

KOMMUNEREFORMEN

Null-alternativet for Beiarn kommune



Beiarn som egen kommune – rådmannens vurderinger



Forord

Stortinget har vedtatt at det skal gjennomføres en kommunereform. Arbeidet er i stor grad overlatt til kommunene selv, men Fylkesmannen vil gjøre selvstendige vurderinger og melde disse til departementet innen 1. oktober då. Regjeringen legger våren 2017 frem en samlet sak til Stortinget om reformen. Prosessen har pågått siden høsten 2013. Ny kommunestruktur for de kommunene som følger samme tidsløp som Beiarn er en del av, forutsettes å være på plass fra 01.01. 2020.

Prosessen mot ny kommunestruktur er sentralpolitisk initiert og styrt. Et regjeringsoppnevnt ekspertutvalg har definert 10 kriterier som kjennetegn på en fremtidsorientert og god kommune. Beiarn kommunestyre har vedtatt at også vi skal besvare kriteriene, slik de er oppstilt. Dette dokumentet utgjør rådmannens utredning og svar. Det bygger på oppdraget som er gitt og som Stortinget har støttet. Kriteriene angir hva som skal til for at en kommune på en god måte skal kunne ivareta sine fire roller og oppgaveløsningen knyttet til disse. Rollene er:

- Leverandør av gode og likeverdig tjenester til innbyggerne
- Aktiv aktør for en helhetlig og samordnet samfunnsutvikling
- Forvaltere av bærekraftige og økonomisk robuste kommuner
- Utviklere av et styrket lokaldemokrati

For Beiarn kommunes del er dette dokumentet nærmest å regne som en etter-refleksjon all den tid Beiarn kommunestyre for lengst har fattet vedtak om fortsatt å være egen kommune og å stoppe samtalen med nabokommuner, arbeidet med intensjonsavtale og informasjon til innbyggerne. Vi skal heller ikke gjøre opinionsundersøkelser i befolkningen eller avholde folkeavstemming. Hensikten med vurderingene er derfor avgrenset til å beskrive sannsynlige konsekvenser av å stå som egen kommune i fremtiden. Rådmannen mener å ha oppfylt utredningsplikten med dette dokumentet. Summen av rådmannens delkonklusjoner på hvert kriterium leder mot en begrunnet hovedkonklusjon. Vil det gå greit å bestå som egen kommune eller må vi gjøre spesielle grep? Kan vi vente spesielle utfordringer og i tilfelle når og på hvilke områder?

Konsulentselskapet BDO har gjennomført en grundig utredning for alle Saltenkommunene. BDOs konklusjon er at alle kommunene i Salten bør slå seg sammen til en kommune. Bare Bodø vil være robuste nok til alene å møte fremtiden. Det er konsulentselskapets oppfatning. BDOs løsninger på de utfordringene de avdekket i delutredningene A-D er som regel at en større kommune ikke vil ha problemer med voksende størrelse i retning det Bodø har, eller at problemene blir mindre. Beiarn kommunestyre har tatt utredningen fra BDO til orientering.

Moldjord, 6. juni 2016

Ole Petter Nybakk
rådmann

Innledning

Stortinget har sluttet seg til regjeringens overordnede mål for kommunereformen. Målene skal være førende for kommunens arbeid med fremtidig kommunestruktur:

- Gode og likeverdig tjenester til innbyggerne
- Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling
- Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner
- Styrket lokaldemokrati

Kommunereformen er en velferdsreform og en demokratireform. Det handler om bedre velferdstjenester der folk bor. Nå og i fremtiden. Kommunen skal levere livsløpstjenester som lokal spedbarnskontroll, trygge og utviklende barnehager for barna våre, skoler som gir god læring, pleie og omsorg når vi blir eldre og tekniske tjenester som f.eks. nok og reint vann. Det handler også om hva som skal til for å ta vare på de innbyggerne som trenger det aller mest: Somatisk og psykisk syke, barn som trenger barnevernet, rusavhengige, mennesker med sosiale utfordringer og de som bare faller utenfor og det handler om hvordan vi evner å lede og å utvikle disse tjenestene og å være lokal myndighet som gir tillatelser i tråd med lover og øvrig rammeverk.

Kommunereformen handler også om en bedre organisering på områder der både innbyggere og næringsliv daglig krysser flere kommunegrenser. Særlig i slike områder antas det at sammenslåtte kommuner vil kunne gi en mer helhetlig og god planlegging til det beste for innbyggerne. Ekspertutvalget for kommunereform har satt opp ti kriterier for kommunene. Kriteriene ivaretar samfunnsmessige hensyn som strekker seg ut over den enkelte kommunegrense, og anbefales som grunnlag for å vurdere kommunenes oppgaveløsning i dag og for å vurdere en framtidig kommunestruktur.

Det mest utfordrende i denne sammenhengen er å heve blikket og se lang tid fremover. Hvordan er det sannsynlig at behovet for de ulike tjenestene utvikler seg? Hvordan vil innbyggernes krav og forventninger utvikle seg? Hvordan blir befolkningsutviklingen? Hvordan vil alderssammensetningen faktisk bli? Hvordan vil næringslivet utvikle seg? For skatteinntekter fra næringslivet må på plass i tillegg til ulike brukerbetaling. Finansieringen av kommunene er og vil være et regulert spleiselag mellom staten, kommunene, næringslivet og innbyggerne. Først når denne kommunestrukturprosessen kommer til ende med vedtak i Stortinget i 2017, vet vi hvordan finansieringen blir de nærmeste årene. På lengre sikt ventes finansieringen til å bli betydelig endret fra det systemet vi kjenner i dag.

Kriterier rettet mot kommunene:

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

Nærmere om kriteriene:

1. Tilstrekkelig kapasitet

Kommunene må ha en tilstrekkelig kapasitet både faglig og administrativt for å kunne løse oppgavene på en effektiv og god måte. Tilstrekkelig kapasitet henger nært sammen med tilgang til relevant kompetanse. Å ha én stilling med god fagkompetanse gir ikke grunnlag for et godt fagmiljø. Til det trenger man også kapasitet til å behandle en viss mengde saker, ha god kontroll og oversikt, og til å utvikle fagområdene.

2. Relevant kompetanse

I tillegg til tilstrekkelig kapasitet, er også relevant kompetanse avgjørende for å sikre sterke fagmiljøer og en god administrasjon. Dette innebærer også at det må være en bredde i kompetansen. Manglende kapasitet og kompetanse er også fremhevet som utfordringer for at kommunen skal ivareta sine roller som samfunnsutvikler og myndighetsutvikler. Innenfor kommunens rolle som demokratisk arena kan en kommunal administrasjon med kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte, bedre den politiske styringen og utnytte det lokalpolitiske handlingsrommet. Av hensyn til lokaldemokratisk styring er det avgjørende at kommunen selv kan sikre tilstrekkelig kapasitet og kompetanse og ikke er avhengig av samarbeid eller hjelp fra andre.

3. Tilstrekkelig distanse

Kommunene må ha en slik størrelse at det er tilstrekkelig distanse mellom saksbehandler og innbyggerne. Dette for å sikre likebehandling og at det ikke tas utenforliggende hensyn i myndighetsutøvelsen, samt at innbyggerne sikres de rettigheter de har etter loven. I tillegg skal habilitetsreglene sikre tilliten til kommunene og beskytte den enkelte saksbehandler mot utidig press.

4. Effektiv tjenesteproduksjon

Større kommuner vil legge bedre til rett for økt rammestyring fra statens side og dermed økt mulighet for å tilpasse tjenestetilbudet til lokale forhold. Større kommuner kan gi bedre utnyttelse av potensielle stordriftsfordeler. Bosettingsmønsteret i kommunen og hensynet til innbyggernes ønske om nærhet til tjenestene kan gjøre det vanskelig å hente ut stordriftsfordeler på alle tjenester i kommunen. Men det vil trolig være effektiviseringsgevinster på enkelte områder – slik som i den overordnede styringen og planleggingen i sektoren.

5. Økonomisk soliditet

En viktig forutsetning for at kommunene skal kunne tilby sine innbyggere gode velferdstjenester er at kommunene har god kontroll på økonomien og kan håndtere uforutsette hendelser. Kommuner med sunn økonomi, som sørger for å ha et økonomisk handlingsrom, kan i større grad håndtere uforutsette hendelser uten at det får direkte konsekvenser for tjenestetilbudet til innbyggerne. Små kommuner er mer sårbare enn større kommuner i slike situasjoner, fordi de har et mindre budsjett å omdisponere innenfor.

6. Valgfrihet

Innbyggerne vil i større grad kreve flere valgalternativer innenfor tjenestene. Større kommuner kan tilby en større bredde i tilbudet til sine innbyggere, som vil være vanskelig å tilby i små kommuner.

7. Funksjonelle samfunnsutviklingsområder

Kommunene må ha en inndeling som er mest mulig funksjonell for de områder det er nødvendig å se i sammenheng for å sikre helhetlige løsninger, særlig på areal- og transportområdet. De siste tiårene har det vært en vedvarende regional integrasjon gjennom pendling og tettstedsutvikling, slik at kommunene i stadig mindre grad utgjør en funksjonell enhet. Denne utviklingen vil fortsette. Særlig i byområder gjør behovet for mer funksjonelle samfunnsutviklingsområder at kommunene bør vurdere sammenslåing. Erfaring tilsier at kommunene hver for seg har sterke insentiver for å ivareta egne behov og at de felles løsningene ikke blir optimale, verken i planleggingen eller i implementeringen av planene. I mindre sentrale strøk vil kriterier som kapasitet og kompetanse om samfunnsutvikling være viktigere når kommunesammenslåing skal vurderes.

8. Høy politisk deltakelse

Det er viktig å ha et aktivt lokaldemokrati med valgmuligheter både i forbindelse med stemmegivningen og at innbyggerne har mulighet til å få sin stemme hørt mellom valgene. Større kommuner legger i dag i større grad til rette for deltakelse mellom valgene, og de har oftere ulike former for medvirkningsorgan. På noen indikatorer scorer de minste kommunene høyest – valgdeltakelsen ved lokalvalg er størst i de minste kommunene og flere innbyggere i små kommuner har vært i kontakt med ordfører enn i større kommuner. Men analyser viser at for noen av disse indikatorene har resultatet mer å gjøre med kjennetegn ved innbyggerne enn at kommunen er liten.

