikke har villet gi nærmere regler om hvordan en slik folkeavstemning skal holdes; ”(...) sjølv om det kan vere naturleg at kommunane tek utgangspunkt i regelverket i vallova.” (Ot.prp. nr 32 (2008-2009) s. 45). Kommunen bør blant annet sikre at prinsippet for allmenn stemmerett og hemmelig stemmegivning etterleves, slik kravet er ved ordinære politiske valg. Kommunaldepartementet har også gitt uttrykk for at man bør ha et eget manntall til folkeavstemninger.

Videre er det klart at det ikke er adgang til å holde bindende folkeavstemninger. ”Kommunestyret og fylkestinget kan ikke fraskrive seg sitt rettslige og politiske ansvar for de beslutninger som tas.” (Bernt og Overå, 2011, s. 333).

## **2C. Opplegget for ei folkeavstemming**

Med bakgrunn i dette er rådmannens utgangspunkt at det foreslås samme opplegg for forhåndsstemmegiving som for kommunestyre- og fylkestingsvalget. Formannskapetets medlemmer utgjør valgstyret i Bø kommune. Valgstyret vil dette til behandling i april/mai 2015. Under gjennomgåas noen forhold som valgstyret vil måtte ta stilling til.

### **a) Tidspunkt**

Det vil bli foreslått at valgdagen er 14. september 2015, samme dag som for kommunestyre- og fylkestingsvalget 2015.

### **b) Stemmerett**

Utgangspunktet er at alle som ordinært har stemmerett ved kommunestyre- og fylkestingsvalget 2015 har stemmerett ved folkeavstemningen. Det betyr konkret:

1. Norske statsborgere som har fylt 18 år innen utgangen av 2015 og som er, eller har vært, registrert bosatt i Norge.
2. Statsborgere i andre nordiske land som har fylt 18 år innen utgangen av 2015, og som har vært registrert bosatt i Norge senest 30. juni 2015.
3. Øvrige utenlandske statsborgere som har fylt 18 år innen utgangen av 2015, og som har vært registrert bosatt i Norge sammenhengende de tre siste årene før valgdagen.

### **c) Stemmerettsalder**

For lokale folkeavstemninger har kommunestyret anledning til å vedta at stemmerettsalderen skal settes til 16 år. Rådmannen vurderer at dette er en sak som er egnet til å mobilisere velgerne, og mye taler derfor at også 16 og 17-åringene bør få anledning til å delta i folkeavstemminga.

### **d) Valgkretser og stemmelokaler**

Det vil bli foreslått at valgkretser og stemmelokaler er lik som det ordinære valget. De siste valgene har Bø kommune hatt tre valgkretser. Det har dessuten vært anledning til å avgi forhåndsstemmer på Bøheimen og på Rådhuset.

### **e) Forhåndsstemmegiving**

Det vil bli foreslått at adgang til og opplegg for forhåndsstemmegiving også følger det ordinære valget.

### **f) Manntallet**

Kommunestyret kan selv beslutte hvilket manntall som skal gjelde ved folkeavstemningen. Kommunen må søke Skatteetaten (folkeregisteret) om uttrekk basert på det grunnlag som formannskapet / valgstyret velger for hvem som skal ha stemmerett. Kommunen må bære kostnadene med å få manntall.

### **g) Valgkort**

Trykking og bruk av valgkort vil være en ekstra kostnad. Rådmannen anbefaler at en ikke benytter seg av valgkort ved folkeavstemningen, men at kryssing i manntall skjer ved framvisning av gyldig legitimasjon som førerkort, pass eller bankkort.

### **h) Informasjon**

Velgerne som har stemmerett til folkeavstemningen må informeres om stemmeretten, hvor, når og hvordan de kan stemme. Dette bør gjøres ved hjelp av publisering av kunngjøringer og annonser i lokalavis samt informasjon på kommunes nettsider.

I tillegg til informasjon av teknisk art for valget, kommer informasjon om voteringstema og sakens karakter. Kommunen bør i dette tilfelle be om ekstern bistand til dette. Kommunen har et ansvar overfor velgerne til å belyse hva folkeavstemningen handler om, og hva som er saklig ulikhet mellom de forskjellige svaralternativene som velgerne kan velge mellom. Det må derfor ordnes både trykt informasjonsmateriell og med folkemøte (-r).

### **i) Klage på valg**

Klageinstans ved kommunestyrevalg er Kommunal- og regionaldepartementet og det er det nyvalgte kommunestyret som beslutter om valget er gyldig eller ugyldig. Ved stortingsvalg er riksvalgstyret/Stortinget klageinstans, og det er det nyvalgte Stortinget som beslutter om valget i det enkelte fylke eller den enkelte kommune er gyldig eller ikke. (valgloven § 13)

Det foreligger ingen lovhjemlet klagerett ved folkeavstemninger. Dersom det skulle komme klager ved avviklingen av denne folkeavstemningen, er rådmannens tilråding at saken forelegges kommunestyret som vurderer saken på fritt grunnlag.

### **j) Stemmesedler**

Svaralternativene på trykt stemmeseddel vil uavhengig av spørsmål være ”Ja”, ”Nei” og ”Blank stemme”. Papiret bør ha annen farge enn valgsedlene som brukes til kommunestyrevalget, fylkestingsvalget og kirkevalget (som også skjer samtidig)

### **k) Behandling**

Resultatet av den rådgivende folkeavstemningen legges fram til behandling i kommunestyret på møte i oktober måned 2015.

### **l) Delegasjon**

Formannskapetets medlemmer fungerer som valgstyre i Bø kommune og er gitt fullmakt til dette av kommunestyret.

## **2D. Voteringstema**

Voteringstema må være klart og utvetydig, og spørsmålet må være nøytralt. Det er noe ulik praksis for på hvilket tidspunkt i prosessen ei rådgivende folkeavstemning avholdes. I flere kjente tilfeller har folkeavstemning blitt avholdt først etter at en intensjonsavtale om kommunesammenslåing er inngått mellom kommunene. Tida taler mot at det vil være mulig å legge fram en ferdig løsning om kommunesammenslåing til folkeavstemning. Skal kommunestyrets vedtak om å avholde folkeavstemning samtidig med kommunestyre- og fylkestingsvalget høsten 2015 opprettholdes, må voteringstema være et annet enn dette.

Rådmannen har oppfatta at intensjonen har vært at Arbeidsutvalget i Vesterålen Regionråd skal fastsette videre prosess med hensyn til behandling av rapporten til BDO. Det er satt opp møte i AU den 27. mars 2015.

Sortland kommune har invitert til felles formannskapsmøte den 27. mars 2015. Invitasjonen er underskrevet av ordfører og opposisjonsleder. Det er opp til formannskapet å ta stilling til invitasjonen fra Sortland kommune. Rådmannen har avventa politisk avklaring på spørsmålet og har ikke inngått i en felles administrativ prosess i Vesterålen.

- Om kommunestyret ønsker at Bø kommune skal inngå i en felles prosess i Vesterålen, vil den naturlige konsekvensen være å utsette folkeavstemming til etter prosessen er fullført, trolig våren 2016.
- Om kommunestyret *ikke* ønsker at Bø kommune skal inngå i en slik felles prosess nå, er et alternativ at dette spørsmålet blir tema i en folkeavstemming høsten 2015. Med andre ord: At kommunestyret ber velgerne om råd om hvorvidt Bø kommune skal gå inn i forhandlinger med de øvrige kommunene i Vesterålen om kommunesammenslåing eller ikke.

## **2D. Rådmannens vurdering**

Rådmannen vurderer at kommunereformen er behefta med stor usikkerhet for Bø kommune sin del. Særlig gjelder dette de økonomiske konsekvensene for kommuner som velger å være såkalt «frivillig små» etter reformperioden. Dette utgjør en risiko for Bø kommune, som gjør at spørsmålet om kommunesammenslåing ikke bare kan behandles prinsipielt. Det er et politisk ansvar å ta stilling til dette. På bakgrunn av dette legger rådmannen fram ei alternativ innstilling.

Åsa Elvik  
Rådmann

Jim Gundersen  
Helse- og omsorgssjef

### **Trykt vedlegg:**

Utredning kommunestruktur Vesterålen, utarbeidet av BDO for Vesterålen Regionråd  
Invitasjon fra Sortland kommune

### **Utrykt vedlegg:**

Saksframlegg KST-sak 76/14

# SAKSFRAMLEGG

08.04.2015

---

Saksbehandler: Åsa Elvik  
Arkivsaksnr.: 14/637

---

Arkiv: 002 &23

## KOMMUNEREFORMEN

### Forslag til vedtak:

Saken legges fram uten innstilling.

### Saksutredning:

Kommunestyret fatta i møte 26. mars 2015 følgende vedtak:

1. Kommunestyret tar BDO sin rapport vedrørende kommunereformen til orientering.
2. Kommunestyret mener rapporten ikke gir et tilstrekkelig grunnlag for å ta stilling til spørsmålet om kommunesammenslåing.
3. a) Kommunestyret opprettholder vedtaket om å avholde en rådgivende folkeavstemming samtidig som kommunestyre- og fylkestingsvalget høsten 2015.
  - i. Folkeavstemminga skal følge det ordinære valget så langt mulig. Valgstyret fastsetter detaljene.
  - ii. Det skal utarbeides et nøytralt informasjonsmaterieil, og det skal avholdes minimum ett folkemøte i hver av de tre valgkretsene.
4. Det nedsettes en komite med like rettigheter som innstiller til formannskapet. Formannskapet ivaretar rollen som styringsgruppe i prosessen. Formannskapet utvides med de øvrige partier som ikke er representert, med 1 representant hver, og 2 tillitsvalgte.

Rådmannen har av debatten og av vedtaket oppfatta at komiteen skal legge fram ei tilråding til kommunestyret om hvordan ei folkeavstemming skal avvikles. Saksframlegget som lå til grunn for kommunestyrets vedtak følger som skriftlig vedlegg. Spørsmålet om voringstema var omtalt slik i saksframlegget:

*«Voringstema må være klart og utvetydig, og spørsmålet må være nøytralt. Det er noe ulik praksis for på hvilket tidspunkt i prosessen ei rådgivende folkeavstemming avholdes. I flere kjente tilfeller har folkeavstemming blitt avholdt først etter at en intensjonsavtale om kommunesammenslåing er inngått mellom kommunene. Tida taler mot at det vil være mulig*

å legge fram en ferdig løsning om kommunesammenslåing til folkeavstemming [høsten 2015]. Skal kommunestyrets vedtak om å avholde folkeavstemming samtidig med kommunestyre- og fylkestingsvalget høsten 2015 opprettholdes, må voteringstema være et annet enn dette.

(...)

- Om kommunestyret ønsker at Bø kommune skal inngå i en felles prosess i Vesterålen, vil den naturlige konsekvensen være å utsette folkeavstemming til etter prosessen er fullført, trolig våren 2016.
- Om kommunestyret ikke ønsker at Bø kommune skal inngå i en slik felles prosess nå, er et alternativ at dette spørsmålet blir tema i en folkeavstemming høsten 2015. Med andre ord: At kommunestyret ber velgerne om råd om hvorvidt Bø kommune skal gå inn i forhandlinger med de øvrige kommunene i Vesterålen om kommunesammenslåing eller ikke.»

