

Vedlegg FSK-sak 58/15

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 handlinga 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 næringssammensetning. 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).

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 restrukturingskostnader, 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/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 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 forbindelse 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 bøfjerdinger - 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 forventet 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. Bredbånds- 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)