9. Lokal politisk styring

Det er avgjørende for lokal politisk styring at den kommunale administrasjonen har nødvendig kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte. Kommunene bør ha mulighet for en hensiktsmessig lokal organisering og prioritering, og ikke være nødt til å organisere sin tjenesteproduksjon i interkommunale ordninger for å levere lovpålagte velferdstjenester.

10. Lokal identitet

Det er etter utvalgets vurdering to dimensjoner som spiller inn på dette området, og som kommunene bør vurdere i spørsmålet om sammenslåing: opplevd tilknytning til et område og felles identitet med andre områder. Antakelsen om at noe av dagens nærhet vil forsvinne ved større kommuner, enten det gjelder til kommunehuset, lokalpolitikere eller tjenester, vil med stor sannsynlighet bli opplevd som problematisk og utfordrende av de berørte innbyggerne. En slik opplevelse vil kunne bli forsterket dersom dagens politiske og administrative system ikke tilpasses nye forutsetninger. Resultatet vil kunne bli et svekket lokalt demokrati. Utvalget tar også som utgangspunkt at det vil være lettere å gjennomføre sammenslåinger med kommuner som i stor grad opplever å ha interkommunal identitet, enn mellom kommuner som ikke har det.

Kriterier for Staten – trukket inn i vår vurdering av kriteriene 3. og 9.

Bred oppgaveportefølje

Ekspertutvalget mener at det er sentralt at kommunene fortsatt har ansvar for en bred oppgaveportefølje. Utvalget tar til følge signalene fra regjeringen om at nye robuste kommuner skal tilføres flere oppgaver, og mener i utgangspunktet at flere oppgaver under lokalpolitisk kontroll vil kunne styrke lokaldemokratiet. Etter utvalgets oppfatning er imidlertid det sentrale for kommunens ivaretagelse av sin rolle som demokratisk arena at kommunene allerede i dag ivaretar betydningsfulle oppgaver.

Statlig rammestyring

Etter utvalgets vurdering er det viktig at den statlige styringen blir avpasset slik at det lokale demokratiske handlingsrommet tillater at lokale preferanser i størst mulig grad blir bestemmende for hvordan tildelte oppgaver ivaretas, og for fordelingen av ressurser mellom ulike oppgaver. En kommunestruktur med større og mer robuste kommuner vil etter utvalgets vurdering redusere dagens behov for detaljert statlig styring.

Rådmannens grunnlag for vurderinger og konklusjon

- Brev til landets ordførere fra kommunalminister Jan Tore Sanner, KMD.
- St.prop. 95 S (2013-2014)/Innst. 300 S – proposisjon og innstilling om reformen
- St.meld. 14 (2014-2015) - kommunereformen og nye oppgaver til kommunene
- Informasjon, rapporter og presentasjoner fra Fylkesmannen i Nordland om kommunereformen
- Fylkesmannens veileder «I Robeks forgård», samt veileder i økonomistyring for folkevalgte.
- Salten Regionråds behandlinger og rapport fra innleid konsulent – faktagrunnlag Salten
- Interne behandlinger og vedtak om kommunereformen, herunder egenvurderingen med saksfremlegg og vedtak om å bestå som egen kommune og å stoppe prosessen med nabokommunene
- Rapporter og intensjonsgrunnlag utarbeidet av nabokommuner i Salten
- NIVI Rapporter; utfordringer og veivalg/opprettelse av lokalutvalg – Røst
- Diverse artikler fra media, møterapporter, referater og presentasjoner
- Opplevelser og referansebakgrunn gjennom rollen som rådmann i Beiarn kommune.

Alle kommuner skal altså ta stilling til de ti ovenfor nevnte kriteriene som er definert og godkjent av Stortinget gjennom behandlingen av Innst. 300 S (2013-2014).

I det følgende er ett og ett kriterium gjentatt og delvis kommentert litt fra rådmannen ut fra lokale forhold. Hvert av kriteriene er vurdert av rådmannen, hvorpå det er laget delkonklusjoner. Til slutt følger en hovedkonklusjon, basert på at kriteriene og enkeltkonklusjonene er gitt ulik vekt. Rådmannen har valgt å gjøre det slik for å være tydelig på at ikke alle kriterier vil bety like mye når Beiarn kommune skal fortsette som egen kommune.

Den viktigste kilden for hovedkonklusjonen er, sammen med vurderinger av økonomien, den egenvurderingen som ble utarbeidet av intern arbeidsgruppe men ikke ferdiggjort, fordi kommunestyret fattet vedtak og terminerte fellesarbeidet. Saksfremlegg med den egenvurderingen av tjenestene som administrasjonen og fagorganisasjonene i fellesskap gjorde, vedlegges.

Før vurderingene presenteres minner rådmannen om at også Beiarn kommune er blitt invitert av nabokommunene som startet arbeidet med intensjonsgrunnlag og intensjonsavtaler, til å komme tilbake til samtaler og drøftinger. Disse kommunene har presisert at om for eksempel vi skulle gjøre det, så måtte vi tilslutte oss den fremforhandlede intensjonsavtalen, slik den foreligger. Rådmannen vil kommentere dette med at dersom Fylkesmannen og senere regjeringen skulle komme med anbefalinger og senere konkrete Stortingsvedtak om en annen struktur, så forutsettes det at Beiarn kommune vil få tid på seg til å forberede det og at vår posisjon som forhandlingspart ikke er svekket ved de lokale vedtak som er fattet.

Det har vært og et stort fokus på nærdemokratiet i eventuell ny struktur. Røst og Bodø kommune har fått utarbeidet et betydelig materiale i denne sammenhengen. Dette vurderes som relevant og en av rapportene vedlegges til orientering, med tillatelse fra respektive kommuner.

1. TILSTREKKELIG KAPASITET

Kommunene må ha tilstrekkelig kapasitet både faglig og administrativt for å løse oppgavene på en effektiv og god måte. Tilstrekkelig kapasitet henger nært sammen med tilgang til relevant kompetanse. Å få én stilling med god fagkompetanse vil ikke gi grunnlaget for et godt fagmiljø. Til det trenger man også kapasitet til å behandle en viss mengde saker. Man må ha løst rimelig like oppgaver mange ganger for å ha god kontroll og oversikt, og for selv å bidra til å utvikle fagområdene i tråd med forventningene hos tjenestemottakere og innbyggere.

Rådmannens vurdering:

Beiarn kommune har tilstrekkelig kapasitet til å løse de løpende oppgavene vi har i dag innenfor primærtjenestene barnehage, skole, pleie- og omsorg og tekniske tjenester. Dog er det nødvendig i betydelig grad å samhandle med nabokommuner og myndigheter på overordnet nivå. Det er likeså helt nødvendig å inngå i ulike samarbeidsordninger, både formelle og uformelle, for å kunne tilby tilstrekkelig kapasitet innenfor sentrale tjenesteområder. Over år er de administrative ressursene betydelig redusert. Dette fører til at kapasiteten i perioder og innen enkelte områder ikke er tilstrekkelig. I perioder tar det derfor tid før saker blir behandlet ferdig. På den annen side prioriteres det hardt på hva kommunen skal delta på. Dette går blant annet ut over nasjonale høringer og andre undersøkelser der kommunen blir bedt om å komme med svar / synspunkter og i saker der kommune kan velge bort å utrede eget syn på den aktuelle saken.

På noen områder har kommunen smal administrativ kompetanse i saker som jevnlig behandles politisk. Ett eksempel kan være rammetimetallet i skoleverket der to-tre personer er reelt involvert, mens saken passerer helt opp til kommunestyret. Et annet eksempel er innen finansforvaltningen. Et tredje eksempel er innkjøpskompetanse eller juridisk kompetanse, som vi ikke har egne dedikerte ressurser til. Kommunen har ingen avtale med for eksempel advokat som kan bistå i eventuelle arbeids- og avtalerettslige spørsmål. Får vi vanskelige saker så må det påregnes kostnader som ikke er innarbeidet i budsjettet og som blir vanskelig å finne dekning for på små budsjettområder. I forhold til eiendomsskatt og kraft-området for øvrig er det en tilsvarende løsning med et advokatkontor. På områder som f.eks. brann og renovasjon er kapasitet og kompetanse løst gjennom interkommunalt samarbeid lagt til egne selskaper som er organisert etter IKS-lovgivningen.

Å ha tilstrekkelig kapasitet over tid henger sammen med attraktivitet som arbeidsgiver. I forhold til det vi kan kalle daglige eller ordinære tjenester og rekruttering av kapasitet, har virksomhetene rapportert noe ulikt. I perioder er det få søkere til viktige stillinger. Særlig innen pleie og omsorg, hvor det kan være krevende å få ansatt tilstrekkelig med folk. Dette ventes å bli betydelig mer utfordrende i et langsiktig perspektiv, da andelen eldre øker kraftig samtidig som folketallet og andelen i arbeidsaktiv alder går kraftig ned. Tilsvarende utfordring er det ennå ikke på undervisningsområdet, men her redde vi allerede nå av «arbeidsinnvandring». Inn- og utpendling til kommunale stillinger er blitt mye vanligere i de siste årene. Det er i perioder også vanskelig å rekruttere ledere. På administrasjonsområdet har vi en stabilitet som vi gledes over, men vi har erfart sårbarheten når vi må bytte personell i viktige stillinger. Utfordringene med rekruttering kan bli store allerede om ca 5 år da mange ansatte ventes å gå av med pensjon samtidig over en nokså kort periode. Dette vil gjenta seg om 10-12 år med en ny «bølge».

BDOs vurdering:

BDO har behandlet dette kriteriet i sluttrapporten for fellesutredningen i Salten i delutredning A kap. 5.2 og i delutredning B kap. 3. Rådmannen oppsummerer BDO sitt syn slik:

En storkommune vil ha stordriftsfordeler og ikke ha nevneverdige utfordringer med tilstrekkelig kapasitet. Større fagmiljøer vil det også være enklere å rekruttere nye medarbeidere til. En viktig

faktor er at den store kommune har mye større muligheter til å håndtere uforutsette ting som påvirker kapasiteten, slik som sykefravær, vakanser i stillinger og store uvanlige saker.

