

REGIONKOMMUNE SUNNMØRE

SLUTTRAPPORT FRA ARBEIDSGRUPPE 2, TENESTEPRODUKSJON OG UTØVING AV MYNDE

Deltakarar i arbeidsgruppa:

Ann-Heidi Paulsen Orvik, Sandøy (leiar)

Geir Stenseth, Ålesund

Harry Valderhaug, Giske

Sigmund Haugen, Sandøy

Njell Hoftun, Sykkylven

Modolf Hareide, Skodje

Svein Harsjøen, Haram

Vibeke Bjørkavåg, Sula

Arild Ringdal, Stranda

Magne Grimstad, Ulstein

Sluttrapport frå arbeidsgruppe
«tenesteyting og myndeutøving»,
Regionkommune Sunnmøre



30.juni 2015

Innhold

Bakgrunn	4
Analysegrunnlag	7
SWOT frå alle kommunane	7
Ordsky-verkty	7
Referat frå styringsgruppa med styringssignal	7
Visjon og mål for Regionkommunen	8
Viktige perspektiv for innbyggjarane	10
God kvalitet	10
Optimalisering av samfunnet sine ressursar	11
Kapasitet	12
Rettstryggleik	13
Interkommunalt samarbeid	14
Digitalisering av kommunale tenester	15
Utfordringar spela inn frå styringsgruppa	17
Sentralisering versus distriktsattraktivitet	17
Fagmiljø- kompetanse, kapasitet og attraktivitet	17
Myndigheitskrav	17
Styringsparadigme	18
Teknologisk utvikling	19
Vindauge for endring	20
Korleis kan regionkommunen bli rusta til å møte demografisk utvikling	20
Korleis kan Regionkommunen bli rusta til å ta i bruk ny teknologi og digitaliserte brukarar	21
Korleis kan Regionkommunen bli rusta til å ivareta nye oppgåver og spissa krav	21
Korleis definerer ein basistenester som skal produserast og leverast desentralisert	21
Prinsipper for plassering av tenester:	23
Styrker	24
Svakheiter	26
Mogleikheiter	28
Truslar	30
Konklusjon og tilråding	31

Bakgrunn

Regjeringa har tatt initiativ til ny kommunereformprosess. Arbeidet ble starta opp i 2014. Frå mars 2015 har 13 kommunar på Sunnmøre starta opp arbeidet med å utgreie kommunesamanslåingsalternativet regionkommunen på Sunnmøre.

Dette er kommunane:

Ålesund, Haram, Giske, Sula, Sandøy, Skodje, Sykkylven, Stranda, Stordal, Norddal, Ørskog, Ulstein og Hareid.

Forankring:

Arbeidet skal basere seg på tidlegare arbeid i Sunnmøre regionråd, og støttar seg på foresight rapport «Sunnmøre i framtida», som ei framtidsskildring av samfunnsutviklingsalternativ. Det eine scenarioet skildrar korleis ein kan vente stagnasjon og tap i nasjonal og global attraktivitet grunna «kommunefokus» i kvar kommune for seg og «kniving om alt» i mellom bygder og kommunar. Det andre alternativet skildra kva ein kan få til om eit opptre meir samla, konkurrerer når ein må og samarbeider når ein kan. Dette siste alternativet har regionrådet med ordførar og rådmannkollegiet sagt er det alternativ ein ønskjer å arbeide etter, og legge til grunn for framtidig utvikling.

Sunnmøre regionråd inviterte ordførar og rådmannskollegiet på heile Sunnmøre på studietur til Stavanger-regionen våren 2014. Ut i frå dei erfaringar ein i Greater Stavanger hadde skaffa seg med samarbeid under fanen «det som fremjar kvar einskild kommune, fremjar heile regionen», var det semje om at Ålesund-regionen skulle ha som mål for framtidig arbeid å utfordre Stavanger regionen i attraktivitet for busetjing og næringsutvikling. Då må Ålesund-regionen kunne hevde seg i nasjonal konkurranse blant dei 5 beste regionane.