## Nye opplysninger

Arbeidsutvalget i Vesterålen Regionråd drøfta kommunereformen i sitt møte den 27. mars 2015. AU fatta vedtak om at den videre prosessen knytta til kommunereformen i Vesterålen, skal tas i regi av Vesterålen Regionråd. Årsmøtet i Vesterålen Regionråd er beramma til 8. mai 2015.

Siden kommunestyret behandla saka har Regjeringa lagt fram for Stortinget «Meld. St. 14 om Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner». I meldinga foreslår Regjeringa oppgaveendringer og videre utredninger knytta til:

### Velferd

- Tannhelse
- Rehabilitering
- Forsøk DPS
- Hjelpemidler
- Boligtilskudd
- Varig tilrettelagt arbeid
- Arbeids- og utdanningsreiser
- Finansieringsansvar pasienttransport
- Statlig barnevern
- Familievern

### Lokal utvikling

- Forenkling av utmarksforvaltning
- Lokal nærings- og samfunnsutvikling
- Motorferdsel i utmark
- Forenklinger innen plan- og bygningsloven: Revisjon av forskrift om konsekvensutredninger og utviklingsavtaler på planområdet
- Vannscooter
- Tilskudd til nærings- og miljøtiltak skogbruk

- Tilskudd til tiltak i beiteområder
- Tilskudd til kulturlandskap jordbruk
- Tilskudd til verdensarvområdene
- Konesjonsbehandling småkraftverk
- Myndighet til enkelte utlippstillatelser, forurensningsloven
- Naturforvaltning: små verneområder, økt ansvar etter innlandsfiskeforskriften og jakt- og fangsttider for enkelte fremmede arter
- Tilskudd til frivilligsentralene

#### Andre oppgaver

- Vigselsrett og notarialforretninger
- Godkjenning svømmeanlegg
- Sivile politioppgaver

#### Annet

- Videregående opplæring
- Skoleskyss
- Kollektivtransport

Åsa Elvik  
rådmann

**Vedlegg:**  
**Saksframlegg «Kommunereformen – veien videre»**



# SAKSFRAMLEGG

07.03.2015

---

Saksbehandler: Jim Gundersen og Åsa Elvik  
Arkivsaksnr.: 14/637

---

Arkiv: 002 &23

## KOMMUNEREFORMEN - VEIEN VIDERE

### Forslag til vedtak:

1. Kommunestyret tar BDO sin rapport vedrørende kommunereformen til orientering.
2. Kommunestyret mener rapporten ikke gir et tilstrekkelig grunnlag for å ta stilling til spørsmålet om kommunesammenslåing.
3.
  - Kommunestyret vedtar å utsette den tidligere vedtatte folkeavstemmingen til etter at en felles prosess er sluttført i Vesterålen.
  - Alternativt: Kommunestyret opprettholder vedtaket om å avholde en rådgivende folkeavstemming samtidig som kommunestyre- og fylkestingsvalget høsten 2015.
    - i. Folkeavstemminga skal følge det ordinære valget så langt mulig. Valgstyret fastsetter detaljene.
    - ii. Stemmerettsalderen for den rådgivende folkeavstemminga settes til 16 år.
    - iii. Det skal utarbeides et nøytralt informasjonsmateriell, og det skal avholdes minimum ett folkemøte i hver av de tre valgkretsene.
    - iv. Spørsmålet for den rådgivende folkeavstemminga er: «Skal Bø kommune forhandle med de andre kommunene i Vesterålen om mulig kommunesammenslåing?»

### Saksutredning:

## **DEL 1: UTREDNING KOMMUNESTRUKTUR VESTERÅLEN, utarbeidet av BDO for Vesterålen Regionråd**

### **1A. Bakgrunn**

Kommunestyret ble i sak 76/14 orientert om kommunereformen. Grunnlaget for kommunereformen er Sundvollerklæringen (2013). Her står det blant annet: «Regjeringen vil gjennomføre en kommunereform, hvor det sørges for at nødvendige tiltak blir fattet i perioden. Bakgrunnen for kommunereformen er at Regjeringen mener at dagens kommuner ikke er hensiktsmessig organisert for å løse de oppgavene som er lagt til det kommunale forvaltningsnivå.»

Stortinget ga i forbindelse med behandlingen av kommuneøkonomiproposisjonen for 2015 sin tilslutning til at det gjennomføres en kommunereform. Reformen tar sikte på å styrke lokaldemokratiet, og sette kommunene i endra bedre stand til å møte dagens og fremtidens velferdsoppgaver. Dette skal blant annet skje gjennom å etablere en ny kommunestruktur med færre og mer robuste kommuner.

Regjeringen beskriver dagens kommuner som generalistkommuner. Dette innebærer blant annet at alle kommuner har de samme kravene når det gjelder å gi tjenester til innbyggerne, samt planlegging og utviklingsoppgaver i lokalsamfunnet. Kommunestørrelsen har derfor ingen betydning for hvilke oppgaver en kommune er forventet å løse. Etersom halvparten av de 428 kommunene som finnes pr. dato er kommuner <5000 innbyggere, mener Regjeringen at et flertall av kommunene ikke er store eller robuste nok til å håndtere de oppgavene de er forventet å løse. Samtidig pågår det et utredningsarbeid der det tas sikte på å gi ytterligere oppgaver til kommunene i årene som kommer. Det er varslet en stortingsmelding om nye oppgaver til robuste kommuner våren 2015.

På vegne av kommunene i Vesterålen ba Vesterålen regionråd konsulentfirmaet BDO om å gjennomføre følgende utredning:

- 1. Fordeler og ulemper knyttet til en eventuell kommunesammenslåing i Vesterålen, der disse skal vurderes opp mot dagens kommunestruktur og alternative samarbeidsformer.*
- 2. Utredningen skal videre gi en faktabasert framstilling om hvilke regler og virkemidler som er gjeldende ved endringer av kommunestruktur.*

Videre ble det ønsket et notat som skulle fokusere på å utfordre politisk nivå i kommunene til å:

- 1. Definere intensjoner for tjenestenivå og struktur på tjenesteproduksjon ved eventuell endret kommunestruktur.*
- 2. Anbefale politisk styringsmodell.*

Hensikten med dette var å lage et grunnlag for at innbyggerne gjennom høringer, informasjonsmøter og eventuell folkeavstemming skulle si sin mening.

Rapporten skulle videre gi tydelige anbefalinger for:

- *Ny kommunestruktur i Vesterålen*
- *Eventuelle alternative samarbeidsformer*
- *Den videre prosess etter at utredningen var avgitt, og så foreslå tidsplan og milepæler*

## 1B. Innholdet i BDOs utredning

Rapporten følger saksframlegget som trykt vedlegg. Rapporten er på 76 sider. Det er ikke laget noe sammendrag, men følgende utdrag fra innledningen kan likevel sies å oppsummere det normative budskapet til BDO:

«Vår vurdering er at en kommunesammenslåing åpner nye muligheter for kommunene som i dag opplever en nedgang i økonomisk handlingsfrihet, svak utvikling i sysselsetting, press på kjernetjenestene, sviktende vedlikehold og investeringsevne, stadig mer statliggjøring og stadig kontroll, mv. Det er for oss opplagt at endringer skaper muligheter, men samtidig er det også åpenbart at endringer som gjennomføres med smalt fokus og/eller svak organisering vil kunne medføre at fordeler ikke realiseres, at goder omfordeles (noen taper), og/eller at det blir en rekke utfordringer og merkostnader som følge av sammenslåingen. En vellykket endring krever en grundige og god avtale og en godt organisert gjennomføringsprosess. Dette oppnås kun gjennom en gjensidig god dialog og forståelse mellom alle kommunene som er med i drøftingene. Vi mener at dersom en kommune ikke får tilstrekkelig sikkerhet for dette; dvs sikkerhet for en god avtale og en godt organisert gjennomføringsprosess, bør man vokte seg vel. Mange sammenslåinger i privat og offentlig sektor har feilet på minst et av disse områdene og resultat blir dårligere opplevd tjenestekvalitet, høye restruktureringskostnader, dyre og dårlig planlagte systemendringer, vedvarende kulturkollisjoner mv. Dette er det ikke vanskelig å finne eksempler på.

Vårt viktigste budskap er derfor at en kommunesammenslåing må planlegges godt og sammenslåingsavtalen og organiseringen av gjennomføringen må sikre at alle parter er trygge på at ulempene vil dempes og fordelene vil fremmes i den nye kommunen, sammenlignet med dagens. Hvis ikke, bør kommune kanskje ta en "time-out" og ikke haste inn i prosessen. Vi håper derfor rapporten bidrar til dette, og at debatten vris vekk fra detaljer og fintelling til en god dialog om muligheter og trusler.»

*(side 3)*

BDO-rapporten presenterer bakgrunnen for og innholdet i kommuneformen. Kommunestrukturen i Vesterålen gjennomgås, og dagens situasjon og utviklingstrekk blir gjennomgått. I det følgende presenteres noen sentrale punkter i rapporten, uredigert, klippet fra rapporten.

### «5.9. Oppsummering kommunestruktur

Dagens kommuner i Vesterålen er i ulik økonomisk situasjon. Flere av kommunene har svært høy gjeldsgrad, og det er ingen av kommunene i Vesterålen som har klart å holde et stabilt netto driftsresultat over tid. Analysene av kommunenes samlede økonomiske status viser derfor at ingen av kommunene kan sies å være økonomisk robuste.

Til tross for at kommunene har relativt god dekningsgrad innenfor noen av de viktigste tjenesteområdene så viser analyser av befolkningsutvikling at kommunene vil ha store utfordringer knyttet til blant annet pleie- og omsorgstjenester. Våre analyser viser at alle kommunene vil ha vesentlige investeringsbehov, enten innenfor barnehager, skole og spesielt innenfor eldreomsorgen. Noen har sågar et forventet investeringsbehov innenfor alle disse områdene. Vi ser at det er en nedgang på 34 % for Vesterålen samlet i antall voksne som antas å være i arbeid sett opp mot antall pensjonister. Dette viser at hele regionen har et omstillingsbehov for å tiltrekke og øke sysselsettingen.

Analyser av næringsstrukturer viser at alle kommunene er svært avhengig av offentlig sektor. Andøy kommune er i tillegg svært avhengig av bygge- og anleggsvirksomhet, og kommuner som Hadsel og Øksnes er industri avhengige. Sortland kommune er svært avhengig av varehandel i tillegg til offentlig sektor. I

tillegg har enkelte kommuner som Bø relativt liten utpendling. Det er svært få kommuner som derfor kan sies å være robuste.

**Oppsummert mener vi derfor at dagens kommunestruktur ikke er egnet til å møte de utfordringene som regionen står ovenfor.»**

(side 41)

### **«6.2. Muligheter for økt bruk av interkommunale samarbeid**

Til tross for at vi har identifisert felles legevaktordning, barnevern og samarbeid om PP tjenester i Vesterålen, er det lite samarbeid om viktige kommunale oppgaver i Vesterålen. Dette var også en av hovedkonklusjonene i NIVI sin rapport. «*Kommunene i Nordland samarbeider overraskende lite om en rekke viktige oppgaver. Det gjelder administrative funksjoner, som skatt, lønn og regnskap. Det gjelder viktige helsetjenester som legevakt, kommuneoverlege, miljørettet helsevern og ikke minst lokalmedisinske senter og andre samhandlingstjenester*» (NIVI, 2014, s. 4).