Rådmannens konklusjon:

Innenfor de store og viktige tjenesteområdene som skole og pleie ser vi i dag ingen større gevinster i en kommunesammenslåing. Tjenestene forutsettes tilbudt der folk bor. Avstanden til nabokommuner vurderes å være så stor at kapasitet uansett må bygges lokalt på de fleste områder. Rådmannen må forutsette at det er politisk vilje til å prioritere administrative ressurser for å opprettholde en tilstrekkelig kapasitet til å løse også lederoppgavene på en effektiv og god måte. Vakanser og langtidssykefravær på områder der kapasiteten er knyttet til enkeltpersoner er imidlertid utfordrende allerede nå. I et langsiktig løp ventes dette å bli et problem – ikke bare en utfordring. Arbeidsfolk vil ikke finne seg i det presset det innebærer å sitte alene med viktig ansvar.

2. RELEVANT KOMPETANSE

I tillegg til tilstrekkelig kapasitet, er også relevant kompetanse avgjørende for å sikre sterke fagmiljøer og en god administrasjon. Dette innebærer også at det må være en bredde i kompetansen. Manglende kapasitet og kompetanse er også fremhevet som utfordringer for at kommunen skal ivareta sine roller som samfunnsutvikler og myndighetsutvikler. Innenfor kommunens rolle som demokratisk arena kan en kommunal administrasjon med kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte, bedre den politiske styringen og utnytte det lokalpolitiske handlingsrommet. Av hensyn til lokal-demokratisk styring er det avgjørende at kommunen selv kan sikre tilstrekkelig kapasitet og kompetanse og ikke er avhengig av samarbeid eller hjelp fra andre. På mange områder konkurreres det om de beste arbeidstakerne for å gi de beste tjenestene. Konkurransen foregår ikke bare mellom kommuner, men mellom kommuner og det øvrige offentlige – og også det private. Og geografiske områder konkurrerer mot hverandre. Når Salten taper gode innbyggere sørover - for det har vi gjort lenge og gjør ennå – så taper Salten som helhet konkurransekraft. Er vi attraktive arbeidsgivere nå og om 15-20 år? Vil vi falle tilbake som region og i ytterligere grad bli råvareleverandør til landet og verden – av kompetente mennesker i tillegg til ulike næringsmessige varer som for eksempel fisk og kraft. Hvordan klarer vi da å utvikle velferden til å bli minst like god som resten av landet?

Rådmannens vurdering:

Selv om det er krevende å rekruttere til enkelte stillinger hvor en ønsker bred kompetanse og mindre spesialisering enn tradisjonelle utdanningsløp og karriereveier tilsier, så har Beiarn for tiden god tilgang på søkere / ansatte innenfor de fleste primærtjenesteområdene. Merk dog kommentarene i punktet over. Administrasjonen og pleietjenester er spesielt sårbare. Det er avgjørende at vi har dedikerte medarbeidere som ikke bare hegner om sitt fag og primære arbeidsområde, men også yter utfyllende og overlappende kompetanse med kollegaer. Organisasjonen og samfunnet risikerer mye når enkeltpersoner slutter.

Kommunen utreder de fleste saker selv og klarer det stort sett innenfor de aktuelle frister. Sakene vurderes tilstrekkelig bredt utredet og det legges frem et godt beslutningsgrunnlag for politikken. De fleste saker vedtas enstemmig. Debattene i kommunestyret tyder imidlertid på nyanser som medfører at enigheten ikke er så fullstendig som stemmegivningen viser. Veldig få saker sendes tilbake til administrasjonen fordi de ikke er tilstrekkelig utredet. Rådmannen savner i enkelte tilfeller at saksutredningene kvalitetssikres av personell med spesialkompetanse. Særlig vil dette gjelde spesialisert IT-kompetanse, juridisk kompetanse og spesialisert plankompetanse, men til en viss grad også økonomisk kompetanse. Vi kan leve med det så lenge det bare er ubehagelig å måtte lene seg på

samarbeidspartnere og leverandørers kompetanse – men vi kan ikke akseptere å være « i lomma» på de.

Noen ganger, når det er hensiktsmessig, deltar kommunen i en type felles saksutredning. Dette skyldes ikke manglende kapasitet, men heller at samarbeidende kommuner arbeider mot å gjøre like vedtak. Dette gjelder spesielt samarbeidet i og i tilknytning til Salten regionråd sin aktivitet.

Beiarn kommune er rimelig ajour med pliktig planverk. Vi har imidlertid opplevd problemer med særlig kommuneplanens arealdel og vi ser som et annet eksempel, at delegasjonsreglementet ennå ikke er klargjort for politisk vurdering slik det skal tidlig i hver valgperiode. Vi må være ærlige på at ikke alt er helt «på stell».

Roller som samfunnsutvikler er et annet område vi må spørre oss om fungerer godt nok. Evner vi å få frem de virkelig positive og betydningsfulle sakene og har vi relevant administrativ kompetanse til å bidra? Rådmannen er ikke overbevist og kan ikke konkludere entydig positivt på dette området. Vi har sett på både antallet saker av samfunnsmessig viktig karakter for kommunen og for omlandet og ser at det lokale engasjementet er knyttet til noen få ressurspersoner i administrasjonen og politikken.

Det er få ansatte på hvert område. Derfor blir det begrenset med fagmiljø og muligheten for faglig utvikling internt er begrenset. Men Beiarn kommuner har kompetente ledere som også benyttes som avanserte saksbehandlere. Det hjelper. Så får vi heller akseptere at vi mister noe kapasitet på ledersiden.

BDOs vurdering:

BDO har behandlet dette kriteriet i sluttrapporten og i sin delutredning A kap. 5 delutredning B kap. 3. Konklusjonene er tilsvarende det som er gitt under pkt. 1 over. Det er igjen stordriftsfordelen som løser kompetanseutfordringen. Det er lettere å rekruttere til en storkommune og det blir større fagmiljøer. Bredere kompetanse gir bedre kapasitet til å utrede saker og større miljø å spille på i kompliserte saker. Samtidig oppnås mindre sårbarhet ved at det er færre nøkkelpersoner.

Rådmannens konklusjon:

Det er på dette området kommunen er mest sårbar. For å dekke mange fagområder og oppgaver må en ha medarbeidere med stor breddekompetanse. Det har vi pr. tiden, så det blinker ingen varselamper nå. Men hva vil skje innen 10 år? Rådmannen tror at kravet til dybdekompetanse blir så mye større at vi ikke klarer å omstille og videreutdanne oss godt nok. Vi får utfordringer det blir vanskelig å takle.

Allerede nå er det i perioder utfordringer for en mindre kommune å skaffe relevant kompetanse. Rådmannen vil likevel benytte anledningen å takke for den omstillingsvilje og -evne som over år er vist fra egne ansatte. Særlig innenfor det pedagogiske personalet og det helsefaglige apparatet har vi taklet nye kompetansekrav med egenutvikling og etterutdanning. Men også andre kjerneområder i kommunen er godt dekket i dag takket være dedikerte medarbeidere som har tatt nye kompetansekrav inn over seg. Det er avgjørende at vi har fått politisk forståelse for dette og at det avsettes ressurser.

Hvis oppgaveporteføljen utvides, får vi en markert større utfordring på dette området. Vi velger derfor å sakse inn aktuelle nye oppgaver her. Rådmannens konkluderer med at Beiarn kommune ikke har relevant kompetanse til å takle disse i dag – og må regne med betydelige utfordringer i å klare å rekruttere slik kompetanse om/når oppgavene kommer til kommunene.

AKTUELLE NYE OPPGAVER:

Regjeringen har fremmet Stortingsmelding 14 (2014-2015) om nye oppgaver til større kommuner. Meldingen gir en gjennomgang av hvilke oppgaver kommunene kan få ansvar for. Meldingen varsler en gjennomgang av den statlige styringen av kommunene.

De største kommunene kan også få ansvaret for videregående skoler og kollektivtransport. Det legges opp til i meldingen at kommunene generelt skal få større frihet fra statlig styring. Midler som i dag kanaliseres til fylkeskommunene vil således bli kanalisert til de kommuner som ønsker å ivareta disse funksjonene på et desentralisert plan.

ARBEIDSRETTEDE TILTAK

Ansvaret for finansieringen og forvaltningen av VTA og VTO utredes nærmere med sikte på overføring til kommunene.

HJELPEMIDLER

Ansvaret for hjelpemidler til varige behov kan overføres til kommuner på 15 000-20 000 innbyggere.

ARBEIDS- OG UTDANNINGSREISER

Ordningen med Arbeids- og utdanningsreiser kan overføres fra Arbeids- og velferdsetaten til større kommuner.

TANNHELSETJENESTEN

Allmenntannhelsetjenesten, spesialisttannhelsetjenesten og fylkeskommunenes ansvar etter tannhelsetjenesteloven overføres til større og mer robuste kommuner.

HABILITERING OG REHABILITERING

Større kommuner kan få et større ansvar for rehabiliteringstjenester som i dag ivaretas av spesialisthelsetjenesten. Det skal utredes nærmere hvilke oppgaver innenfor rehabiliteringsfeltet kommunene skal få et større ansvar for, samt i hvilken form en slik ansvarsendring skal skje.

PSYKISK HELSE – DISTRIKTSPSYKATRISKE SENTRE, DPS

Departementet foreslår å opprette en forsøksordning med overføring av driftsansvar for DPS til kommuner som har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse. Formålet med forsøksordningen vil være å undersøke om et kommunalt ansvar for tjenesten kan bidra til et bedre og mer helhetlig tilbud til brukerne. DPS'er vil i forsøket fortsatt være en spesialisthelsetjeneste. Det kommunale driftsansvaret skal utøves etter avtale med RHF, som fortsatt vil inneha det lovbestemte sørge-for-ansvaret.

NOTARIUS PUBLICUS' VIGSLER OG NOTARIALBEKREFTELSE

Departementet mener at tingrettenes og Oslo byfogdembetes myndighet til å forestå vigsler kan overføres til kommunene. Kommunene kan også gis notarialmyndighet til å bekrefte underskrifter på dokumenter og bekrefte rett kopi, i tillegg til de andre notarius publicusmyndighetene.