Ordførarar og rådmenn frå heile Sunnmøre var samla i regi av Sunnmøre regionråd, Fylkesmannen i Møre og Romsdal og KS Møre og Romsdal hausten 2014 i Geiranger på eit seminar om vidare strategi for kommunereformarbeidet på Sunnmøre.

I Geiranger kom det fram følgjande ønskjer for det vidare arbeid:

1. Ein skulle sjå på strategiar som kunne gjere at ein kunne behalde fagmiljø rundt om i dagens kommunar, og der digitale verkty, samhandling og leiing ville leggje til rette for dette og slik virke til at dette ikkje vert ein sterk sentraliseringsreform.
2. Ein skulle sjå på strategiar for å mobilisere innbyggjarane til demokratisk debatt, samfunnsutvikling og reell politisk medverknad der samhandling skulle behalde nærleik til politiske ombodsmenn og kommunestyre uavhengig av geografiskavstand.

3. Lik tilgang til likeverdige offentlege tenester i heile den nye geografiske kommunen. Sentral føring til sjølve reforma er at oppvekst-, skule-, helse- og omsorgstenester skal gjevast der folk bur.

Organisering:

Ordførar i Haram og ordførar i Ålesund sto som vertsskap for ei samling av alle ordførarar og rådmenn i Haram 28.januar 2015. Det ble her vedtatt at ein skulle organisere eit prosjekt for å utgreie alternativet Regionkommune Sunnmøre.

Ordførarane i alle 13 kommunane utgjer styringsgruppa for arbeidet, og har hatt styremøter undervegs der konklusjonane frå møta er tatt inn i våre drøftingar langs med.

Avgjerande premissar lagt til grunn i arbeidet:

- Semje om at kommunane som nå har sagt ja til å gå inn i prosessen forpliktar seg til å delta fram til “mål”.
- Kommunane forpliktar seg også til å stille med representantar og “arbeidskraft” inn i arbeidsgruppene.
- Viktig at dei personane som nå rekrutterast til arbeidsgruppene kan delta hele vegen slik at man sikrar kontinuitet i arbeidet
- Dei fleste kommunane har to eller fleire alternativ som skal ugreias parallelt. Det er viktig at man deler erfaringar, modeller, erfaringar mm med kvarandre undervegs
- Det blir avgjerande at man klarer å ha semje rundt nokre viktige premissar i prosessen:
 - Dersom det skal bli en god prosess er openheit, raushet, tillit, respekt heilt avgjerande.
- Det blir viktig å ha med innovasjon og nytenkingsperspektivet inn i arbeidet
- Grunnholdninga for prosessen må vere basert på erkjenninga av at vi er betre enn kvar for oss,
- Ein tillit til at alle partar ønskjer å utvikle tenestene til kommunen sine innbyggjarar på best mogleg måte
- Deltaking i prosjektet og prosessen må vere godt forankra politisk slik at ein kan vere del av heile prosessen som likeverdige partar
- Prosessen skal holde seg til dei overordna linene framfor å gå inn i detaljerte utgreiingar

Arbeidsmetode:

- Det er nedsett fire arbeidsgrupper med deltakarar frå kvar kommune.
- Arbeidsgruppene planlegg sitt arbeid ut frå mandat og milepælplan gitt frå styringsgruppa.

- Leiar og nestleiar har møtt styringsgruppa i 2 møter undervegs i arbeidet for tilbakemelding på kurs og avklaring av utfordringar som er kome opp undervegs.
- Arbeidsgruppa har hatt tre møter;
 - 19.mai i Haram Rådhus (3,5t)
 - 1.juni i Giske rådhus (3 t)
 - 29.juni i Ålesund Rådhus (4 t)
- Arbeidsgruppene fikk i mandat å samordne og drøfte SWOT- analysane frå deltakarkommunane, og leggje fram tilråding til styret for tema tenesteyting og myndeutøving i nykommunen.
- Arbeidsgruppa har samhandla digitalt under arbeidet på det digitale verktøyet yammer.com, i form av lukka arbeidsgruppe der alle filar relevant for arbeidet, og vurderingar undervegs er delt.