I følge NIVI sin rapport er det tjenesteområder hvor det er lite samarbeid sammenlignet med andre nærliggende fylker som Trøndelag og Møre og Romsdal som er verdt å nevne:

- Voksenopplæring
- Tjenester knyttet til samhandlingsreformen
- Plan- og byggesaksbehandling
- IKT

Behovet for økt samarbeid i regionen har vært i fokus for kommunene i regionen. I 2013 sluttet alle kommunene i regionene seg til ett prosjekt som hadde som mål å utrede mulige samarbeid om kommunale tjenester. Herunder ble følgende områder utredet:

- Felles advokattjenester for Bø, Hadsel, Sortland og Øksnes
- Skatteoppkreverfunksjonene for Andøy, Bø, Hadsel, Lødingen, Sortland og Øksnes
- Samarbeid om arkivtjenester og digitalisering for Andøy, Bø, Hadsel, Lødingen, Sortland og Øksnes
- Fremtidig organisering av VA-sektoren for Hadsel, Bø og Sortland
- Fremtidig felles landbruksforvaltning for Andøy, Bø, Hadsel, Sortland og Øksnes
- Felles interkommunal bedriftshelsetjeneste for Hadsel, Lødingen og Sortland
- Felles brann- og redningstjeneste for Andøya, Bø, Hadsel og Sortland
- Interkommunalt samarbeid innen Geodata for Andøy, Bø, Hadsel, Sortland og Øksnes
- Felles IKT-samarbeid for Andøy, Bø, Hadsel, Lødingen, Sortland og Øksnes

Arbeidet med å videreføre disse utredningene ble satt på vent grunnet kommunereformen.

### **6.3. utfordringer knyttet til bruk av interkommunale samarbeid**

En av de største utfordringene dreier seg om at man skaper et demokratisk «underskudd» ved at man flytter avgjørelser lengre unna folkevalgte representanter gjennom å overlate oppfølgingsansvaret til et styre eller en annen kommune (vertscommune). Dette kan i teorien gjelde alle lovpålagte kommunale tjenester, men det er her hensiktsmessig å gjøre ett kvalitativt skille mellom mer og mindre politisk viktige tjenesteområder. Spesielt kan det trekkes et skille mellom tjenester som er «ren produksjon», og tjenester som omhandler mennesker og tjenester som omhandler rettighetssikring. De siste er de som normalt anses som viktigst å styre direkte gjennom kommunens egen politiske og administrative ledelse.

Eksempelvis finnes det et felles interkommunalt samarbeid på arkivtjenester i Nordland fylkeskommune. Til tross for at dette området er viktig, så mener vi at beslutninger som er knyttet til organisering av arkivtjenester ikke kan sammenlignes med eksempelvis samarbeid om barnevern eller pleie- og omsorgstjenester. Dette begrunner vi med at den førstnevnte ikke berører mennesker direkte på samme måte som sistnevnte. Etablerte samarbeid om rettighetsbaserte individuelle lovpålagte tjenester som berører grupper med et særskilt behov mener vi best løses gjennom direkte kontroll i en sammenslått kommune fremfor dagens interkommunale samarbeid. Dette er ikke fordi at disse samarbeidene nødvendigvis har ført til et dårligere tilbud, noe vi ikke har grunnlag for å si noe om, men fordi disse tjenesteområdene daglig berører deler av befolkningen med særskilte behov som det er et administrativt og politisk viktig ansvar å følge opp. Eksempler på samarbeid som berører slike tjenester i Vesterålen er:

- Interkommunale barneverntjeneste
- Samarbeid om legevaktordninger
- Et interkommunalt samarbeid om PP tjenester

#### **6.4. Oppsummering**

I dette kapitlet har vi sett at det er et stort potensial for økt bruk av interkommunale samarbeidsordninger i Vesterålen. Innenfor flere viktige tjenesteområder er det et potensial for å kunne nyttiggjøre seg av stordriftsfordeler ved økt bruk av interkommunale samarbeid. Dette vil også kunne medføre med effektiv bruk av ressurser, samt redusere utgifter knyttet til administrasjon. Til tross for dette mener vi at det svært viktig at man er klar over de demokratiske utfordringene knyttet til bruk av interkommunale samarbeid.

*(side 44-45)*

#### **8.2. Vår anbefaling i valget mellom de tre alternativene**

Dagens kommunestruktur er etter BDOs vurdering ikke et reelt alternativ fordi den ikke vil ha tilstrekkelig økonomi, kompetanse og kapasitet til å ivareta de overnevnte fem beslutningskriterier. Spesielt mener vi at disse forholdene er de mest sårbare i dagens struktur, der den enkelte kommune alene:

- Har lav evne til å finansiere fremtidige investeringsbehov
- Har sårbar næringsstruktur
- Ikke er robuste nok til å ivareta tjenestebehovet innenfor kapitalintensive tjenester
- Er lite egnet til å sikre nødvendig tiltak for å skape funksjonelle helhetlige planprosesser for å videreutvikle regionen

En interkommunal samarbeidsmodell vil være et bedre alternativ. Ut fra hvilke oppgaver kommunen velger å samarbeide om, vil den langt på vei kunne løse de fleste av de største utfordringene nevnt ovenfor. Dog mener vi at interkommunale samarbeid er en dårligere løsning sammenlignet med en ny storkommune, fordi interkommunale samarbeid svekker kommunenes politiske og administrative ledelses direkte påvirkningsmulighet. I tillegg låses større deler av kommunenes budsjetter opp i inngåtte avtaler. Dette medfører at de delene av kommunens tjenesteproduksjon hvor det ikke er inngått samarbeidsavtaler må, ved en eventuell svikt i inntektene eller en der hvor det oppstår en uforutsett utgift, ta et større budsjettmessig ansvar for å dekke dette inn.

En kommunesammenslåing vil etter vår vurdering være den beste løsningen. Dette vil samsvare med intensjonen i Stortingsvedtak og Ekspertutvalgets anbefalinger. Det er derfor naturlig å tro at en sammenslått kommune vil bli tilgodesett med de beste relative rammebetingelsene i fremtiden. Med dette viser vi til at kommunen vil komme inn under ordningen med inndelingstilskudd, kommunene som slår seg sammen har tatt et bevist valg om at de ønsker å gå fra å være ufrivillige små til å bli frivillig større. Det viktigste argumentet for en kommunesammenslåing er den økonomiske handlefriheten kommunen vil få gjennom størrelsen på budsjettet, til å investere i utvikling av et godt sammensatt tilbud av

kjernetjenester til kommunens innbyggere og mulighet til i større grad enn i dag å prioritere arbeidet med gjennomføring av ulike tiltak knyttet til nærings- og strukturutvikling.

En større kommune vil oppnå gevinster innenfor blant annet:

- Redusert administrativt behov sett i forhold til tjenesteutførelse og ulike administrative støttefunksjoner
- Arealeffektivisering; man kan f.eks. prioritere ulike typer formålsbygg fremfor å dekke alle formål innenfor samme kommunegrenser
- Reduserte indirekte driftsutgifter som støttesystemer, innkjøp mv.
- Økt effektivitet gjennom mer hensiktsmessig struktur for en del tjenesteproduksjon ved oppheving/ending av administrative grenser
- Mer fleksibel bruk av ansatte; herunder større potensiale for mobilisering, forebygging, mv. etter behov.
- Mindre sårbarhet for sykdom, lavere vikarutgifter, mv.
- Økonomisk potensial som utløses i form av mer målrettet satsning på næringsliv og utvikling (og utviklingsstønader i ulike former fra blant annet staten, fylkesmann, EU) mv.

Videre vil man ha potensielle indirekte besparelser som kan forventes realisert på mellomlang sikt. Herunder for eksempel:

- Økt fokus på kvalitetsledelse gir mindre ressursbruk til retting, klagebehandling mv.
- Mer à jour, mindre etterslep i investeringsbehov, vedlikeholdsbehov. mv.
- Gjennomsnittlig mer stabile tjenester gjennom mindre sårbarhet i større enheter
- Mulighet for å tiltrekke spisskompetanse, og bygge større kompetansemiljøer i organisasjonen
- Bedre eierstyring og formuesbevaring gjennom mer profesjonell oppfølging av eierskap, herunder innenfor eksempel aksjeselskaper og eiendom
- Mer profesjonell og effektiv bestillerkompetanse ved kjøp av eksterne tjenester / kjøp fra eksterne tjenesteleverandører
- Større fagmiljøer vil forventes å gi høyere kvalitet gjennom at det blir lettere å tiltrekke og beholde kompetanse, man er mindre sårbare for sykdom, og man kan planlegge og jevne ut belastningen i kommunens oppgaveutførelse på en bedre måte enn i små kommuner.

Eksempler på områder som kan forventes å få et effektivitetsløft som følge av større fagmiljøer kan for eksempel være ingeniørtjenester, skole, økonomi, barnevern, helse, jus, arealplanlegging, offentlige innkjøp, eiendomsforvaltning, eierstyring av selskaper mv. Større miljø gir mulighet for spesialisering og bedre kvalitet for brukerne. For de ansatte vil det være mer attraktivt å arbeide i et større fagmiljø, og man vil således være bedre rustet til å tiltrekke og beholde kompetanse.

Videre vil en større kommune kunne planlegge helhetlig for hele regionens samfunnsutvikling.»

*(side 58-59)*

## **1C. Rådmannens vurdering**

Det er et politisk spørsmål å vurdere hvorvidt kommunesammenslåing er ønska eller uønska. Det er også et politisk spørsmål å vurdere om de problemstillingene som ligger til grunn for kommunereformen fra staten sin side, bare kan svares på med kommunesammenslåing, eller om det fins andre måter å forbedre tjenestene til befolkninga og styrke lokaldemokratiet. Det er i særdeleshet et politisk spørsmål å gjøre en strategisk vurdering av om ”kommunesammenslåing uansett kommer til å skje”, eller om Bø kommune sjøl vil kunne avgjøre hva som skjer med Bø.

Det er rådmannens vurdering at BDOs utredning bare halvveis gir svaret på oppdraget. Alternativet til kommunesammenslåing drøftes knapt, og det tas for gitt at kommuner som ikke slås sammen vil bli straffet økonomisk dersom de ikke slår seg sammen til enheter på minimum 15 000 innbyggere.

#### **a) Forholdet til de ansatte**

Fylkesmannen har i alle sammenhenger vært nøye med å påpeke at kommunene må sørge for involvering av innbyggerne og ikke minst de ansatte i reformprosessen. Forholdet til de ansatte er i liten grad berørt i utredningen til BDO. Rådmannen erkjenner at kommunereformen kan være utfordrende å forholde seg til for kommunalt ansatte, all den tid det snakkes om at reformen vil kunne utløse «stordriftsfordeler». Rådmannen vil sørge for at de ansatte involveres i hele prosessen videre, og tilrår derfor at saken behandles i administrasjonsutvalget før endelig vedtak i kommunestyret.