KLIMA- OG MILJØFORVALTNING

Forvaltning av små verneområder etter naturmangfoldloven § 62 kan overføres til større kommuner. Fylkeskommunens myndighet etter innlandsfiskeforskriften § 2 tredje ledd kan overføres til større kommuner. Fylkeskommunens myndighet til å fastsette utvidet jakttid for enkelte fremmede/introduserte arter etter § 2 i forskrift om jakt- og fangsttider og hvor det i liten grad er nødvendig å ta hensyn til regional utberedelse, kan overføres til større kommuner. Myndighet til å gi utslippstillatelse etter forurensningsloven § 11 når det gjelder grønnsaksvaskerier og til å behandle saker vedrørende støy fra motorsportsbaner, skytebaner og vindmøller kan overføres til større kommuner.

DET BOLIGSOSIALE OMRÅDET – TILSKUDD TIL ETABLERING I EGEN BOLIG OG TILSKUDD TIL TILPASNING AV BOLIG

Departementet foreslår at midlene til tilskudd til etablering og den personrettede delen av tilskudd til tilpasning innlemmes i rammetilskuddet til kommunene. Forslaget om å overføre tilskuddene innebærer at statens administrasjon bortfaller. Husbanken har i dag oppgaver med blant annet å fordele

tilskuddsmidlene mellom kommunene, og med rapportering og kontroll av bruken av midlene. Disse oppgavene vil falle bort, slik at det kan frigjøres ressurser til andre viktige oppgaver i Husbanken. Husbanken skal fortsatt ha en rolle som veileder overfor kommunene på det boligsosiale området.

IDRETTSFUNKSJONELL FORHÅNSGODKJENNING AV SVØMMEANLEGG

Idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning av svømmehaller kan overføres til kommunene.

TILSKUDD TIL FRIVILLIGSENTRALER

Det vil være hensiktsmessig å overføre ansvaret for å gi tilskudd til frivilligsentraler til kommunene.

VIDEREGÅENDE OPPLÆRING

De fleste kommuner vil også etter kommunereformen være for små til å kunne ivareta ansvaret for videregående opplæring uten omfattende interkommunalt samarbeid. Departementet mener derfor at ansvaret for videregående opplæring ikke kan overføres til kommunene generelt. Ansvaret for videregående opplæring kan overføres til de største kommunene.

SKOLESKYSS

Regjeringen foreslår at ansvaret for skoleskyssen kan overføres til kommuner som overtar ansvaret for videregående opplæring og kollektivtransport.

UTVALGTE KULTURLANDSKAP I JORDBRUKET

Forvaltningen av utvalgte kulturlandskap i jordbruket kan overføres fra fylkesmannen til kommunene.

TILSKUDD TIL VERDENSARVOMRÅDENE

Forvaltningen av tilskudd til verdensarvområdene kan overføres fra fylkesmannen til kommunene.

NÆRINGS- OG MILJØTILTAK I SKOGBRUKET

Forvaltningen av tilskudd til veibygging og til drift med taubane kan overføres fra fylkesmannen til kommunene.

TILSKUDD TIL TILTAK I BEITEOMRÅDER

Med større kommuner og generelt bedre landbruksfaglig kompetanse foreslår departementet at forvaltningsansvaret for ordningen kan overføres fra fylkesmannen til kommunene.

KOLLEKTIVTRANSPORT

Det fylkeskommunale ansvaret for kollektivtransporten, inkludert TT-ordningen, kan overføres til de største kommunene. Forutsetningene for at en kommune skal ha ansvar for kollektivtransporten er at kommunen omfatter et område som utgjør en felles bolig-, arbeids- og serviceregion (geografisk funksjonelt område) og som har et tilstrekkelig markedsgrunnlag til å kunne gi befolkningen et ønsket kollektivtransporttilbud innenfor en samfunnsøkonomisk akseptabel kostnad. Ansvaret for skoleskyss kan overføres til kommuner som overtar ansvaret for videregående opplæring og kollektivtransport.

LOKAL NÆRINGS- OG SAMFUNNSUTVIKLING

Når utredninger og et sammenstilt kunnskapsgrunnlag foreligger, vil det utgjøre et grunnlag for å vurdere om det er behov for å klargjøre og styrke kommunenes rolle knyttet til lokal nærings- og samfunnsutvikling. Regjeringen vil følge opp dette spørsmålet i proposisjonen om nye oppgaver til større kommuner som planlegges fremmet for Stortinget i vårsesjonen 2017.

3. TILSTREKKELIG DISTANSE

Kommunene må ha en slik størrelse at det er tilstrekkelig distanse mellom saksbehandler og innbyggerne. Tilstrekkelig distanse er avgjørende for å sikre likebehandling og at det ikke tas utenforliggende hensyn i den administrative eller politiske myndighetsutøvelsen, samt at innbyggerne sikres de rettigheter de har etter loven. I tillegg skal habilitetsreglene sikre tilliten til kommunene og beskytte den enkelte saksbehandler mot utidig press.

Rådmannens vurdering:

Positiv utvikling i et lokalmiljø og i en kommune skjer ved at dedikerte ressurspersoner tar tak og ansvar, får andre med seg og gjerne bidrar utover egen private sfære. Beiarn har kanskje for få slike? Ekspertutvalgets beskrivelse kan oppleves støtende for nettopp slike personer, men er nok ikke ment slik. Det er primært kommunens rolle som myndighetsutøver og forvalter som oppstiller de kravene ekspertutvalget stiller. Vi forstår ekspertutvalget slik at punktet særlig gjelder administrasjonen i kommunen, men saksbehandling i kommunelovens forstand skjer også ved politisk behandling.

Lokale ressurspersoner går ofte igjen i ulike roller. Det går en lokal historie om ei dame som var svært engasjert i ulike lags komitèarbeid og en dag kom til å spørre personen som jobbet dugnad ved siden av seg; «Hvem er vi i dag?»

Både på administrativ side og i politikken vurderes ekspertutvalgets fokus som relevant. På den ene side har man avhengigheten til engasjerte bygdefolk og på andre siden den reelle faren for at tilliten til upartiskhet brytes.

Det fine er at politikere er politikere, nettopp bare når de er på formelle møter. Ellers er de ombudsmenn som både kan og bør snakke og være snakkende til. At politikere, i ombudsrollen, skulle falle for fristelsen å love å løse en sak, for eksempel for naboen, er ikke vurdert som et spesielt problem i Beiarn. Til det er de for rutinerte og kloke. På formelle politiske møter i kommunen er det gode rutiner for håndtering av habilitet. Men vi kommer likevel aldri unna en viss mistanke om at «noen har snakket sammen» i forkant, på gruppemøter, i partiet eller på andre arenaer.

Slik type mistanke må også administrasjonen leve med, men i administrasjonen må forventes en større profesjonalitet enn i politikken. Grensegangen mellom administrasjon og politikk, en god forståelse for kommunelovens regler på området og et godt og etterlevd delegasjonsreglement er kjernen til at også administrasjonen bidrar til tilstrekkelig distanse. Når visse ansvar er delegert til administrasjonen så fremstår klagerettsreglene som tydelige. En gjennomgang viser at Beiarn kommune mottar svært få klager. Dette vurderes som et tydelig tegn på gode rutiner og jevnt over tilstrekkelig distanse.

For at kommunenorge skal kunne fungere effektivt i en tid med stor oppgavebredde og med økt grad av rettigheter knyttet til både tjenester og myndighetsutøvelse, blir stadig flere oppgaver delegert til administrasjonen. Med små lokale forhold kan det være en utfordring med tilfeller ala at ansatte er både fagperson, forelder, aktiv i ansattes organisasjoner og aktiv i lokalmiljøet ellers – i en og samme sak. Rådmannen vil derfor si det er generell forståelse for argumentet, men at dette håndteres bra i Beiarn kommune.

BDOs vurdering:

BDO behandler dette kriteriet i sin delutredning B kap. 4. BDO viser til NIBR rpt. 2001 som fant at små kommuner har utfordringer knyttet til habilitet og en NIBR studie fra 2001 som fant at små kommuner har utfordringer med små saksbehandlingsressurser og å overholde frister. BDO har funnet at flere små kommuner, også i Salten, har utfordringer med tette bånd mellom ansatte og innbyggere. Små kommuner har oftere utfordringer med habilitet både i politikken og i

administrasjonen. På den annen side sier NIBR at i små kommuner er det ofte gjennomsløkte forhold som gjør det vanskeligere å skjule forskjellsbehandling.

Rådmannens konklusjon:

Tilstrekkelig distanse er etter rådmannens syn en løpende problemstilling som alltid må være i fokus. Beiarn kommune har dette «på stell» i tilstrekkelig grad og dette punktet oppleves ikke å være en relevant problemstilling som i seg selv er et argument for kommunesammenslåing.

At Beiarn kommune har få problemer med dette i dag er ikke det samme som at det ikke vil oppstå i fremtiden. Det vil derfor være avgjørende at dette blir vurdert i alle sammenhenger, ved f.eks. valg til medlemmer i råd og utvalg og representanter. Det er også viktig at temaet har fokus under så vel politikeropplæring som intern kursing og er en viktig del av rådmannens internkontroll.

4. EFFEKTIV TJENESTEPRODUKSJON

Større kommuner vil legge bedre til rette for økt rammestyring fra statens side. Dette gir bedre mulighet for å tilpasse tjenestetilbudet til lokale forhold. Større kommuner kan også gi stordriftsfordeler og bedre utnyttelse av høy kompetanse i arbeidsstokken. Dette er ikke bare påstander fra ekspertutvalget, men en situasjon vi kjenner oss igjen i. Bosettingsmønsteret i kommunen og hensynet til innbyggernes ønske om nærhet til tjenestene gjør det vanskelig å hente ut stordriftsfordeler på tjenester i kommunen. På grunn av egen kommunestørrelse kan stordriftsfordeler lettest hentes ut gjennom samarbeid med andre. Men det vil likevel være effektiviseringsgevinster på enkelte områder – slik som i den overordnede styringen og planleggingen og innen strukturendringer på de største tjenesteområdene.

Rådmannens vurdering:

Kommunens apparat tilbyr tjenester gjennom hele livsløpet. Fra seksualundervisning på skolen, veiledning til gravide og til en verdig avslutning av livet hjemme eller på sykehjemmet. Fellesnevneren er at disse tjenestene må leveres i rimelig nærhet til der folk er og bor.