Deltaking:

Namn	Funksjon, kommune
Ann-Heidi Paulsen Orvik	Rådmann i Sandøy kommune, leiar av arbeidsgruppa
Modolf Hareide	Politikar i Skodje kommune, nestleiar
Harry Valderhaug	Politikar i Giske kommune
Geir Stenseth	Politikar i Ålesund kommune
Sigmund Haugen	Politikar i Sandøy kommune
Njell Hoftun	Planleggar i Sykkylven kommune
Svein Harsjøen	Politikar i Haram kommune
Vibeke Bjørkavåg	Politikar i Sula kommune
Arild Ringdal	Politikar i Stranda kommune (ikkje møtt)
Magne Grimstad	Politikar i Ulstein kommune (ikkje møtt)

Mandat:

Med bakgrunn i oppsummeringa skal dei levere innspel til styringsgruppa knytt til:

- Kva kommunane meiner er styrken med ein ny regionkommune, og kva nye høve vil ein slik kommune gi.
- Kva kommunane meiner kan vere svake sider eller trugsmål for den nye kommunen – kva for prinsipp eller intensjonar kan i så fall demme opp mot dette.

Etter styringsgruppemøte med arbeidsgruppe «Samfunnsutvikling» ble mandatet utvida til også å kome med innspel til visjon og mål for den nye kommunen, samt bruke fagkompetansen i arbeidsgruppa til å tolke og kome med råd ut i frå funn i SWOT-ane.

Analysegrunnlag

SWOT frå alle kommunane

Kvar av kommunane fikk i oppgåve å lage ein analyse for styrkar, svakheiter, mogleikheiter og truslar sett frå kva av kommunane i ein ny regionkommune Sunnmøre. Analysane frå kommunane er lagt tilgjengeleg for alle deltakarane i gruppa, og ligg til grunn for arbeidet vidare. SWOT-ane frå kommunane skal vere forankra lokalt, og er styrande for vidare arbeid i arbeidsgruppene.

Då ein starta opp arbeidet med å gå gjennom desse fann ein at kommunane hadde tolka oppgåvene ulikt, og særskilt dei kommunane som var del også av Landkommune Solnør alternativet hadde fylt ut SWOT-ane på ein slik måte at dei under styrkar og svakheiter hadde gjennomført analysen ut i frå eiga 0-alternativ (eigen kommune i dag), og under mogleikheiter og truslar hadde evaluert den nye storkommunen. Resultata måtte difor tolkast og var slik ikkje egna til å leggjast inn i ordskyane med like føresetnader.

Ordsky-verkty

Alle innspela frå SWOT-analysane i kommunane er lagt inn i verktøyet «ordsky».

I dette digitale verktøyet blir kvart av orda og samanhengar mellom orda framstilt som bilete til slutt, der orda som er nemnt oftast er størst i storleik, mens alle innspel er tatt inn og slik viser mangfaldet i det kommunane er opptekne av.

Ordskyane gjev ein rekke assosiasjonar, og ein har valt å arbeide vidare med dei største omgrepa i frå kvart av analyseområda. For å skjønne kva kver kommune har lagt til grunn for si forståing er dei faktiske utsegna tatt inn og bearbeidd i analysen.

I dette arbeidet støttar ein seg på den forståing av omgrepa som og dei andre arbeidsgruppene har lagt til grunn i sine analysar for å kalibrere forståinga på tvers og sjå heilskapen.

Referat frå styringsgruppa med styringssignal

- Notat frå møte i styringsgruppa 27.02.2015 (ID huset, Brattvåg)
- Notat frå møte i styringsgruppa 16.03.2015 (Ålesund)
- Notat frå møte i styringsgruppa 12.-13.mai 2015 (Storfjord hotell)
- Notat frå møte i styringsgruppa 29.05.2015 (Ålesund Kunnskapspark)
- Notat frå mstyringsgruppa 22.06.2015 (Devold i Sula)

Visjon og mål for Regionkommunen

Forutsetningar:

1. Regionkommunen skal vinne fram, opplevas som attraktiv og unik som heile og kvar einskild del
2. Bygger på raushet, tillit og felles forståing
3. Meir effektivt administrasjon og meir ressurser til tenester
4. Rettstryggleik for alle innbyggjarar i kommunen
5. Open og gjestfri
6. Fremje eige ansvar, meistring og sjølvhjelp heile livet (dissens i gruppa i forhold til om dette er et politisk standpunkt)

Visjon:

Kommunen – Unik og samla

Strategisk fokus:

Innovasjon – Opplevingar -Tenester

Nærare om strategisk fokus:

Innovasjon

- Kompetanse gir fortrinn
- Det vi skaper i dag gir nytte og blir nyttiggjort
- Innovasjon og cluster-tenking og i offentlege tenester

Opplevingar

- Kulturopplevingar
- Menneske i friluftsliv og naturopplevingar
- Idrettsopplevingar
- Innovasjons- og teknologiopplevingar
- Utviklings- og transformasjonsopplevingar

Tenester

- Nærleik til tenester gir tryggleik og oppleving av god sørvis

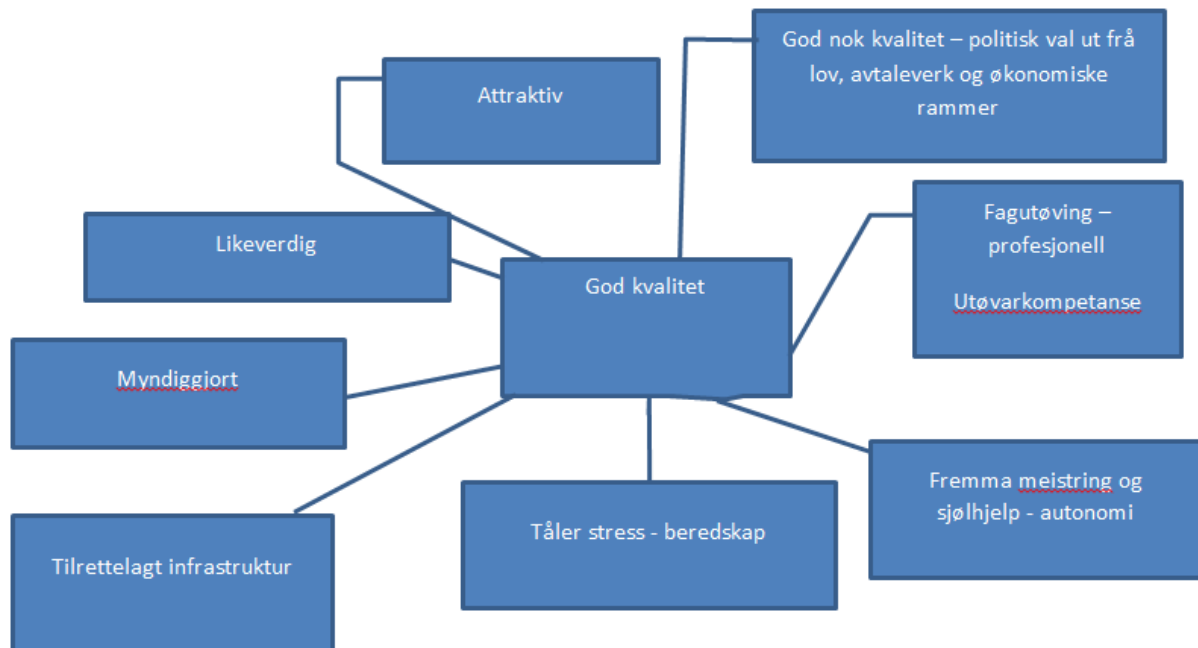
- Digitalt førsteval på alle områder
- Politisk forankra fordeling av avgrensa ressursar
- God kvalitet
- Tilstrekkeleg kapasitet
- Rettsstryggleik
- Effektiv bruk av samfunnet sine ressursar

Satsingsområder:

1. Kompetanse
2. Infrastruktur
3. Den unike og samla kommunen– identitet, kultur, grenseløyse og inkludering
4. Innovasjonsområder (vårt borrelås; klyngeindustri, gode tenester og opplevingar)
5. Kreative boltreplasser – innovasjonsmiljø
6. Plan for oppgåveløysing i ny kommunen