#### **b) Økonomiske konsekvenser**

Dette er fremdeles en usikkerhet i reformen. I kommuneøkonomiproposisjonen for 2015 (Prop. 95 S 2013-2014) står følgende:

*«Inntektssystemet for kommunene og kommunereform*

Regjeringen legger opp til en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene i løpet av perioden. Gjennomgangen av inntektssystemet vil ses i sammenheng med kommunereformen.

Dagens inntektssystem legger til grunn at smådriftsulemper er en ufrivillig kostnad for kommunene, og at denne kostnaden kompenseres fullt ut. Om dette er en rimelig forutsetning, eller om kommunestørrelse i noen grad kan ses på som en frivillig kostnad for kommunene, er et spørsmål som har vært diskutert flere ganger, blant annet i Borgeutvalgets utredning (NOU 2005:18). Borgeutvalget peker blant annet på at smådriftsulemper i noen grad kan ses på som noe den enkelte kommune selv kan påvirke ved å slå seg sammen med andre kommuner eller gjennom interkommunalt samarbeid. Kommunene behandles imidlertid ulikt avhengig av hvordan de søker å begrense smådriftsulemper i tjenesteproduksjonen. Kommuner som begrenser smådriftsulemper gjennom kommunesammenslåinger får reduserte overføringer etter en overgangsperiode, mens interkommunalt samarbeid ikke påvirker overføringene fra staten. Borgeutvalget viste også til at full kompensasjon for smådriftsulemper svekker insentivene til frivillige kommunesammenslutninger.

Behandlingen av smådriftsulemper vil bli vurdert som ett av flere elementer i den samlede gjennomgangen av inntektssystemet i lys av kommunereformen. I tillegg til at kommunene kompenseres for kostnadsforskjeller i tjenesteproduksjonen, inneholder inntektssystemet tilskudd som er begrunnet med regionalpolitiske målsetninger. Dette omfatter Nord-Norge-

og Namdalstilskudd, småkommunetilskudd, distriktstilskudd Sør-Norge og storbytilskudd. Utformingen og omfang av de regionalpolitiske tilskuddene vil også bli vurdert som en del av gjennomgangen av inntektssystemet. Regjeringen ønsker at kommunene skal beholde mer av skatteinntektene enn i dag. Det tilsier at også skatteelementene i inntektssystemet og systemet for inntektsutjevning vurderes i gjennomgangen av inntektssystemet.»

*(rådmannens understrekninger)*

Ved henvendelse til Fylkesmannen (som har en pådriverrolle i reformen) bekreftes det at det ikke er avklart hva som blir de økonomiske konsekvensene for kommuner som velger å ikke slå seg sammen; kommuner som omtales som om de da velger å forbli «frivillig små».

Det er med andre ord en stor usikkerhet hva som er de økonomiske rammebetingelsene i kommunereformen. BDO-rapporten tar utgangspunkt i at småkommuner som ikke slår seg sammen vil miste dagens kompensasjon som småkommuner, eksempelvis småkommunetillegg, basistilskudd og ulike distriktstilskudd. Det er ikke mulig å lese hva dette vil utgjøre i tapte inntekter for de kommunene som velger å ikke slå seg sammen. Dette, som gjerne omtales som «riset bak speilet» i kommunereformen, vil potensielt få alvorlige konsekvenser for Bø. I 2015 utgjør Nord-Norge tilskuddet kr 4 346 000 og småkommunetilskuddet kr 5 475 000 for Bø kommune. Til sammen utgjør dette nesten 6% av de til sammen kr 169 516 000 som kommunen får som frie inntekter over statsbudsjettet. Det er antydning at en også skal se på basistilskuddet som i 2014 var kr 12 331 000.

Det er derimot kjent at kommuner som slår seg sammen, vil beholde disse tilskuddene i 15 år, for deretter å fjernes i løpet av en 5-års periode. Tanken er at da vil gevinsten med større og mer robuste kommuner oppveie frafallet av inntekter i dagens kommunestruktur. Kommunene som velger å slå seg sammen vil i en overgangsfase motta engangskostnader og reformstøtte, eksempelvis vil en sammenslått Vesterålen kommune motta 55 mill. i engangskostnader, og 25 mill. i reformstøtte. Rådmannen finner grunn til å stille spørsmål ved beløpets størrelse – sett i lys av det man gjerne kaller som «transformasjonskostnader». Dette er både direkte og indirekte kostnader som effektivitetstap i reformperioden, nye IKT-løsninger, sluttpakker for overtallige og så videre. Detaljene i det økonomiske opplegget vil først bli klare i forbindelsen med nytt forslag til kriterier i inntektssystemet i 2017.

### **c) Interkommunalt samarbeid**

Rådmannen mener det er en svakhet med rapporten at interkommunalt samarbeid i for liten grad er vurdert, analysert og drøfta. Fordi at dette ikke er i tråd med intensjonene i kommunereformen, vurderes ikke dette som et reelt alternativ. Interkommunalt samarbeid har i tiår vært holdt fram som en metode for å sikre likeverdige tjenester i hele landet. Vesterålen har vært en foregangsregion på området. Gitt at frivilligheten i kommunereformen er reell, mener rådmannen at interkommunalt samarbeid fortjener nærmere utredning som et alternativ til kommunesammenslåing. Det er en svakhet at rapporten ikke gir et empirisk grunnlag for å vurdere dette alternativet.

### **d) utfordringer**



Som det fremgår av den faktabaserte delen av BDO sin utredning, så står kommunene i Vesterålen ovenfor store utfordringer, spesielt i forhold til demografi og flyttemønster. Rapporten inneholder imidlertid ikke noe nytt i forhold til hva som er lagt fram i den nylige saken om kommuneplan for Bø kommune, og de tiltak som er vedtatt iverksatt gjennom kommunestyrets behandling av denne.

#### e) Kvalitet på tjenestene

BDO-rapporten verken dokumenterer eller sannsynliggjør at tjenestene i store kommuner er bedre enn i mindre kommuner. Årsaken er enkel: En slik dokumentasjon finnes ikke. Derimot er det dokumentert i en rekke undersøkelser at innbyggerne i små kommuner er mer fornøyd med tjenestene enn i store kommuner. BDO-rapporten viser til at oppfatningen av at innbyggerne i mindre kommuner er mer tilfredse med tjenestene sammenlignet med innbyggerne i større kommuner, skyldes at de mindre kommunene har høyere andel frie inntekter.

Rådmannen har forståelse for at en mer kvalitativ tilnærming til dette er nesten umulig i en utredning som har en knapp tidsramme og et budsjett på om lag en halv million. Likevel mener rådmannen at det hadde vært interessant å gjøre vurderinger av noen aspekter som ikke kan belyses med Kostra-tall. Noen slike hypoteser kan være:

- Hva betyr *nærhet* for kvaliteten på tjenestene? Har det noe å si at innbyggerne i et lite samfunn ser og kjenner hverandre?
- Har *identitet* noe å si for innsatsen innbyggere og ansatte legger ned i å opprettholde samfunnet?
- Har *lokal forankring* noe å si for ansattes engasjement?
- Hvorfor har Bø kommune lyktes i å rekruttere medarbeidere med *formell kompetanse* til alle stillinger?

#### f) Oppsummert

Rådmannen mener at BDO bare halvveis har svart på det mandat de fikk av regionrådet. Anbefalingen fra BDO er sammenslåing av kommunene, uten å ha utredet andre alternativ, og uten å ha lagt et empirisk (faktabasert/erfaringsbasert) grunnlag for sin anbefaling. På denne bakgrunn mener rådmannen det er verdt å vurdere om Bø kommune bør bestille videre utredninger; alene eller i samarbeid med en eller flere av de øvrige vesterålskommunene. Det er imidlertid ikke budsjettmessig dekning for dette nå, og dette vil eventuelt kreve omprioritering fra kommunestyret.

### 1D. Videre prosess

Kommunestyret i Bø vedtok høsten 2014 å avholde en folkeavstemming i forbindelse med kommunevalget høsten 2015. Det er rådmannens oppfatning at BDO-rapporten ikke representerer et tilstrekkelig grunnlag for å utarbeide et saklig og nøytralt grunnlag for en folkeavstemming. Til det er alternativene for svakt utreda. Dertil kommer at vesentlige deler av kommunereformen er fremdeles uavklart.

## **DEL 2: RÅDGIVENDE FOLKEAVSTEMMING – VIDERE PROSESS**

I Kst-sak 76/14 vedtok kommunestyret ”at det skal holdes en lokal folkeavstemming om kommunesammenslåing i forbindelse med kommunestyrevalget 2015. Kommunestyret ber om å få en egen sak om dette våren 2015”.

### **2A. Tilskudd til informasjon og høring**

Bø kommune har fått presisert fra Fylkesmannen i Nordland at alle kommuner som deltar i kommunereformen vil få utbetalt kr 100.000 til informasjon og høring. Det er ikke nødvendig å søke men det gis en melding til fylkesmannen som i samråd med departementet finner at vilkårene for utbetaling er oppfylt. Departementet har tydeliggjort at det vil være et krav for utbetaling at høring av innbyggerne skjer etter at et faktagrunnlag for de alternativene som er utredet i prosessen er presentert for folket. Dette innebærer at en folkeavstemming uten forutgående folkemøter eller presentasjon av faktagrunnlaget på annen måte ikke fyller vilkårene alene for utbetaling av midler til innbyggerinvolvering.

Utbetaling vil derfor kunne skje når:

- Kommunen har etablert et kunnskapsgrunnlag som innbyggerne kan ta stilling til.
- Kommunen har oppsummert faktainnsamlingen og kommunestyret har fattet vedtak om sammenslåingsalternativ(er), og hvordan innbyggerne skal bli hørt. Dette er nærmere beskrevet på side 14 i veilederen for utredning og prosess som finnes på [www.kommunereform.no](http://www.kommunereform.no).
- Departementet i samråd med fylkesmannen, finner at vilkårene for utbetaling er oppfylt.

### **2B. Det juridiske grunnlaget**

I 2009 ble KommuneLoven endra, og det ble tatt inn en bestemmelse om lokale folkeavstemninger. Av denne (KommuneLovens § 39b om lokale folkeavstemninger) går det fram at:

1. Kommunestyret eller fylkestinget kan selv bestemme at det skal avholdes rådgivende lokale folkeavstemninger.
2. Kommunene og fylkeskommunene plikter å rapportere de opplysninger som departementet finner er nødvendig for å offentliggjøre informasjon om lokale folkeavstemninger.

Av kommentarene (KommuneLoven med kommentarer, Bernt og Overå, 5. utgave 2011) går det videre fram at departementet ikke har villet gi nærmere regler om hvordan en slik folkeavstemning skal holdes; ”(...) sjølv om det kan vere naturleg at kommunane tek utgangspunkt i regelverket i vallova.” (Ot.prp. nr 32 (2008-2009) s. 45). Kommunen bør blant annet sikre at prinsippet for allmenn stemmerett og hemmelig stemmegivning etterleves, slik kravet er ved ordinære politiske valg. Kommunaldepartementet har også gitt uttrykk for at man bør ha et eget manntall til folkeavstemninger.

