

# MØTEINNKALLING

## TIL

### UTVIDET FORMANNSKAPSMØTE

Møtested: Kommunestyresalen  
Møtedato: 16.04.2015

Tid: 10:00

I tillegg til formannskapets medlemmer går innkallingen til partier som ikke er representert i formannskapet + 2 tillitsvalgte (dem som er representert i adm.utv.)

Forfall meldes umiddelbart. Varamedlemmene møter kun etter nærmere innkalling.

## SAKSLISTE

| Utvalgs-<br>saksnr. | Saksnr.<br>Tittel |
|---------------------|-------------------|
|---------------------|-------------------|

---

(Arkiv-info: Utvidet fsk-møte følger av praktiske grunner telleverket til adm.utv.)

4/15

14/637

**KOMMUNEREFORMEN**



Bø kommune, 09.04.2015.

Sture Pedersen  
Ordfører

## KOMMUNEREFORMEN

Saksbehandler: Åsa Elvik  
Arkivsaksnr.: 14/637

Arkiv: 002 &23

| Saksnr.: | Utvalg                  | Møtedato   |
|----------|-------------------------|------------|
| 111/14   | Formannskapet           | 22.10.2014 |
| 76/14    | Kommunestyret           | 30.10.2014 |
| 2/15     | Administrasjonsutvalget | 19.03.2015 |
| 18/15    | Kommunestyret           | 26.03.2015 |
| 4/15     | Administrasjonsutvalget | 16.04.2015 |

**Innstilling:**

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 informasjonsmaterieill, 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 voteringstema var omtalt slik i saksframlegget:

*«Voteringstema 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 utslippstillatelser, 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 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. Ettersom 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 lokamedisinsk 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 (vertskommune). 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/endring 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 å 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 smådriftsulempers svekker insentivene til frivillige kommunesammenslutninger.

Behandlingen av smådriftsulempers 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 understreknings)*

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 forbindelse 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