Viktige perspektiv for innbyggjarane

God kvalitet

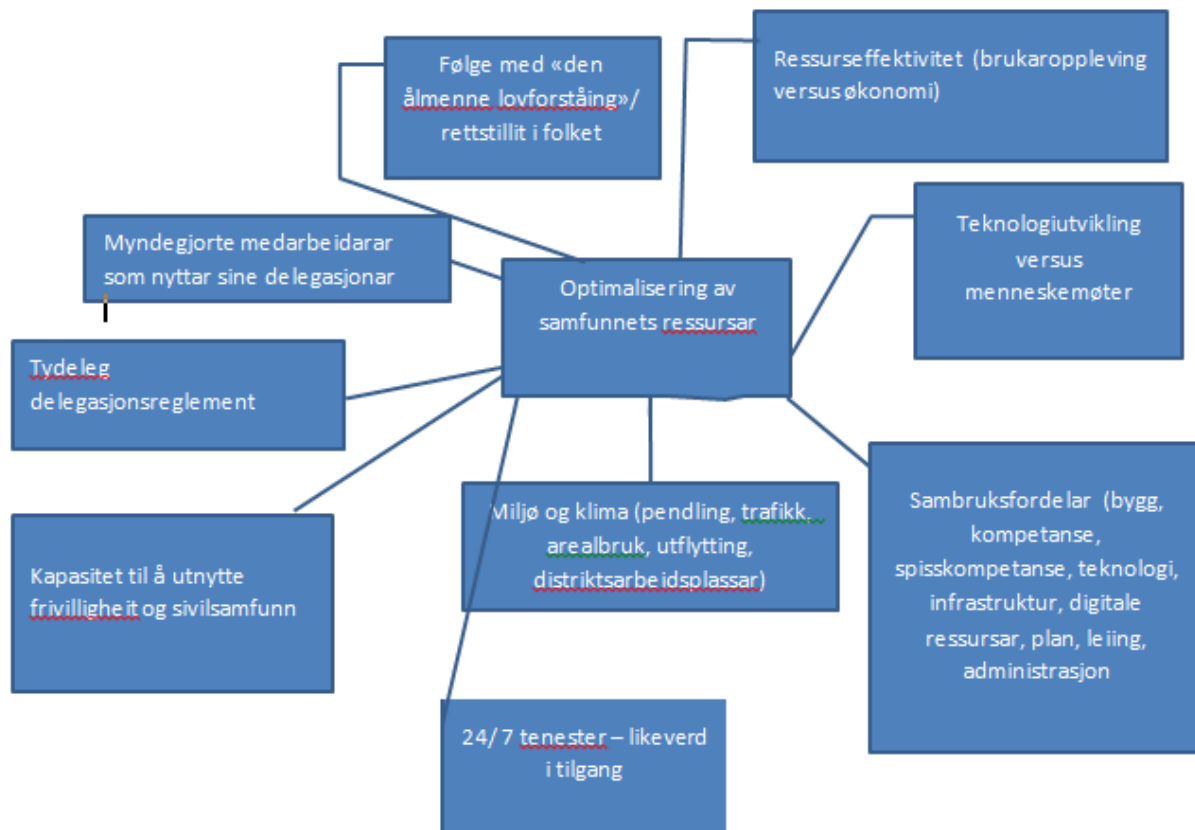


Begrepet infrastruktur er her meint både bygningar, vegar, straum og vatn. I tillegg er begrepet og brukt for å dekkje infrastruktur som internett, personelege hjelpemiddel for brukarar eller hjelpemiddel i produksjonen for tilsette. Begrepet er brukt tilsvarande i alle illustrasjonane her.

I begrepet myndiggjort er det tillagt den meining at tilsette som møter innbyggjarane opplevast til å vere tilstrekkeleg myndiggjorte, slik at kontaktpunkta vert færre og svar kan gjevast raskt.