Videre er det klart at det ikke er adgang til å holde bindende folkeavstemninger. ”Kommunestyret og fylkestinget kan ikke fraskrive seg sitt rettslige og politiske ansvar for de beslutninger som tas.” (Bernt og Overå, 2011, s. 333).

## **2C. Opplegget for ei folkeavstemming**

Med bakgrunn i dette er rådmannens utgangspunkt at det foreslås samme opplegg for forhåndsstemmegiving som for kommunestyre- og fylkestingsvalget. Formannskapetets medlemmer utgjør valgstyret i Bø kommune. Valgstyret vil dette til behandling i april/mai 2015. Under gjennomgås noen forhold som valgstyret vil måtte ta stilling til.

### **a) Tidspunkt**

Det vil bli foreslått at valgdagen er 14. september 2015, samme dag som for kommunestyre- og fylkestingsvalget 2015.

### **b) Stemmerett**

Utgangspunktet er at alle som ordinært har stemmerett ved kommunestyre- og fylkestingsvalget 2015 har stemmerett ved folkeavstemningen. Det betyr konkret:

1. Norske statsborgere som har fylt 18 år innen utgangen av 2015 og som er, eller har vært, registrert bosatt i Norge.
2. Statsborgere i andre nordiske land som har fylt 18 år innen utgangen av 2015, og som har vært registrert bosatt i Norge senest 30. juni 2015.
3. Øvrige utenlandske statsborgere som har fylt 18 år innen utgangen av 2015, og som har vært registrert bosatt i Norge sammenhengende de tre siste årene før valgdagen.

### **c) Stemmerettsalder**

For lokale folkeavstemninger har kommunestyret anledning til å vedta at stemmerettsalderen skal settes til 16 år. Rådmannen vurderer at dette er en sak som er egnet til å mobilisere velgerne, og mye taler derfor at også 16 og 17-åringene bør få anledning til å delta i folkeavstemminga.

### **d) Valgkretser og stemmelokaler**

Det vil bli foreslått at valgkretser og stemmelokaler er lik som det ordinære valget. De siste valgene har Bø kommune hatt tre valgkretser. Det har dessuten vært anledning til å avgi forhåndsstemmer på Bøheimen og på Rådhuset.

### **e) Forhåndsstemmegiving**

Det vil bli foreslått at adgang til og opplegg for forhåndsstemmegiving også følger det ordinære valget.

### **f) Manntallet**

Kommunestyret kan selv beslutte hvilket manntall som skal gjelde ved folkeavstemningen. Kommunen må søke Skatteetaten (folkeregisteret) om uttrekk basert på det grunnlag som formannskapet / valgstyret velger for hvem som skal ha stemmerett. Kommunen må bære kostnadene med å få manntall.

### **g) Valgkort**

Trykking og bruk av valgkort vil være en ekstra kostnad. Rådmannen anbefaler at en ikke benytter seg av valgkort ved folkeavstemningen, men at kryssing i manntall skjer ved framvisning av gyldig legitimasjon som førerkort, pass eller bankkort.

### **h) Informasjon**

Velgerne som har stemmerett til folkeavstemningen må informeres om stemmeretten, hvor, når og hvordan de kan stemme. Dette bør gjøres ved hjelp av publisering av kunngjøringer og annonser i lokalavis samt informasjon på kommunes nettsider.

I tillegg til informasjon av teknisk art for valget, kommer informasjon om voteringstema og sakens karakter. Kommunen bør i dette tilfelle be om ekstern bistand til dette. Kommunen har et ansvar overfor velgerne til å belyse hva folkeavstemningen handler om, og hva som er saklig ulikhet mellom de forskjellige svaralternativene som velgerne kan velge mellom. Det må derfor ordnes både trykt informasjonsmateriell og med folkemøte (-r).

### **i) Klage på valg**

Klageinstans ved kommunestyrevalg er Kommunal- og regionaldepartementet og det er det nyvalgte kommunestyret som beslutter om valget er gyldig eller ugyldig. Ved stortingsvalg er riksvalgstyret/Stortinget klageinstans, og det er det nyvalgte Stortinget som beslutter om valget i det enkelte fylke eller den enkelte kommune er gyldig eller ikke. (valgloven § 13)

Det foreligger ingen lovhjemlet klagerett ved folkeavstemninger. Dersom det skulle komme klager ved avviklingen av denne folkeavstemningen, er rådmannens tilråding at saken forelegges kommunestyret som vurderer saken på fritt grunnlag.

### **j) Stemmesedler**

Svaralternativene på trykt stemmeseddel vil uavhengig av spørsmål være ”Ja”, ”Nei” og ”Blank stemme”. Papiret bør ha annen farge enn valgsedlene som brukes til kommunestyrevalget, fylkestingsvalget og kirkevalget (som også skjer samtidig)

### **k) Behandling**

Resultatet av den rådgivende folkeavstemningen legges fram til behandling i kommunestyret på møte i oktober måned 2015.

### **l) Delegasjon**

Formannskapetets medlemmer fungerer som valgstyre i Bø kommune og er gitt fullmakt til dette av kommunestyret.

## **2D. Voteringstema**

Voteringstema må være klart og utvetydig, og spørsmålet må være nøytralt. Det er noe ulik praksis for på hvilket tidspunkt i prosessen ei rådgivende folkeavstemning avholdes. I flere kjente tilfeller har folkeavstemning blitt avholdt først etter at en intensjonsavtale om kommunesammenslåing er inngått mellom kommunene. Tida taler mot at det vil være mulig å legge fram en ferdig løsning om kommunesammenslåing til folkeavstemning. Skal kommunestyrets vedtak om å avholde folkeavstemning samtidig med kommunestyre- og fylkestingsvalget høsten 2015 opprettholdes, må voteringstema være et annet enn dette.

Rådmannen har oppfatta at intensjonen har vært at Arbeidsutvalget i Vesterålen Regionråd skal fastsette videre prosess med hensyn til behandling av rapporten til BDO. Det er satt opp møte i AU den 27. mars 2015.

Sortland kommune har invitert til felles formannskapsmøte den 27. mars 2015. Invitasjonen er underskrevet av ordfører og opposisjonsleder. Det er opp til formannskapet å ta stilling til invitasjonen fra Sortland kommune. Rådmannen har avventa politisk avklaring på spørsmålet og har ikke inngått i en felles administrativ prosess i Vesterålen.

- Om kommunestyret ønsker at Bø kommune skal inngå i en felles prosess i Vesterålen, vil den naturlige konsekvensen være å utsette folkeavstemming til etter prosessen er fullført, trolig våren 2016.
- Om kommunestyret *ikke* ønsker at Bø kommune skal inngå i en slik felles prosess nå, er et alternativ at dette spørsmålet blir tema i en folkeavstemming høsten 2015. Med andre ord: At kommunestyret ber velgerne om råd om hvorvidt Bø kommune skal gå inn i forhandlinger med de øvrige kommunene i Vesterålen om kommunesammenslåing eller ikke.

## **2D. Rådmannens vurdering**

Rådmannen vurderer at kommunereformen er behefta med stor usikkerhet for Bø kommune sin del. Særlig gjelder dette de økonomiske konsekvensene for kommuner som velger å være såkalt «frivillig små» etter reformperioden. Dette utgjør en risiko for Bø kommune, som gjør at spørsmålet om kommunesammenslåing ikke bare kan behandles prinsipielt. Det er et politisk ansvar å ta stilling til dette. På bakgrunn av dette legger rådmannen fram ei alternativ innstilling.

Åsa Elvik  
Rådmann

Jim Gundersen  
Helse- og omsorgssjef

### **Trykt vedlegg:**

Utredning kommunestruktur Vesterålen, utarbeidet av BDO for Vesterålen Regionråd  
Invitasjon fra Sortland kommune

### **Utrykt vedlegg:**

Saksframlegg KST-sak 76/14

# SAKSFRAMLEGG

08.05.2015

---

Saksbehandler: Åsa Elvik  
Arkivsaksnr.: 14/637

---

Arkiv: 002 &23

## RÅDGIVENDE FOLKEAVSTEMMING - INFORMASJONGRUNNLAG

### Forslag til vedtak:

Formannskapet tar saken til orientering.

### Saksutredning:

Kommunestyret har vedtatt at det skal holdes en rådgivende folkeavstemming om kommunereformen samtidig med kommunestyre- og fylkestingsvalget 2015. Spørsmålet skal være «Skal Bø slå seg sammen med andre kommuner?».

Kommunestyret har videre vedtatt at det skal holdes ett folkemøte, og det skal utarbeides nøytralt informasjonsmateriell.

Folkemøtet avholdes den 12. mai. Det er rådmannens vurdering at det bør avholdes ett folkemøte høsten 2015 også, for å sikre innbyggerinvolvering og folkelig deltakelse. I tillegg må det legges til rette for informasjon og engasjement for barn og unge, siden kommunestyret har vedtatt stemmerett for 16-åringene. Rådmannen er opptatt av at det må legges godt til rette slik at alle syn kommer fram i spørsmålet om kommunereformen og kommunesammenslåing.

Rådmannen har vurdert å innhente ekstern kompetanse for å utarbeide informasjonsmateriell for folkeavstemminga, men finner at verken tid eller penger strekker til for at dette kan la seg gjennomføre. Administrasjonen har derfor utarbeidet et hefte som følger saken som trykt vedlegg. Det er i stor grad valgt «klipp-og-lim-metoden» fra andre skriftlige kilder, og informasjonen er i liten grad utsatt for bearbeiding. Kildene som er brukt i utarbeidelsen av heftet er:

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet sine sider, [kmd.dep.no](http://kmd.dep.no), herunder saker til Stortinget
- Fylkesmannen i Aust-Agder sin jungelveileder
- BDO-rapporten
- Kommuneplanens samfunnsdel 2014-2026
- Kommunestyresaker om kommunereformen (høsten 2014 og våren 2015)

Rådmannen ser for seg at materialet behandles på følgende måte:

- Det lages en egen fane for folkeavstemming 2015 på kommunens heimeside. Her legges materialet ut, tilpasset digitalt format.

- Sammendraget trykkes og distribueres alle husstander.
- Hele heftet trykkes opp og gjøres tilgjengelig for publikum på Rådhuset.
- Ungdomsrådet må involveres og inviteres til å lage egne arrangement for ungdom.

Som i alle andre politiske saker påhviler det særlig media og de politiske partiene et stort ansvar for å veilede og informere velgerne. Kommunereformen er en sak som engasjerer mange, og rådmannen vil oppfordre til et ansvarlig debattklima der det er rom for alternative synspunkt. Skal en lykkes i å engasjere folket i ei folkeavstemming, så må debatten skje på folkets premisser.

Saken legges fram for formannskapet for eventuelle korrigeringer.