Kommunens tjenester er budsjettert innenfor rammeområder og regnskapssystemene bidrar til at uansett hvordan vi organiserer oss, så skal vi rapportere til bla.a. Statistisk Sentralbyrå, slik at offentligheten vet hvor mye penger vi bruker på hver enkelt funksjonsområde. Over tid kan vi se på egen utvikling og på hvor mye ressurser vi bruker i forhold til andre kommuner. Beiarn kommune har fremdeles økonomiske ressurser som bidrar til lokalpolitiske prioriteringer andre kommuner ikke har råd til. Det har ikke vært nødvendig å prioritere så strengt som mange små og ellers sammenlignbare kommuner i distriktsnorge. Vi har vist vilje og god evne til å arbeide med økte inntekter fra kraft- og i den siste tiden også finansområdet. Innbyggerne i Beiarn har derfor kunnet nyte godt av en viss fordelingspolitikk og delvis billigere tjenester enn naboer. At vi tilbyr gratis barnehageplass og fra dette året bare tar eiendomsskatt fra verker og bruk er eksempler på at vi ikke sender så stor regning til innbyggerne som vi kunne gjort. Det er klare tegn i tiden på at dette ikke kan fortsette.

Kommunenes tjenester tilbys i det vi må beskrive som en desentralisert struktur. Vi kunne for lengst samlet tjenester bedre. Ut fra et økonomisk ståsted ville det gitt en mer effektiv drift, altså lavere driftskostnader. Det er mulig å effektivisere ved å endre tjenestestrukturen både innen skole/barnehage og innen omsorg. Rådmannen har inntrykk av at å avstå fra en økonomisk optimalisert drift var en lokalpolitisk avgjørende del av avgjørelsen om å fortsette som egen kommune. Vi vil vise at vi er herrer i eget hus. Allerede dette driftsåret har vi fått klare varsler om at det ikke kan fortsette som nå. Vi har altså både latt være å kreve betaling der vi kunne gjort, altså å øke inntektene og vi har avstått fra å kutte kostnader ved strukturrasjonalisering.

At kommunen har belastninger og smådriftsulemper med det vi må beskrive som ekstremt spredt og desentralisert bebyggelse må også tas til debatt om vi skal kunne fortsette som egen kommune. Herunder ville grensejusteringer også kunne bidratt til mer effektiv drift, men ikke på et nivå der vi bare kunne gjennomført for eksempel overføring av Evjen til Gildeskål og ellers fortsatt som før. Inntektssystemet til kommunene er under endring og over bare noen få år vil vi tape på det på et nivå som i seg selv tilsier en langt med effektivisert drift.

En større kommune ville nok tatt grep på dette området. Over tid vil man ikke kunne akseptere store forskjeller i tjenestetilbudet og prisen på tjenestene innenfor en og samme kommune. Visse tjenesteområder vil stå i fare for å bli rasjonalisert bort i en annen struktur, men på den annen side vil det være den reelle kompetansen og den avtalte interne organiseringen som avgjør hvorfra stedsuavhengige tjenester skal presenteres.

Rådmannen er redd kostnadene ved økt interkommunalt samarbeid om effektiviserte og spesialiserte tjenester, blir en reell trussel mot lokaldemokratiet. Denne runden med kommunestruktur ser ut til å gi få endringer i Salten – om noen i det hele tatt. Da er det flere enn Beiarn som må effektivisere.

BDOs vurdering:

BDO behandler dette kriteriet i sin sluttrapport spes kap. 6 og i delutredning B kap. 1.3 og 3. BDO finner at det er begrenset med stordriftsfordeler om noen ved en kommunesammenslåing. Dette gjelder særlig på barnehage, skole, samt på pleie og omsorgstjenestene. Der det kan hentes ut stordriftsfordeler er på administrasjon og tekniske tjenester. Samtidig kan det på områder som myndighetsutøvelse tas ut stordriftsfordeler i noen tilfeller. Men BDO sier også at på områder som f.eks. barnevern er små kommuner ofte svært gode. Beiarn sitt samarbeid med Saltdal på dette området har fått gode skussmål, både i forhold til økonomi og kvalitet.

Rådmannens konklusjon:

En kommune bør alltid søke å effektivisere sin tjenesteproduksjon. Beiarn kommune har både potensiale til og behov for å effektivisere. Allerede for årsbudsjettet for 2017 er det behov for merinntekter/mindreutgifter pt. vurdert til varig effekt på kr 6 - 8 millioner. Etter det er oppnådd bør man søke årlig effektivisering på 2-3 mill og ta mest ved kostnadskutt. Første års effektbehov utgjør grove 7 % av midlene som fordeles til drift. Vi må snarest starte denne jobben - ellers kan vi neppe, i et lengre tidsperspektiv, fortsette som egen kommune. Se også kommentarer på neste punkt.

5. ØKONOMISK SOLIDITET

En viktig forutsetning for at kommunene skal kunne tilby sine innbyggere gode velferdstjenester er at kommunene har god kontroll på økonomien og kan håndtere uforutsette hendelser. Kommuner med sunn økonomi, som sørger for å ha et økonomisk handlingsrom, kan i større grad håndtere uforutsette hendelser uten at det får direkte konsekvenser for tjenestetilbudet til innbyggerne. Små kommuner er mer sårbare enn større kommuner i slike situasjoner, fordi de har et mindre budsjett å omdisponere innenfor. Det er lett å overvurdere inntektene og like lett å undervurdere utgiftene. I iveren etter å vinne nye innbyggere tilbys ofte løsninger og tjenester til rimeligere priser enn i andre kommuner. Har vi råd til det? Den nye kommuneloven fremhever kommunens ansvar for en langsiktig bærekraftig økonomi. I dette ligger at kommunen har gode måltall som det faktisk styres etter. Videre at nødvendigheten av å prioritere, nettopp i tråd med måltallene, er godt forankret og kommunisert med innbyggerne. Slik blir økonomien forutsigbar. Til sist minner man i kommunelovforslaget om at kommunene må øker fokuset på gjeld og gjeldsutviklingen, slik at ikke svingninger i rentenivå får direkte tjenestevirkning.

Rådmannens vurdering:

Beiarn kommunes økonomiske situasjon er på mange måter annerledes en det som er vanlig. Balansesituasjonen er tilnærmet unik i nasjonal sammenheng og på driftssiden har vi ekstraintekter fra kraft som i nokså mange år har vært avgjørende for det som må beskrives som et velutviklet og godt tjenestetilbud. Siden slutten av 2013 har vi også kunnet påregne viktige finansinntekter som følge av den nevnte balansesituasjonen, etter at kommunen solgte aksjene i Sjøfossen Energi AS for 201 MNOK.

Det er politisk besluttet å ha en desentralisert struktur, og dermed kostbar drift på skole/oppvekst og delvis også på pleie/omsorg. Disse to områdene utgjør mer enn 75 % av midlene som fordeles til drift.

Kvaliteten vurderes som høy pr dato på helse- og omsorgstjenestene og på barnehageområdet. Om kvaliteten er like høy på skoleområdet er nok diskuterbart, jfr. utredningen om skolestruktur. De årlige budsjettene presses av denne satsingen. Også Beiarn kommune har etablert funksjonelle rutiner for økonomirapportering og kommunen har dyktige ledere som utøver streng budsjettkontroll. Vi tør derfor påstå at politikerne kjenner den aktuelle økonomiske situasjonen godt.

I disse dager presenteres virkningene av nytt inntektssystem for landet. Systemet er kraftig endret men å beregne konkret virkning for oss er ikke så lett. Vi vet at vi mister 600.000 i årlig sentralt skjønn som vi har vært kompensert for fast siden siste større omlegging og vi vil over litt tid tape på omlegging av de distriktpolitiske virkemidlene ved at disse slås sammen og gjøres avhengig av folketall og folketallsutviklingen. Men vi vinner isolert sett ca 1,2 mill pr år på et nytt kriterium som er innført og som hensyntar reiseavstand til sentra med mer enn 5.000 innbyggere. Skatteelementet i IS (Inntektssystemet) endres til ugunst for kommuner med næringslivsutvikling som vår, men detaljene er høyst uklare på dette området. Så er det slik at hele reformen skal finansieres noen lunde innenfor den totale kommunerammen, og det er bestemt at kommuner som går sammen både skal være «fredet» i 15 pluss fem år og i denne tidsperioden motta rammetilskudd etter dagens ordning. I tillegg vil sammenslåtte kommuner oppnå reformstøtte og engangs støtte. Gjør vi visse forutsetninger om dette og tar hensyn til at inntektene fra systemet i større grad skal betales pr. innbygger, så må vi påregne å tape statsinntekter hvert år, målt krone for krone. Vi blir altså stadig mer avhengige av hvilken betaling vi skal ta for de kommunale tjenestene, hvordan kraftinntektene utvikler seg og hva vår faktiske avkastning på finansplasseringene blir.

De økonomiske og tjenestemessige planene vi legger bør ha en langsiktighet i seg som tar hensyn til det nevnte. Her har vi vel noe å gå på? God planlegging og gode planer reduserer risikoen for uforutsette hendelser som igjen kan skape brå endringer i tjenestetilbudet. Kommunens potensiale for effektivisering gjennom blant annet strukturendring vil frigjøre budsjettmidler. Om det er politisk vilje til å gjøre det i et langsiktig perspektiv er rådmannen mer i tvil om. Fra andre steder i landet vet vi at det er lett å gi ekstragoder samt billige og gode tjenester. Å ta bort slike er verre. Det har en politisk kostnad man nødig tar – uansett hvem som sitter i posisjon. Nødvendigheten av en slik tøff prosess kan rådmannen bare be om å bli trodd på. Den må forstås, formidles og gis støtte gjennom langsiktige planer som alle stiller seg bak. Da kan det gå økonomisk greit å fortsette som egen kommune. Men bare da. Vi registrerer at vi ikke lengre oppnår skjønnsmidler til drift fra Fylkesmannen. Det er kanskje ikke grunn til at vi skal det heller, når vi ikke utnytter vårt eget inntekspotensiale.

Hvordan vi velger å bruke avkastningen av de ca 230 MNOK vi har til aktiv forvaltning vurderes å være av største betydning. Det er ikke lett for en innlands distriktskommune å ta næringsmessige grep som med sikkerhet bidrar til flere, nye og gode arbeidsplasser folk vil ha og flytte til bygda for å konkurrere om. Hvilke strategier som skal velges, hvordan vi organiserer oss på nærings siden og hva slags delaktighet kommunen skal velge er viktig å bli mer forutsigbar på. Rådmannen tør tilrå en aktiv eierpolitikk med klare mål og en klar profil på hva Beiarn skal være kjent for i fremtiden. Så må vi innse at vi trenger betydelig kompetansebistand og finansiell bistand utenfra til gjennomføringen. Kommunen har få ressurspersoner og lite ledig privat kapital til å bære de tunge og viktige sakene frem.