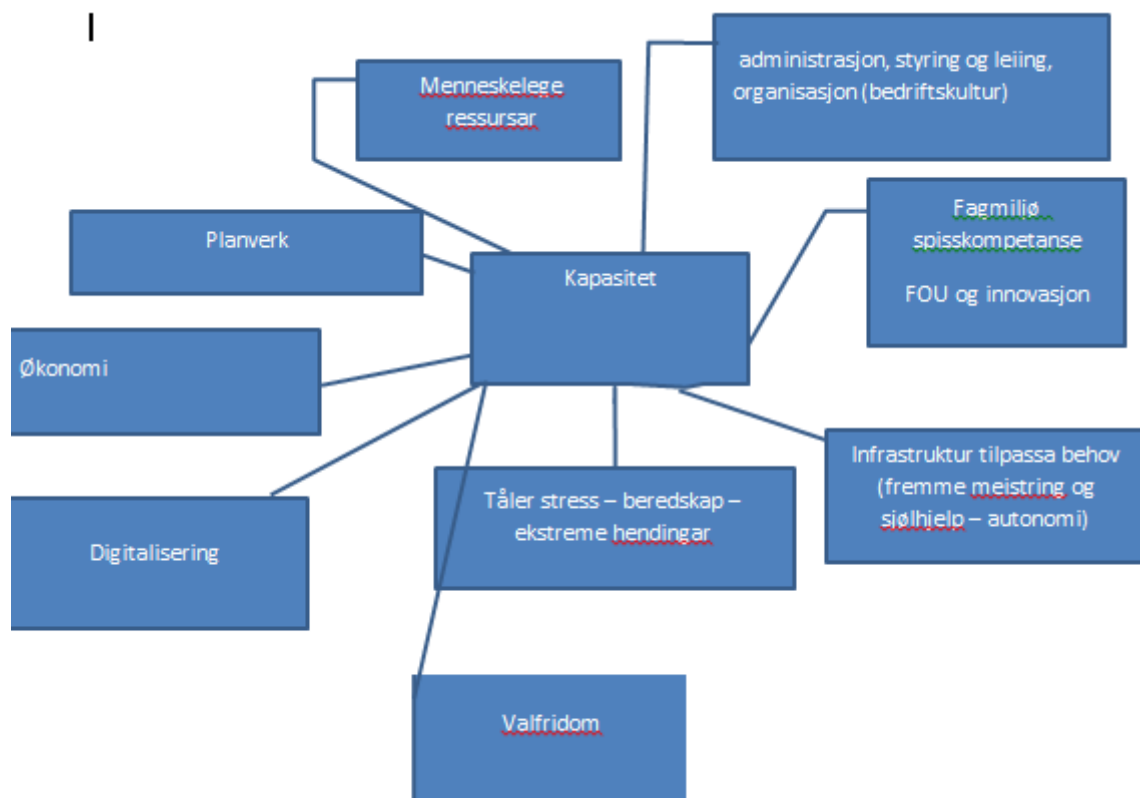
Når begrepet autonomi og sjølvhjelp er nytta her, er dette ikkje tillagt politisk betydning. Tanken her er begrepet slik det er uttrykt i dei ållmenne mennesterettane til å vere eit sjølvstendig individ så lenge som mogleg og ha ansvar for eiga liv, heilt eller i dei delane ein sjølv kan styre så lenge som råd er. Dette vil vere viktig for den einskilde, men og for at samfunnet som heile kan nytta sine ressursar rett.