Straume den 8. mai 2015

Åsa Elvik,  
rådmann

**Vedlegg: Informasjonshefte**

# SAKSFRAMLEGG

13.10.2014

---

Saksbehandler: Åsa Elvik  
Arkivsaksnr.: 14/637

---

Arkiv: 002 &23

## ORIENTERING OM KOMMUNEREFORMEN

### Forslag til vedtak:

1. Saken tas til orientering.
2. Kommunestyret vedtar at det skal holdes en lokal folkeavstemming om Bø skal slå seg sammen med en flere kommuner eller ikke, i forbindelse med kommunestyrevalget 2015. Kommunestyret ber om å få en egen sak om dette våren 2015.

### Saksutredning:

#### Innledning

Kommunereformen er en statlig initiert reform. Det forventes at kommunene skal slutte opp om den prosessen som Stortinget har vedtatt. Fylkesmannsembetene har dermed fått i oppdrag å "følge opp" kommunene slik at prosessen blir i tråd med Stortingets forutsetninger.

Samtidig er det en kjensgjerning at omfang og organisering av det regionale samarbeidet i Vesterålen er på dagsorden på bakgrunn av initiativ fra kommunene selv. Denne prosessen var igangsatt før den statlige reformen var beslutta.

Det er et politisk spørsmål å vurdere hvorvidt kommunesammenslåing er ønska eller uønska. Det er også et politisk spørsmål å vurdere om de problemstillingene som ligger til grunn for kommunereformen fra staten sin side, bare kan svares på med kommunesammenslåing, eller om det fins andre måter å forbedre tjenestene til befolkninga og styrke lokaldemokratiet. Det er i særdeleshet et politisk spørsmål å gjøre en strategisk vurdering av om "kommunesammenslåing uansett kommer til å skje", eller om Bø kommune sjøl vil kunne avgjøre hva som skjer med Bø. Rådmannen har oppfatta at kommunestyret ønsker å ta denne debatten og presenterer i det følgende et grunnlag for diskusjon.

#### Regional utredning

Kommunestyret slutta seg i sak 86/12 til at Bø kommune deltar i en regional prosess for utredning av økt samarbeid om kommunale tjenester. Bø bestemte seg for å delta i utredningsgruppene som tok for seg:



- a. IKT
- b. Advokat
- c. Skatt
- d. Brann
- e. Geodata
- f. Vann / avløp

Utredningsgruppene avslutta sitt arbeid våren 2014, men rapportene er ikke behandla i Regionrådet. Arbeidsutvalget beslutta i møte den 28.11.13 å søke om prosjektmidler til en 2-årig faktabasert utredning som skal beskrive fordeler og ulemper ved en eventuell kommunesammenslåing i Vesterålen. Utredningen skal også vurdere fordeler og ulemper sett i forhold til alternative samarbeidsformer. Regionrådet har fått 500.000 kroner til utredninga; vesentlig mindre enn omsøkt. Prosjektet har sitt oppstartsmøte 20. oktober 2014.

## **Kommuneplanens samfunnsdel**

I høringsutkastet til kommuneplanens samfunnsdel 2014-2026 kan vi lese at Bø kommune deltar i en rekke samarbeidskonstellasjoner. NIVI analyse gjorde våren 2014 en kartlegging av regionalt samarbeid på oppdrag fra Fylkesmannen i Nordland. For Bø kommune blei det identifisert 29 samarbeid. Blant disse kan nevnes:

- Vesterålen Regionråd
- Pedagogisk-Psykologisk Distriktstjeneste(PPD)
- Regionalt Kompetansesenter (RKK)
- Vesterålen Reiseliv
- Fiskerisamarbeidet i Vesterålen
- Kultursamarbeidet i Vesterålen
- Vesterålen barnevern
- Vesterålen Legevakt
- Reno-Vest IKS
- Vesterålskraft AS
- Krisesenteret Vesterålen

Oversikten viser at Bø kommune får utført en rekke lovpålagte og ikke-lovpålagte oppgaver gjennom ulike former for samarbeid – oppgaver som det ellers ville ha blitt utfordrende å løse alene.

I høringsutkastet er det under hovedmålet om å bevare det gode liv i Bø, foreslått en strategi om å jobbe for styrka regionalt samarbeid. Videre står det at:

”Bø kommune har i liten grad opplevd de rekrutteringsutfordringene som mange kommuner med tilsvarende geografi og demografi rapporterer om. Dette skyldes målretta innsats. Likevel er det slik at få ansatte utgjør en sårbarhet i organisasjonen. Det interkommunale samarbeidet i Vesterålen er en styrke for Bø i så måte. Barneverntjenesten, turistsamarbeidet, kultursamarbeidet er eksempler på tjenesteområder der kommunens tjenester blir styrka gjennom interkommunale ordninger. Bø kommune må derfor jobbe for å styrke det regionale samarbeidet.”

## **Regjeringens mål for en ny kommunereform**

(Klippet fra kmd.dep.no.)

### **1) Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne**

Større kommuner med bedre kapasitet og kompetanse vil legge til rette for gode og likeverdige tjenester over hele landet. Større fagmiljø vil gi mer stabile arbeidsmiljø, bredde i kompetansen og en bredere tiltaksportefølje, særlig i små og spesialiserte tjenester.

### **2) Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling**

Kommunesektoren skal bli bedre i stand til å løse nasjonale utfordringer. Reformen skal bedre forutsetningene for en styrket og samordnet lokal og regional utvikling i alle deler av landet både når det gjelder arealbruk, samfunnsikkerhet- og beredskap, transport, næring, miljø og klima, og også den sosiale utviklingen i kommunen. Det er ønskelig at kommunegrensene i større grad tilpasses naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner.

### **3) Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner**

Større kommuner vil ha større ressursgrunnlag og kan også ha en mer variert befolknings- og nærings sammensetning. Det gjør kommunene mer robuste overfor uforutsette hendelser og utviklingstrekk. Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner vil legge til rette for en mer effektiv ressursbruk innenfor begrensede økonomiske rammer.

### **4) Styrke lokaldemokratiet og gi større kommuner flere oppgaver.**

Større og mer robuste kommuner kan få flere oppgaver. Dette vil gi økt makt og myndighet til kommunene, og dermed økt lokalt selvstyre. Større kommuner vil også redusere behovet for interkommunale løsninger. Færre og større kommuner som gjennomfører en velferdspolitik i henhold til nasjonale mål, vil redusere behovet for statlig detaljstyring. Kommunene vil slik få større frihet til å prioritere og tilpasse velferdstilbudet til innbyggernes behov.

## **Kommunereformen – slik staten ser den**

I det følgende presenteres en del bakgrunn om kommunereformen klippet fra Kommunal- og Moderniseringsdepartementet sine nettsider.

### **Organisering og støtte til de regionale prosessene**

- De regionale prosessene starter høsten 2014 og avsluttes ved utgangen av 2016.
- Fylkesmannen vil få ansvar for å igangsette de regionale prosessene. Departementet vil gi økonomisk støtte til en prosessveileder i det enkelte fylkesmannsembete fra høsten 2014.
- Departementet ønsker at de regionale prosessene gjennomføres i et samarbeid mellom fylkesmannen og KS (Kommunesektorens organisasjon) regionalt.
- KS kan få midler til sitt arbeid med kommunereformen. Disse midlene kan brukes til å styrke KS, slik at de kan arbeide aktivt med de lokale/regionale prosessene.

- Departementet vil utarbeide standardiserte faktaoppsett om sammenslåing. Disse vil ta utgangspunkt i kriteriene som er utarbeidet av ekspertutvalget og annen, relevant tilgjengelig informasjon. Dette skal være et alternativ til større utredninger i kommunene. Faktaoppsettet vil kunne suppleres ut fra lokale og regionale behov og utfordringer. Det vil også være et viktig verktøy for de regionale prosessveilederne.
- Departementet vil utarbeide et opplegg for spørreundersøkelser som kommunene vil få tilbud om å bruke i høringen av innbyggerne, som et alternativ til folkeavstemninger. Departementet vil dekke inntil 100 000 kroner til hver kommune til informasjon og høring av innbyggerne. Kommunene velger selv om de vil bruke spørreundersøkelsene eller ha folkeavstemninger, eller gjøre begge deler. Det er viktig at innbyggerne blir hørt.

### **Økonomiske virkemidler**

- Departementet vil dekke nødvendige engangskostnader ved sammenslåingen etter en standardisert modell. Støtten til dekning av engangskostnadene differensieres etter antall kommuner og antall innbyggere i sammenslåingen. Minimum 20 mill kroner. Maks 65 mill. kroner. Se oversikt side 52 og 53 i kommuneproposisjonen.
- Kommuner som slår seg sammen vil kunne få reformstøtte for å lette overgangen til en ny kommune. Reformstøtten går til alle sammenslåtte kommuner som etter sammenslåingen har mer enn 10 000 innbyggere, med et minstebeløp på 5 millioner kroner per sammenslåing. Støtten er differensiert etter innbyggertall i den nye kommunen. Maksimalt beløp er 30 millioner kroner for de mest folkerike sammenslåingene.
- Dagens ordning med inndelingstilskuddet videreføres. Med dagens inndelingstilskudd får den nye sammenslåtte kommunen beholde tilskudd som om den fortsatt var to (eller flere) kommuner i 15 år etter sammenslåingen, før inndelingstilskuddet trappes ned over 5 år. Dette er en gunstig og langsiktig ordning for kommunene, som får god tid på seg til å tilpasse seg nye rammebetingelser.

### **Fremdriftsplan og milepæler**

- De regionale prosessene ledet av fylkesmennene starter høsten 2014 og avsluttes ved utgangen av 2016.
- Regjeringen tar sikte på å legge fram en melding til Stortinget våren 2015 med forslag til nye oppgaver til robuste kommuner. Her vil det også være eksempler på hvordan den statlige styringen av større og mer robuste kommuner kan reduseres.
- Departementet legger opp til to ulike løp i reformperioden:

#### *○ Kommuner som vedtar sammenslåing senest høsten 2015: kongelig resolusjon*

Kongen i statsråd har myndighet til å vedta sammenslåinger der kommunene er enige. For kommuner som gjør kommunestyrevedtak i løpet av høsten 2015, vil departementet legge til rette for at sammenslåing skal kunne vedtas på nasjonalt nivå i løpet av våren 2016. Disse sammenslåingene vil kunne tre i kraft fra 1. januar 2018.

#### *○ Proposisjon om en helhetlig kommunestruktur til Stortinget våren 2017*

I reformen legges det opp til at kommunene fatter vedtak innen sommeren 2016. Regjeringen planlegger å fremme en samlet proposisjon til Stortinget om ny kommunestruktur våren 2017. Kommunale vedtak som fattes høsten 2015, men som ikke følges opp av kongelig resolusjon våren 2016, vil også bli inkludert i proposisjonen.

I utarbeidelsen av beslutningsgrunnlag for Stortinget vil det bli lagt til grunn at enkeltkommuner ikke skal kunne stanse endringer som er ønsket og hensiktsmessige ut fra regionale og nasjonale

hensyn. I proposisjonen vil det dermed kunne foreslås sammenslåinger av kommuner som avviker fra de lokale vedtakene.

Departementet legger til grunn at sammenslåingene som et utgangspunkt vil iverksettes senest fra 1. januar 2020.