Kommunen har investert bra i lokal infrastruktur (veier og bredbånd) og rår også over ledige tomteområder og noe ledig og potensielt ledig bygningsmasse. Vi står imidlertid ovenfor viktig og kostbar utbygging innen vannforsyningen, bredbåndsdekningen må bli ennå bedre og ikke minst må mobildekningen bedres. Så må det jobbes målrettet med boligpolitikken innenfor akseptable økonomiske risikorammer. Gjeldsgraden er allerede nå høyere enn ønsket, men sett mot aktivasjonen er sårbarheten for renteøkning og –svingning håndterbar. Gode planer som følges opp og gjennomføres, gir investeringsrom få naboer kan vise til.

Nasjonalekonomisk utvikling har rådmannen skrevet om i blant annet siste budsjett / økonomiplan. Vi avgrensner oss derfor her til å gjenta vurderingen at kommunesektoren ikke kommer til å være uberørt og at det ikke blir enkelt å «sende en større regning» til staten for den innsatsen kommunesektoren skal stå for i fremtiden.

BDOs vurdering:

BDO behandler dette kriteriet i sin delutredning A kap. 7. BDO benytter i det vesentlige målekriterium som er kjent fra fylkesmannens anbefalinger og som Beiarn kommune også rapporterer til eget kommunestyre, kommunerevisjonen, KOSTRA/SSB og fylkesmannen. BDO presenterer tallmaterialet for kommunene i Salten og kommenterer dette i forhold de kriteriene fylkesmannen har gitt om blant annet anbefalte nivåer. Beiarn kommer dårlig ut på noen og bedre ut på andre og har tillatt seg å mene noe om kvaliteten på noe av materialet. BDO trekker etter rådmannens vurdering, konklusjoner basert på et mangelfullt tallmaterialet. I denne saken tillegges det derfor ikke spesiell vekt. Men rapporten vedlegges i sin helhet. BDO ser også på mulige virkninger av nytt inntektssystem. Dette er basert på den kunnskapen BDO (og alle andre) hadde høsten 2014. I det perspektivet blir konklusjonen til BDO (sluttrapport pkt. 6.5.4) at en sammenslåing vil gi en bedre og mer stabil økonomisk soliditet, enn kommunene vil klare hver for seg. BDO viser at Gildeskål og Beiarn kommuner skiller seg ut positivt på flere områder, men det påvirker ikke konklusjonen nevneverdig.

Rådmannens konklusjon:

Kommunenes økonomi er i utgangspunktet solid og kommunen har rimelig gode rutiner og god oversikt. Det som vil avgjøre kommunens langsiktige økonomiske soliditet, er den politiske viljen og evnen til å ta de driftsøkonomiske effektiviseringsgrep som er nevnt i punktet over.

Beiarn kommune har negativ innbyggervest og ligger godt bak SSBs prognoser. Alderssammensetningen er skjev og dette gjør det dessverre lett å forutse også videre folketallsutvikling. Fremtidige planer må baseres på realistiske prognoser på dette området. Ingen i Beiarn kommune har mer troverdig materiale å bygge sin planlegging på enn SSB. Bruk deres tall og prognoser. Av alle Saltenkommunene er det bare Beiarn som har fallende folketall selv om fremtidsprognosen om høy vekst tas fram.

Håndtert riktig har Beiarn kommune likevel en økonomisk soliditet som gjør det mulig å fortsette som egen kommune.

6. VALGFRIHET

Innbyggerne vil i større grad kreve flere valgalternativer innenfor tjenestene. Større kommuner kan tilby en større bredde i tilbudet til sine innbyggere, som vil være vanskelig å tilby i små kommuner. Det er slik, ikke sant? Vi trenger ikke å like det og vi synes kanskje innbyggerne er for kravstore innimellom – men vi må erkjenne det.

Rådmannens vurdering:

En liten og meget spredt bebygd kommune som Beiarn har begrenset mulighet for å tilby flere valgalternativer innenfor tjenestene. Vi har forståelse for et politisk ønske om fortsatt å kunne tilby tjenester og å satse videre med en kommunal fordelingspolitikk, men dette er ikke forenlig med ønske om å bestå som en egen kommune. Her må tjenester og oppgaver konsentreres og avgrenses slik at det er økonomisk og bemanningsmessig rom for å satse på de lovpålagte basistjenestene der det reelle behovet er økende.

BDOs vurdering:

BDO har behandlet dette kriteriet i sluttrapporten særlig kap. 6 og i delutredning B kap. 3. Når BDO i de samme kapitlene også omtaler mulighetene for stordriftsfordeler og effektivisering finner de at det ikke er sannsynlig å oppnå. Men BDO mener at der man ikke kan oppnå stordriftsfordel kan det være at man kan øke valgfriheten gjennom en kommunesammenslåing. Dette fordi en større enhet har mer å kjøre med og grunnlag for å etablere nye tilbud som måtte bli etterspurt bedre enn de små tidligere kommunene hver for seg.

Rådmannens konklusjon:

Ved å bestemme den fremtidige kommunestrukturen har kommunestyret avgrenset innbyggernes tjenestemessige valgfrihet. Som tidligere nevnt er det en sammenheng mellom størrelse og utbud og over tid vil ikke en og samme kommune kunne ha store forskjeller i kvalitet og tilgjengelighet til tjenestene. Basistjenester må dessuten tilbys i rimelig nærhet til der innbyggerne bor. Her har Beiarn kommunestyre gjort et verdivalg for sine innbyggere.

Å følge opp det samarbeidet vi allerede har i Salten og å utvide det, kan gi større valgfrihet, men vil samtidig gi mindre reell lokalpolitisk kontroll og styring.

7. FUNKSJONELLE SAMFUNNSUTVIKLINGSOMRÅDER

Kommunene må ha en inndeling som er funksjonell for de områder det er nødvendig å se i sammenheng. Særlig på areal- og transportområdet er det viktig for å sikre helhetlige løsninger. De siste tiårene har det vært en vedvarende regional integrasjon gjennom pendling og tettstedsutvikling, slik at en kommune i mindre grad utgjør en funksjonell enhet. Denne utviklingen vil fortsette. Erfaring tilsier at kommunene, så lenge de er hver for seg, har sterke insentiver for å ivareta egne behov og at fellesløsninger ikke blir fremelsket og sett som optimale, verken i planleggingen eller i implementeringen. I mindre sentrale strøk vil kriterier som kapasitet og kompetanse om samfunnsutvikling være viktigere når kommunesammenslåing skal vurderes.

Vi kjenner oss særlig igjen i dette nå for tiden, mht. felles samferdselsplanlegging og kystsonoplanlegging. Vi vet også at vi ikke kan få alle tjenestene innbyggerne har behov for i Beiarn. Beiarværingene må til minst til Saltdal for å ta toget, finne et apotek mv, og vi må til Bodø for å ta fly eller studere på universitetet. Vår attraktivitet blir bedre ved at tilgjengeligheten til slike tilbud blir bedre og det er viktig for oss at slike tilbud utvikler seg positivt og ikke blir borte. Hva er vår innsats for å opprettholde og utvikle tilbud og tjenester hos nabokommuner, som vi ikke kan påregne her i Beiarn? Og hva vil naboene «sloss» for at vi skal ha? Fylkesfunksjoner har vi ikke, og statsfunksjoner er det svært få igjen av i bygda. Ville det vært annerledes og bedre for beiarværingene i annen struktur?

Rådmannens vurdering:

Det har over mange år vært en klar trend at folk søker til byer og sentrale strøk. Dette er ikke spesielt for Norge, men gjelder hele Europa. Det lages oversikter over det som er kalt felles eller funksjonelle bo- arbeids- og serviceregioner (BAS-region). Og SSB har i mange år definert og laget oversikter over tettsteder. Beiarn har ingen tettsteder etter SSB sin definisjon og Beiarn ligger i reisetid for langt unna viktige samfunnsfunksjoner til å være en definert del av en BAS-region. Særlig Norsk institutt for by- og regionsforskning, NIBR, har i mange år forsket seriøst på forskjeller i utviklingen til tettsteder og naturlige BAS-regioner målt mot geografiske områder som f.eks. Beiarn. For å skrive det forsiktig så kommer vi ikke spesielt godt ut i slikt forskningsmateriale.

For at innbyggere skal føle trygghet, ville investere, satse og kjenne på trivsel for seg selv og sin familie, ja rett og slett være en del av et fullverdig samfunn, må man ha rimelig nærhet og sikker tilgang alle de elementer som inngår innen arbeid, tjenester og fritidstilbud av både offentlig og privat karakter.

Selv om Beiarn ikke i dag er en del av en BAS-region og heller ikke har tettsteder som gjør det enklere å etablere fellestilbud som hele bygda har behov for og vil hegne om, så er det ikke så langt unna at vi har det. Vår tilgang avhenger ikke av båt, når vi ser bort fra nordsiden av fjorden. Vi kommer til «alt tenkelig» (Bodø) innen halvannen time og vi kommer til «det meste» (Saltdal og Fauske) på vel en time. Gode og godt vedlikeholdte veier både internt i kommunen og inn/ut herfra er altså av største betydning.

Det arbeides nå med en ny samferdselsløsning sammen med Bodø og Saltdal kommune. Uavhengig av struktur vil realiseringen av den pakken gjøre at store deler av kommunens innbyggere vil være innenfor akseptabel varig pendleravstand. Vi kan altså bli en del av en BAS-region! Beiarsamfunnet har viktige kvaliteter både som produsent av mat, som tilbyder av tjenester og som rekreasjonsområde i Salten. Rådmannen tør derfor påstå at realiseringen av den felles samferdselspakken vil gjøre Salten mer funksjonell.