### **Øvrige tiltak**

Lånegodkjenning:

Departementer sender et lovforslag på høring om at kommunenes låneopptak og langsiktige leieavtaler må godkjennes av fylkesmannen for å være gyldige. Godkjenningsordningen er ment å forebygge konflikter som kan oppstå mellom potensielle sammenslåingskandidater, og å hindre rent strategiske tilpasninger eller disposisjoner i forkant av kommunereformen.

Hjemmel om pålagt interkommunalt samarbeid:

Departementet vil utrede en generell hjemmel i kommuneloven som gir anledning for å pålegge interkommunalt samarbeid for å få større fagmiljø i de tilfeller kommunene på grunn av avstander ikke ønsker å slå seg sammen. En slik generell hjemmel kan erstatte hjemlene i særlovene (finnes i dag blant annet i plan- og bygningsloven, helse- og omsorgstjenesteloven, folkehelseloven, kommuneloven og brann- og eksplosjonsvernloven).

Avvikling av samkommunen:

Regjeringen tar sikte på å avvikle den muligheten for interkommunalt samarbeid som ligger i samkommunen. Dersom kommunene har behov for et så omfattende samarbeid, bør de slå seg sammen.

### **Reformstøtten er foreslått lagt opp på følgende måte;**

<b>Antall innbyggere i sammenslåingen</b>	<b>Reformstøtte</b>
<b>0-10 000 innbyggere</b>	0
<b>10–14 999 innbyggere</b>	5,000,000
<b>15 000–29 999 innbyggere</b>	20,000,000
<b>30 000–49 999 innbyggere</b>	25,000,000
<b>Over 50 000 innbyggere</b>	30,000,000

**Dekning av engangskostnader er foreslått lagt opp på følgende måte;**

<b>Antall kommuner og innbyggere sammenslåingen</b>	<b>0–19 999 innbyggere</b>	<b>20–49 999 innbyggere</b>	<b>50–99 999 innbyggere</b>	<b>Over 100 000 innbyggere</b>
<b>2 kommuner</b>	20,000,000	25,000,000	30,000,000	35,000,000
<b>3 kommuner</b>	30,000,000	35,000,000	40,000,000	45,000,000
<b>4 kommuner</b>	40,000,000	45,000,000	50,000,000	55,000,000
<b>5 eller flere kommuner</b>	50,000,000	55,000,000	60,000,000	65,000,000

### **Innbyggere i Vesterålen**

<b>Kommune</b>	<b>01.01.2003</b>	<b>01.01.2013</b>	<b>Endring</b>	<b>%-vis endring</b>
Andøy	5 477	5 054	-423	-7,7
Bø	3 100	2 654	-446	-14,4
Hadsel	8 051	8 050	-1	0,0
Sortland	9 476	10 082	606	6,4
Øksnes	4 665	4 472	-193	-4,1
Lødingen	2 382	2 220	-162	-6,8
<b>Totalt</b>	<b>33 151</b>	<b>32 532</b>	<b>-619</b>	<b>-1,9</b>

## Lokal folkeavstemning

Rådmannen har oppfatta at kommunestyret også ønsker å behandle spørsmålet om det skal avholdes ei lokal folkeavstemning. Dette blir derfor behandla som et eget tema.

Som nevnt i faktagrunnlaget vil departementet utarbeide et opplegg for spørreundersøkelser som kommunene vil få tilbud om å bruke i høringen av innbyggerne, som et alternativ til folkeavstemninger. Departementet vil dekke inntil 100 000 kroner til hver kommune til informasjon og høring av innbyggerne. Kommunene velger selv om de vil bruke spørreundersøkelsene eller ha folkeavstemninger, eller gjøre begge deler.

I Kommuneproposisjonen 2015 (Prop. 95 S 2013-2014) skriver departementet:

”Inndelingslova § 10 sier at innbyggerne bør høres før kommunestyrene gjør vedtak om en eventuell sammenslåing. Slike høringer kan skje ved folkeavstemning, opinionsundersøkelser, møte eller lignende. Tradisjonelt har det i de fleste kommuner vært gjennomført folkeavstemninger i spørsmål om kommunesammenslåing. Departementet vil i forbindelse med kommunereformen utarbeide et opplegg for spørreundersøkelser som kommunene vil få tilbud om å bruke i høringen av innbyggerne. Spørsmål som kan være aktuelle i en slik spørreundersøkelse kan for eksempel være knyttet til hvilke forventninger innbyggerne har til det framtidige tjenestetilbudet, hvordan de ser på potensialet for utvikling og vekst, og hvordan de forholder seg til ulike sammenslåingsalternativer. Dette vil etter departementets syn gi kommunestyrene et bredere og bedre beslutningsgrunnlag enn hva som er mulig i en rådgivende folkeavstemning.

Det vil fortsatt være opp til kommunene selv å avgjøre om de ønsker å spørre om innbyggernes råd ved folkeavstemning eller benytte en spørreundersøkelse. Departementet vil dekke inntil 100 000 kroner til hver kommune i forbindelse med høring av og informasjon til innbyggerne.”

Spørsmålet om bruk av folkeavstemninger ble grundig behandla i NOU 2001:03 om ”Velgere, valgordning og valgte”. Utvalget skriver under punkt 9.2.3 *Direkte og representativt demokrati: Argumenter/erfaringer*:

”I den offentlige debatten skapes det gjerne et inntrykk av at folkeavstemninger/folkeinitiativ bidrar til å utvide demokratiet, det skal representere et skritt i retning av det «virkelige» demokratiet (Siune m.fl.1994). Etersom demokrati er synonymt med folkestyre, argumenteres det med at ingenting burde være mer demokratisk enn slike direkte demokratiske innslag (Gilljam m.fl.1998, Flem 1975). Det er likevel svært så ulike syn på hvor demokratisk folkeavstemninger/folkeinitiativ rent faktisk er.

Tradisjonelt har fire argument vært sentrale i argumentasjonen imot folkeavstemninger/folkeinitiativ (Budge 1996): 1) Spørsmålet om velgernes politiske kompetanse, 2) valgdeltakelsen, 3) særinteressenes fortrinn fremfor allmenninteressene, og 4) mulige negative effekter for den politiske styringen av samfunnet.”

Utvalgets vurdering under punkt 9.2.8 *Nasjonale/lokale folkeavstemninger* er at:

”Forskning dokumenterer at det i større grad er enkeltsakene som mobiliserer velgerne. Folkeavstemninger kan utvilsomt ha en positiv effekt ved at det skapes muligheter for å sette nye spørsmål på den politiske dagsorden. Utvalget ser derimot ikke en hyppigere bruk av folkeavstemninger/folkeinitiativ, verken lokalt eller nasjonalt, som et egnet virkemiddel for å fange opp det folkelige engasjementet. Det hevdes gjerne at dette kan minske Stortingets, kommunestyrenes, og regjeringens styringsevne. Utvalget ønsker å understreke at de representative organer må være fundamentet for folkestyret. De gir mulighet for samtale, kompromiss, og kontinuitet. Det hevdes, og erfaringer fra andre land kan tyde på, at hyppige folkeavstemninger kan redusere interessen for å delta i folkeavstemninger (og valg til representative forsamlinger). Dette kan innebære at et aktivt mindretall får en uforholdsmessig stor innflytelse på spørsmål som normalt skal avgjøres av Stortinget, kommunestyrene eller fylkestingene.”

I 2009 ble Kommuneloven endra, og det ble tatt inn en bestemmelse om lokale folkeavstemninger. Av denne (Kommunelovens § 39b om lokale folkeavstemninger) går det fram at:

1. Kommunestyret eller fylkestinget kan selv bestemme at det skal avholdes rådgivende lokale folkeavstemninger.
2. Kommunene og fylkeskommunene plikter å rapportere de opplysninger som departementet finner er nødvendig for å offentliggjøre informasjon om lokale folkeavstemninger.

Av kommentarene (Kommuneloven med kommentarer, Bernt og Overå, 5.utgave 2011) går det videre fram at departementet ikke har villet gi nærmere regler om hvordan en slik folkeavstemning skal holdes; ”(...) sjølv om det kan vere naturleg at kommunane tek utgangspunkt i regelverket i vallova.” (Ot.prp. nr 32 (2008-2009) s. 45) Videre er det klart at det ikke er adgang til å holde *bindende* folkeavstemninger. ”Kommunestyret og fylkestinget kan ikke fraskrive seg sitt rettslige og politiske ansvar for de beslutninger som tas.” (Bernt og Overå, 2011, s. 333).

## **Rådmannens vurderinger**

Rådmannens vurdering er at Bø gjennom sitt bidrag i utredningsgruppene som har vurdert mulighetene for større regionalt samarbeid om kommunale tjenester, og gjennom sin tilslutning til en regional utredning av fordeler og ulemper med kommunesammenslåing sett opp mot alternative samarbeidsformer, innfrir statens krav om kommunal medvirkning i reformen. Det er videre rådmannens vurdering at det er et politisk spørsmål å ta stilling til spørsmålet om kommunesammenslåing.

Det er sterke føringer på at innbyggerne skal høres i et så viktig spørsmål som spørsmålet om kommunesammenslåing. Staten har signalisert at kommunene kan velge mellom å bruke spørreundersøkelser eller å bestemme at det skal holdes en lokal, rådgivende folkeavstemning.

Bruk av spørreundersøkelser er etter rådmannens vurdering ikke en tilstrekkelig demokratisk metode. Selv om det også er en del saklige og prinsipielle innvendinger mot bruk av folkeavstemninger, knyttes disse i hovedsak til spørsmålet om eventuell utviding av *omfanget* av folkeavstemninger.

Om Bø skal slå seg sammen med en eller flere kommuner eller ikke, er et godt egna tema for lokal folkeavstemning. Rådmannen tilrår derfor at kommunestyret vedtar at det skal avholdes ei lokal rådgivende folkeavstemning i forbindelse med kommunestyre- og fylkestingsvalget høsten 2015. Kommunestyret bør behandle en egen sak om dette våren 2015; etter at den regionale utredninga om

fordeler og ulemper ved kommunesammenslåing, samt alternative samarbeidsmodeller, er ferdigstilt og behandla i kommunestyret.

**Utrykte vedlegg:**

- Veien mot en ny kommune. Veileder for utredning og prosess
- Rundskriv til lov av 15. juni 2001 nr. 70 om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova)

Åsa Elvik  
rådmann



# SAKSFRAMLEGG

26.10.2015

---

Saksbehandler: Åsa Elvik  
Arkivsaksnr.: 14/637

---

Arkiv: 002 &23

## OPPFØLGING AV RÅDGIVENDE FOLKEAVSTEMMING OM KOMMUNESAMMENSLÅING

### Forslag til vedtak:

Kommunestyret tar saken til orientering.

### Saksutredning:

#### Bakgrunnen for den rådgivende folkeavstemminga

Kommunestyret vedtok i sitt møte den 23. april 2015 at det skulle holdes ei lokal rådgivende folkeavstemming samtidig med kommunestyre- og fylkestingsvalget 2015. Spørsmålet skulle være «Skal Bø slå seg sammen med andre kommuner?». Stemmerettsalderen ble vedtatt til 16 år. Valgstyret ble delegert myndighet til å fastsette detaljene for avvikling av valget.

#### Forberedelse og gjennomføring

Det ble avholdt ett folkemøte den 12. mai 2015. Møtet ble svært godt besøkt, og det kom svært god respons på innholdet i møtet. Det ble utarbeidet et nøytralt informasjonsgrunnlag som formannskapet fikk til gjennomsyn. Informasjonsmateriellet bygger i stor grad på kommuneplanens samfunnsdel, vedtatt høsten 2014. Alt materiellet ble lagt ut på kommunens heimesider. Siden stemmerettsalderen ble satt til 16 år, ble det iverksatt ytterligere informasjonstiltak mot de yngste velgerne, blant annet ved besøk på ungdomskolen, aktiviteter gjennom ungdomsklubben, samt bruk av sosiale media. Kommunens Facebook-side ble brukt aktivt for å skape oppmerksomhet om valget, i tillegg til tradisjonell avisannonsering samt kjøp av kino-reklame.

#### Resultatet av den rådgivende folkeavstemminga

Kommunestyret godkjente valgstyrets protokoll av 14. september 2015 i sitt møte den 1. oktober 2015. Det framgår av protokollen at resultatet i folkeavstemminga ble som følger:

Forhåndsstemmer	Antall	Prosent
-----------------	--------	---------

Ja	65	16,2
Nei	308	76,8
Vet ikke	28	6,9
Totalt forhåndsstemmer	401	99,9*
<b>Valgtingsstemmer</b>	<b>Antall</b>	<b>Prosent</b>
Ja	114	11,1
Nei	882	86,1%
Vet ikke	28	2,7%
Totalt valgtingsstemmer	1024	99,9*
<b>Samla resultat</b>	<b>Antall</b>	<b>Prosent</b>
Totalt antall ja	179	12,6%
Totalt antall nei	1190	83,5%
Totalt antall vet ikke	56	3,9%
Totalt antall	1425	100%

\* Ikke lik 100% pga 1 desimal.

## Valgdeltakelse

Det ble avgitt totalt 1425 stemmer i folkeavstemminga.

- Dette er 169 færre avgitte stemmer enn i kommunestyrevalget; der ble det avgitt 1594 stemmer.
- Av de 65 16- og 17-åringene som hadde stemmerett i folkeavstemminga, var det 12, som avga stemme.

## Veien videre

I henhold til kommunelovens §39b er det bare anledning til å vedta rådgivende – ikke bindende – folkeavstemninger. Det er likevel politisk tradisjon i Norge<sup>1</sup> for at når en først har lagt ut et spørsmål til folkeavstemming, så følger en rådet som flertallet gir. Det første kommunestyret må ta stilling til er om en skal følge flertallet i den rådgivende folkeavstemminga.

Kommunereformen er en statlig initiert reform, vedtatt i Stortinget. Regjeringens mål for kommunereformen er:

- 1) Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne
- 2) Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling
- 3) Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner
- 4) Styrke lokaldemokratiet og gi større kommuner flere oppgaver.

Fylkesmennene har fått i oppdrag fra Regjeringa å være pådriver i kommunereformen. Kommunen fikk i brev av 9. september 2014 fra Fylkesmannen i Nordland en oppsummering av status for

<sup>1</sup> <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Storting-og-regjering/Folkestyret/Folkeavstemninger/>

kommunereformen, samt presisering av forventninger til videre prosess. Brevet følger saken som trykt vedlegg. I brevet går det fram at Fylkesmannen forventer at kommunen utreder 0-alternativet (dagens organisering/egen kommune) i lys av ekspertutvalgets 10 kriterier. Samtidig presiseres det at: «Retningsvalg som ikke er forankret i gjensidige intensjoner om en felles prosess bør legges bort».

For sammenhengens skyld refereres ekspertutvalgets 10 kriterier, slik de er formulert av ekspertutvalget selv:

1. Tilstrekkelig kapasitet
2. Relevant kompetanse
3. Tilstrekkelig distanse
4. Effektiv tjenesteproduksjon
5. Økonomisk soliditet
6. Valgfrihet
7. Funksjonelle samfunnsutviklingsområder
8. Høy politisk deltakelse
9. Lokal politisk styring
10. Lokal identitet

Disse 10 kriteriene er problemstillinger som i stor grad er gjenkjennelige fra drøftinger i Kommuneplanens samfunnsdel 2014-2026. Det er derfor rådmannens oppfatning at disse spørsmålene er utførlig behandla i den forbindelse.

Videre har ekspertutvalget konkludert med at de vil gi følgende anbefalinger for en god kommunestruktur:

1. Kommunene bør ha minst 15 000–20 000 innbyggere for å sikre en god oppgaveløsning.
2. Kommunestrukturen bør i større grad nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder.
3. Staten bør redusere detaljstyringen og ordninger for politisk deltakelse bør videreutvikles for å sikre gode og slagkraftige demokratiske arenaer.

Punkt 3 i tilrådingen er det vanskelig å være uenig i. Punkt 1 i tilrådingen kan for Bø sine del bare realiseres ved en sammenslåing med minst to andre vesterålskommuner. Punkt 2 i tilrådingen er et sentralt punkt i Kommuneplanens samfunnsdel 2014-2026, men der er konklusjonen interkommunalt samarbeid framfor kommunesammenslåing.

## **Tilråding**

Det er et politisk valg om en vil følge resultatet i den rådgivende folkeavstemminga. Rådmannen kommer derfor ikke med noen tilråding til dette spørsmålet.

Kommunestyret i Bø har tidligere vedtatt at kommunen slutter seg til at videre prosess i forbindelse med kommunereformen skal skje i regi av Vesterålen Regionråd. Siden den gang har flere vesterålskommuner vedtatt at de ønsker å konsentrere seg om å utrede egen kommune.

I sum er det vanskelig å se for seg at denne situasjonen kan bety noe annet enn at en bør ta opp igjen arbeidet med å utforske mulighetene for utviding av det regionale samarbeidet, politisk og administrativt. Dette vil være fullt i tråd med Kommuneplanens samfunnsdel 2014-2026.

**Åsa Elvik  
rådmann**

**Vedlegg: Brev fra Fylkesmannen i Nordland av 9. september 2015**

# Saksprotokoll

**Utvalg:** Kommunestyret  
**Møtedato:** 12.11.2015  
**Sak:** 77/15

## Resultat:

**Arkivsak:** 14/637  
**Tittel:** SAKSPROTOKOLL - OPPFØLGING AV RÅDGIVENDE  
FOLKEAVSTEMMING OM KOMMUNESAMMENSLÅING

## Behandling:

Ref. innstilling.

Forslag fra Tor Andersen:

Kommunestyret tar resultatet i folkeavstemminga til etterretning, og følger folkets råd om å bestå som egen kommune.

Bø kommune tar initiativ til å fortsette arbeidet med regionalt samarbeid Vesterålskommunene var i gang med før kommunereformarbeidet ble igangsatt.

Votering:

Formannskapetets innstilling vedtatt med 17 mot 2 stemmer avgitt til forslaget fra Tor Andersen.

## Vedtak:

Kommunestyret tar resultatet av den rådgivende folkeavstemmingen til etterretning, og vil jobbe for at Bø skal bestå som egen kommune.

# Saksprotokoll

**Utvalg:** Formannskapet  
**Møtedato:** 21.05.2015  
**Sak:** 50/15

## Resultat:

**Arkivsak:** 14/637  
**Tittel:** SAKSPROTOKOLL - RÅDGIVENDE FOLKEAVSTEMMING -  
INFORMASJONSGRUNNLAG

## Behandling:

Orientering ved ordfører

Ref. innstillingen

Votering

Innstillingen enstemmig vedtatt

## Vedtak:

Formannskapet tar saken til orientering.

# Saksprotokoll

**Utvalg:** Kommunestyret  
**Møtedato:** 23.04.2015  
**Sak:** 28/15

**Resultat:**

**Arkivsak:** 14/637  
**Tittel:** SAKSPROTOKOLL - KOMMUNEREFORMEN

**Behandling:**

Ref. innstilling:

Ordfører orienterte i saken.

Forslag fra Tor Andersen:

Endringsforslag til 3.a.

Vil du at Bø kommune fortsatt skal bestå som egen kommune?

Endringsforslag til pkt. 1.: Bø kommune slutter seg til vedtak fra AU i Regionrådet 27.03.2015 + sitat.

Forslag fra Brith-Unni Willumsen:

Endring til 3.a.

Skal Bø slå seg sammen med andre kommuner?

Forslag fra ordfører:

Stemmerettsalder for den rådgivende folkeavstemminga settes til 16 år.

Voteringer:

Tor Andersen trakk sitt forslag i forhold til pkt. 3.a.

Votering over pkt.1:

Forslag fra Tor Andersen enstemmig vedtatt.

Ingen endringsforslag til pkt. 2: Formannskapetets innstilling enstemmig vedtatt.

Votering over pkt. 3:

Forslag fra Brith-Unni Willumsen enstemmig vedtatt.

Votering over stemmerettsalder på 16. år.

Forslag fra ordfører enstemmig vedtatt.

### **Vedtak:**

1. Kommunestyret viser til vedtak i Regionrådets AU 27.03.2015 vedrørende prosess knytta til kommunereformen i Vesterålen. Kommunestyret slutter seg til vedtaket:  

«Arbeidsutvalget i Vesterålen regionråd ønsker at Vesterålen regionråd skal ta koordineringsansvar for den videre felles prosess med kommunestrukturprosjektet i Vesterålen. Hver kommunes egenart og lokale behov skal vektlegges og det skal være en felles mal for rapport. AU ønsker derfor at det så raskt som mulig settes møtet for å beslutte en fremdriftsplan, mandat for arbeidet, hvordan arbeidet skal organiseres og finansieres.»
2. Kommunestyret opprettholder vedtaket om å avholde en rådgivende folkeavstemming samtidig som kommunestyre- og fylkestingsvalget høsten 2015.
  - D) Folkeavstemminga skal følge det ordinære valget så langt mulig. Valgstyret fastsetter detaljene.
  - II) Det skal utarbeides et nøytralt informasjonsmateriell, og det skal avholdes ett folkemøte.
3. Voteringstema:  
Skal Bø slå seg sammen med andre kommuner?
4. Stemmerettsalder ved folkeavstemmingen settes til 16 år.



# Saksprotokoll

**Utvalg:** Kommunestyret  
**Møtedato:** 30.10.2014  
**Sak:** 76/14

## Resultat:

**Arkivsak:** 14/637  
**Tittel:** SAKSPROTOKOLL: ORIENTERING OM KOMMUNEREFORMEN

## Behandling:

Rådmannen orienterte i saken, og besvarte spørsmål.

Forslag fra Sture Pedersen:

1. Saken tas til orientering.
2. Kommunestyret vedtar at det skal holdes en lokal folkeavstemming om kommunesammenslåing i forbindelse med kommunestyrevalget 2015. Kommunestyret ber om å få en egen sak om dette våren 2015.

Votering:

Forslag fra Sture Pedersen enstemmig vedtatt.

## Vedtak:

1. Saken tas til orientering.
2. Kommunestyret vedtar at det skal holdes en lokal folkeavstemming om kommunesammenslåing i forbindelse med kommunestyrevalget 2015. Kommunestyret ber om å få en egen sak om dette våren 2015.