BDOs vurdering:

BDO behandler dette kriteriet i sluttrapporten og i delutredning A kap. 5 og 6 og i delutredning C kap. 2. BDO har ikke dette kriteriet spesifikt vurdert. Men de henviser til betydningen av helhetlig samfunnsplanlegging flere steder i sine delutredninger når de kommenterer næringsutvikling, samferdsel, arbeidspendling, rekruttering og å beholde kompetanse. BDOs utgangspunkt er at store enheter bedre kan ivareta større og mer regionale oppgaver bedre enn kommunene hver for seg. Større fagmiljøer vil lettere kunne skaffe seg nødvendig kompetanse og drive faglig utvikling. Dette har betydning for en helhetlig samfunnsutvikling. BDO henviser til de beskrevne BA/BAS regionene både fra NIBR og også fra NORUT 2013. BDO påpeker at integrasjonen mellom mange kommuner (NIBR inndelingen) er svak siden kommunen selv er egen BA-region. I denne inndelingen er Gildeskål og Bodø en BA-region.

Rådmannens konklusjon:

Salten-naboene har egeninteresse i å bidra til å ta vare på Beiarsamfunnet, men Beiarn er helt avhengig av sitt omland. Som kommune bør vi planlegge og agere i forhold til en slike erkjennelse.

8. HØY POLITISK DELTAKELSE

Det er viktig å ha et aktivt lokaldemokrati med valgmuligheter både i forbindelse med stemmegivningen og at innbyggerne har mulighet til å få sin stemme hørt mellom valgene. I større kommuner er tilnærmet alle anerkjente partier representert og det legges til rette for deltakelse mellom valgene. Større kommuner har oftere ulike former for medvirkningsorgan. Slik er det ikke hos oss. På noen indikatorer scorer de minste kommunene høyest – valgdeltakelsen ved lokalvalg er størst i de minste kommunene og flere innbyggere i små kommuner har vært i kontakt med ordfører enn i større kommuner. Men analyser viser at for noen av disse indikatorene har resultatet mer å gjøre med kjennetegn ved innbyggerne enn at kommunen er liten. Blir det bedre politikk av at politiske ledere har tid og krefter til å delta direkte i det lokale kulturlivet og blir det bedre politikk av at alle kjenner ordføreren?

Vi praktiserer gjennomgående representasjon og har etablert to hovedutvalg i tillegg til formannskap og kommunestyre. Har de nok å gjøre og har kommunen nok dedikerte politikere? Har lokaldemokratiet faktisk påvirkningskraft på egne rammebetingelser? Eller på nasjonal - enn si internasjonal politikk?

Er vi i ferd med å få et lokaldemokrati som blir resolusjonsorganer og høringspartnere eller som bare må finne seg i det rådmannen tilrår i de sakene som kommer opp? Hvordan blir dette om 20-30 år? Hvilke beslutninger kan vi ta i dag og hvordan kan vi organisere oss i dag for å sikre vårt lokalsamfunn for lang tid fremover?

Rådmannens vurdering:

Kommunene organiserer seg i stor grad slik de vil. Beiarn kommune har valgt formannskapsmodellen og har to politiske utvalg i tillegg til formannskap og kommunestyre. Øvrige organer som er pålagt, type eldreråd og kontrollutvalg mv, er selvsagt også på plass. Spørsmålet er likevel om alle organer innbys til aktiv deltakelse i viktige beslutningsprosesser.

Å drive lokalpolitikk er frivillig og vi må innrømme - dårlig betalt arbeid. Samtidig vurderer rådmannen det som et stadig mer komplekst arbeid. Det kommunale ansvaret har økt voldsomt de siste tiårene og alt ansvaret ligger i utgangspunktet hos kommunestyret. Ikke bare det ansvaret kommunestyret *vil* ha. Det er altså blitt vanskeligere å være lokalpolitiker. Når en økt oppgavemengde kombineres med økt kompleksitet, økte rettigheter hos mottakerne av tjenestene og de økonomiske betingelsene for kommunene er ytterst stramme, da har du mye av det faktiske utgangspunktet for den typiske lokalpolitikeren. Det norske demokratiet bygger på disse dedikerte sliterne. Takk til dem alle.

Det er lagt til rette for gjennomgående representasjon i Beiarn som har et kommunestyre på 15 og fem medlemmer i de tre underutvalgene formannskapet, driftsutvalget og plan- og ressursutvalget. Oppgavemengden er sterk varierende der det blir mindre saker å ta konkret stilling til i driftsutvalget.

Politikertreningen blir derfor forskjellig og det er nok slik at det er noe relativt få faste som uttrykker seg i både underutvalg og kommunestyret. Ser vi tegn til dalende interesse? Rådmannen tror det og beklager det. Godtgjørelsene ble hevet for kort tid siden og det er ikke det at det meldes mye forfall, men handlingsrommet til den ferske menige politikeren er vel å regne som svært lite.

Dessverre ser ikke rådmannen spesielle tegn som tilsier bedre tider. Vi har allerede beskrevet behovet for en tøffere prioritering basert på trange økonomiske rammer. Beiarn kommune har ikke oppgående lokalutvalg. Regionale media er sjelden eller aldri til stede på politiske møter i underutvalg og bare av og til i kommunestyret. Lokalradioen sender direkte fra kommunestyremøtene, men daler likevel interessen for lokalpolitikken?

Det er lav terskel for å ta kontakt med den politiske ledelsen i kommunen. Ordfører, varaordfører og utvalgsledere er lett tilgjengelige og omgjengelige. Faren er at presset på disse blir så stort at de

demokratiske prinsippene, nedfelt blant annet i kommuneloven, faller.

BDOs vurdering:

BDO behandler dette spørsmålet i sin delrapport D under pkt. 2. BDOs funn er i samsvar med rådmannens vurdering over. BDO peker allikevel på at Gildeskål kommune skiller positivt ut på flere områder i forhold til de andre kommunene i Salten.

BDO har vurdert politikernes kompetanse. De peker på en komplisert politisk hverdag der politikerne skal forholde seg til en rekke lover og regler og at kompetansen i mange tilfeller ikke strekker til. De mener at dette løses ved at man frikjøper politikere slik at de får bedre tid til å sette seg inn i saker og regelverket rundt dem.

Rådmannens konklusjon:

Siden Beiarn kommune skal fortsette som egen kommune er det av stor betydning at det satses videre på en god politikeropplæring og at egen organisering drøftes jevnlig. Den faktiske innbyggerforståelsen for kommunens roller og forestående oppgaver må bli bedre med bedre systemer for informasjon.

9. LOKAL POLITISK STYRING

Det er avgjørende for lokal politisk styring at den kommunale administrasjonen har nødvendig kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte. Kommunene bør ha mulighet for en hensiktsmessig lokal organisering og prioritering, og ikke være nødt til å organisere sin tjenesteproduksjon i interkommunale ordninger for å levere lovpålagte velferdstjenester. Beiarn kommune er allerede med i 38 interkommunale samarbeider. Noen riktignok løst organisert mellom fagfolk, men andre enheter tilbyr tunge og viktige tjenester helt utenfor kommunens ordinære og direkte styrte apparat. Har vi reell lokalpolitisk styring og kontroll på de viktige samarbeidene?

Rådmannens vurdering:

Beiarn kommune deltar i en rekke interkommunale samarbeid. Vi mener totaltallet nå er på 38. Ikke alle er formelle samarbeider, men blant samarbeidene er det 13 selskaper. De mest løse samarbeidene dreier seg om fagnettverk på avgrensede tjenesteområder. Disse nevnes spesielt fordi de etter rådmannens syn fungerer som gode buffere for faglig ensomhet. Fagnettverk kan være effektive arenaer for konkret oppgaveløsning, erfaringsutveksling og utviklingsorientert aktivitet på tvers av kommunegrensene. Uformelt samarbeid som fungerer er kostnadseffektivt og positivt for primærkommunene og deres innbyggere. Etter rådmannens syn er dette ikke kommet godt nok frem i utredningsarbeidet som til nå er gjort. Det er godt klima for slikt samarbeid i Salten og det har vært det i mange år. Salten Regionråd har spilt en vesentlig rolle i å utvikle slikt klima. Det er viktig å få frem selv om det ikke har med den politiske styringslinjen å gjøre. Etter kommunelovens bestemmelser tilligger det rådmenn å bidra til effektiv drift. Det er innenfor det administrative ansvaret å styre og å organisere slikt samarbeid, men Saltenkommunene kunne nok blitt bedre til å fortelle denne «historien» til egne kommunestyre gjennom bedre, enkle og standardiserte rapporteringsrutiner.

Når kommunene etablerer formelle strukturer rundt det interkommunale samarbeidet innskrenkes informasjonsstrømmene opp til det lokalpolitiske nivået og det reelle politiske ansvaret overlates til samarbeidsorganets ledelse og styrer. Tilbake står enkeltkommunen med en økende andel av kommunebudsjettet på posten for kjøp av tjenester. Rådmannen følger ekspertutvalget på dette punktet, at et utstrakt formelt interkommunalt samarbeid svekker den lokalpolitiske styringen.

Beiarn kommune har ellers vedtatt og praktiserer omfattende delegasjon og subdelegasjon. Det registreres få klager på vedtak fattet av administrasjonen etter fullmakt. Det er heller ikke registrert lovlighetsklager eller klager av større betydning, på vedtak fattet av utvalg etter fullmakt. Det er også sjelden at saksfremlegg blir returnert til administrasjonen for ytterligere utredning i den politiske behandlingen. Når det har skjedd har dette vært knyttet til nye opplysninger eller politisk ønske om å behandle flere saker samtidig eller i en sammenheng. Saksutredninger er i svært liten grad returnert på grunn av manglende faglighet i utredningen.

Rådmannen minner ellers om at departementet utreder en generell hjemmel i kommuneloven som gir anledning til 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). Skulle dette gå gjennom, innskrenker det den reelle lokalpolitiske styringen ytterligere – kanskje også på viktige tjenesteområder.

BDOs vurdering:

BDO behandler dette spørsmålet i sin delrapport D under pkt. 2. BDO drøfter det demokratiske problemet ved deltakelse i interkommunale samarbeid og rekruttering til styreverv i samarbeidene. BDO påpeker innbyggernes reduserte mulighet til å stille politikerne til ansvar når det etter BDOs oppfatning ikke er helt tydelig hvem som har ansvaret. BDO mener dette er et større problem for de minste kommunene, som Beiarn, Gildeskål og Hamarøy og at det kan løses ved kommunesammenslåing. Ved en kommunesammenslåing vil behovet for interkommunalt samarbeid bli redusert.

Rådmannens konklusjon:

Interkommunalt samarbeid reduserer både demokratisk innsyn og kontroll. Når vi ser på hvilke samarbeid Beiarn kommune deltar i, mener rådmannen likevel at dette ikke er noe stort problem. Som det også fremgår av vedlagte interne kartlegging og politiske sak er Beiarn kommune helt avhengige av dagens interkommunale samarbeider for å kunne levere på lovpålagte og andre viktige tjenesteområder.

Det blir ikke færre interkommunale samarbeider av at vi skal fortsette som egen kommune. Det blir flere – og den lokalpolitiske styringen blir dårligere. Full oppmerksomhet om dette er nødvendig.

10. LOKAL IDENTITET

Det er etter utvalgets vurdering to dimensjoner som spiller inn på dette området, og som kommunene bør vurdere i spørsmålet om sammenslåing: opplevd tilknytning til et område og felles identitet med andre områder. Antakelsen om at noe av dagens nærhet vil forsvinne ved større kommuner, enten det gjelder til kommunehuset, lokalpolitikere eller tjenester, vil med stor sannsynlighet bli opplevd som problematisk og utfordrende av de berørte innbyggerne. En slik opplevelse vil kunne bli forsterket dersom dagens politiske og administrative system ikke tilpasses nye forutsetninger. Resultatet vil kunne bli et svekket lokalt demokrati. Utvalget tar også som utgangspunkt at det vil være lettere å gjennomføre sammenslåinger med kommuner som i stor grad opplever å ha interkommunal identitet, enn mellom kommuner som ikke har det.

Rådmannens vurdering:

Beiarn kommune har ikke tatt noe entydig retningsvalg som viser hvilke naboer vi identifiserer oss mest med. Rådmannen tør likevel peke på de funn som er gjort i arbeidet som er nedlagt. Dette tyder på at kommunens innbyggere samlet sett har en større kulturell, tjenestemessig og identitetsmessig nærhet til Bodø enn til andre nåværende kommuner i Salten. Bodø er byen vårres hvor vi både drar for å kose oss og å innhente kunnskap. Det er byen vi reiser til for å reise videre eller bli værende i, det er byen som tilbyr sykehus, spesialtjenester og kulturopplevelser i fleng og som tar godt vare på Saltværingene som besøker den og som gir alternative karrierevalg for vår ungdom.

Ser vi på dette fra Evjen, Moldjord, fra Hågen eller Tollådal så blir bildet naturlig vis mer nyansert. Innbyggerne har ulike behov og preferanser, men vi kommer ikke unna at Bodø som kommune har i seg kraft og styrke til både å organisere og utvikle seg til å ta var på seg selv og sitt omland.

Hvordan er det så med vår egen identitet? Hva har vi å være stolte av? Hvilken historie bærer vi på som vi preges av? Ville vi mistet noe av våre særtrekk i en annen struktur? Det overlates til andre å gi faglige gode svar innen dette området, men etter hvert som rådmannen registrerer resultatet av folkeavstemmingen landet rundt, og gjennomgangsmelodien er at innbyggere ikke vil slå seg sammen med naboen, så er nok stemmegivernes følelse og identitet til stedet sitt mer avgjørende enn tørre fakta fra minister og departement, fylkesmenn, ordførere og rådmenn. Landets øverste myndighet kunne kanskje vært bedre forberedt på dette nettopp dette.

Den typiske beiarværingen tilhører verken fjordfolket eller fjellfolket, men er et omfarende, lærende og våkent menneske som vet godt om sin egenart og som snakker godt om sitt hjemsted. Vi stikker oss ikke frem unødig og vi roper langt fra høyest, men vi bærer på en stolthet som ikke er til å tulle med. Det må både samarbeidsparter, nye landsmenn og besøkende finne seg i – uavhengig av fremtidig kommunestruktur.

BDOs vurdering:

BDO behandler dette kriteriet mer generelt i sin utredning både i sluttrapporten og i delutredning D kap. 2 og 3 om valg og lokalutvalg og bruk av disse. BDO beskriver muligheter for lokalpolitisk deltakelse og påvirkning. BDO sier noe om hvilke muligheter det kan være for å gi et kommunedelsutvalg reelle arbeidsoppgaver og myndighet i styringen av «den gamle kommunen» i den nye kommunen. I sluttrapporten blir dette behandlet flere steder under hvert av sammenslåingsalternativene.

Rådmannens konklusjon:

Det er flere tegn i Beiarsamfunnet som peker på sterk lokal identitet. Det er høy valgdeltakelse, et betydelig antall lag og foreninger i forhold til folketall og mange Tordenskjoldssoldater som har fått og vil få sin vel fortjente kulturpris som takk. Den identiteten innbyggerne har til sitt sted; Evjen, Tvervik, Arstad og så videre, har utgjort en begrensende faktor den tiden ny kommunestruktur var til faktisk vurdering. Dersom ny struktur noen gang skal diskuteres på nytt, bør ikke dette tas så lett på i prosessen. Dersom myndighetene gjør det vil en frivillighetslinje, slik det nå er lagt opp til, være dødfødt.

HOVEDKONKLUSJON

Beiarn kommune har tatt sin beslutning. Det er ikke aktuelt å gå frivillig sammen med andre kommuner som del av denne reformen.

Når rådmannen har brukt ekspertutvalgets kriterier og sett på konsekvenser av kommunestyrets vedtak om å stå alene, er det vår vurdering at ikke alle kriteriene fra ekspertutvalgets er like viktige. Følgende kriterier er tillagt mest vekt:

1. Økonomisk soliditet og effektiv tjenesteproduksjon
2. Relevant kompetanse
3. Tilstrekkelig kapasitet

De øvrige kriteriene er også viktige, men det er på disse områdene kommunen selv har avgjørende påvirkningskraft. Hvordan det vil gå med kommunen er derfor nært knyttet til den politiske viljen og evnen til å ta grep innenfor disse områdene. Det vil avgjøre konsekvensen av vedtaket som er gjort.

Økonomisk soliditet:

Beiarn kommune taper innbyggere og ligger bak SSBs prognoser. Kommunen har likevel finansielle muskler til både å drive aktiv næringsutvikling og foreta store investeringer som legger grunnlaget for et samfunn som kan fungere godt langt inn i fremtiden. Dersom kommunen effektiviserer drifta og tar betalt for de tjenestene man yter, på nivå med nabokommunene, kan Beiarn også påregne å ha økonomi til å finansiere et akseptabelt tjenestenivå av god kvalitet.

Et perspektiv på åtte til ti år er likevel det lengste vi klarer å se at dette som en driftsmessig oversiktlig og forsvarlig løsning. Etter dette ventes folketallet, og dermed også statsinntektene, å ha sunket til et nivå der det blir svært vanskelig å drive kommunen på egen kjøll. Politiske prioriteringer og god planlegging kan gjøre denne perioden lengre. Nye tunge oppgaver til kommunene som ikke er statlig fullfinansiert kan gjøre den kortere.

Relevant kompetanse:

Beiarn kommune fremstår som en bra arbeidsgiver. Kommunen er rimelig ajour med pliktig planverk inkludert kommuneplanens strategiske del. Arealdelen blir ventelig ferdig til høsten. Der innrømmer vi å ha slitt alvorlig. Rollen som samfunnsutvikler har vært godt ivaretatt og det drøftes nå hvilke grep som skal tas for fortsatt å fremstå som en god samarbeidspart for næringsliv, organisasjoner og enkeltpersoner som er viktige for samfunnets positive utvikling. Det fremlegges beslutningsgrunnlag for politisk behandling som har tilstrekkelig kvalitet til å ta gode politiske beslutninger. Kommunen klarer også i de fleste tilfeller å tiltrekke seg relevant kompetanse. Men kommunen kan ikke vente å utvikle større fagmiljøer på alle områder. Administrative ressurser er samtidig et politisk spørsmål om prioritering. Det er ikke lurt å ta ned administrasjonen videre. Kommunen har i et tiårs perspektiv relevant kompetanse til å møte fremtiden som egen kommune.

Tilstrekkelig kapasitet:

Rådmannen mener at utfordringene på kapasiteten er et resultat av politikken de senere årene. Kommunen har den nødvendige kapasitet, men den er knapp, og ting tar i noen sammenhenger lenger tid enn ønskelig. Det betyr at situasjonen kan endres ved en annen og ny politisk prioritering. Ved fortsatt å opprettholde viktige interkommunale samarbeider og å kjøpe tjenester vi ikke har kapasitet til å løse selv, vil kommunen kunne stå alene. Men dette er betinget av politisk vilje til å prioritere administrative ressurser for å opprettholde en tilstrekkelig kapasitet til å følge opp samarbeidene, være aktive i selskapsorganiserte samarbeider, samt løse egne administrative-, planfaglige- og styrings/lederfaglige oppgaver på en effektiv og god måte. Bruk av ny teknologi, oppofrende

medarbeidere og politisk aksept er viktige ingredienser. Kommunen ventes ikke å få tilført nye oppgaver av særlig omfang siden vi har valgt å stå alene. Nye oppgaver til kommunesektoren må i stor grad andre kommuner organisere. Beiarn kommune må sørge for å få være med på organiseringen og styringen for å sikre innbyggerne tilgang til en pris som ikke er avskrekkende. Dette innebærer økt delegasjon fra politikken til administrasjonen – dessverre.

Å fortsette som egen kommune innebærer at vi kan tilnærme oss endringene i et noe lavere tempo enn om man hadde inngått i en ny struktur med virkning fra 2020. Men endringer kommer. Vær sikker på det. Med sitt vedtak valgte Beiarn kommune bort å sitte ved viktige beslutningsbord i ei viktig tid. Når det nå ser ut til at det er begrenset hvilke faktiske strukturendringer kommunestyrene i Salten vil gå for, er det tid for å melde seg på igjen. Det oppleves viktig å bli tatt på alvor av gode naboer og å vite at vi er ønsket velkommen inn i nye prosesser. Skal Beiarn prege egen fremtiden i stedet for bare å tilpasse seg, må kommunen inngå i samarbeidskonstellasjoner som har en større kraft i seg enn vi alene klarer å mobilisere.

Det understrekes på tampen av dette at det ikke er tatt stilling til virkningen av at Beiarn kommune ville inngått i noen alternativ kommunestruktur. Rådmannen er ikke på noen måte sikker på om det ville blitt «grønnere på andre sida av gjerdet».