Optimalisering av samfunnet sine ressursar



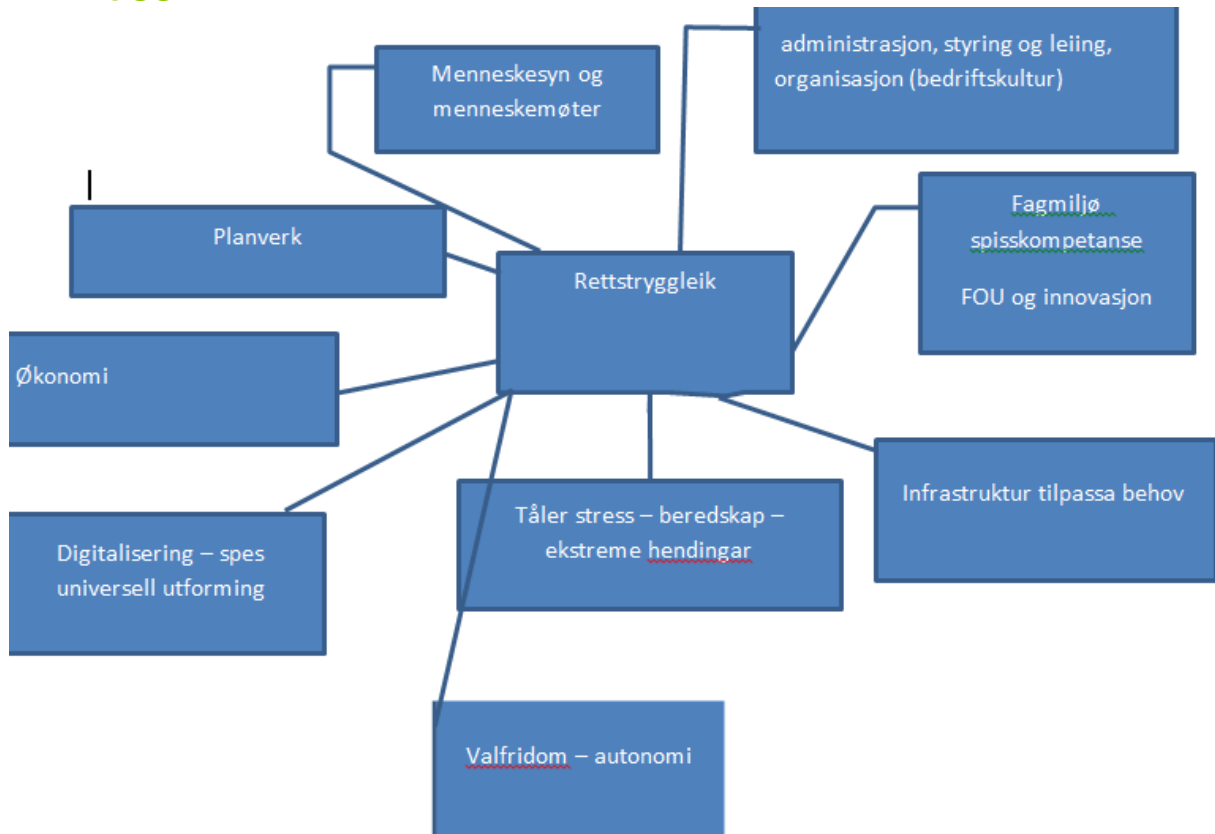
I dette perspektivet må ein vurdere innføring av teknologi/ digitalisering opp mot oppleving av personleg autonomi og verdigheit for brukaren. Det vert viktig å ha rom for etisk refleksjon rundt bygging av tenestene framover der maskinar overtek oppgåvene som mennesker har utført tidlegare, då dette verker direkte inn på opplevinga av autonomi, kvalitet på tenesta og sårbarheit om teknologien sviktar.

Kapasitet



Infrastruktur og i betydning av hjelpemiddel til den einskilde brukar og tilsette.

Rettsryggleik



Interkommunalt samarbeid

Ein av dei vesentlege utfordringar påpekt frå Stortinget i grunngevinga for ny kommunereform er mengda av og kompleksiteten i interkommunale samarbeid.

Regionkommunen Sunnmøre vil med eit omfang av 13 kommunar medføre eit grunnleggjande skifte i grunngevinga for og avtalegrunnlaget i mange eksisterande interkommunale samarbeid.

Det må avklarast nærare den politiske vilje til endring, og administrative evne til å klare alle desse oppgåvene i eigenregi, og kva konsekvensar det vil ha for dei som no er medlem i samarbeide men som ikkje vert deltakarar i evt ny regionkommune. I dette må ein og sjå på høva for at statens si presisering av at dei som er for liten til å klare oppgåvene sjølv, kan bli tvunge til å inngå interkommunale avtaler med andre kommunar. I eit slikt scenario er det truleg at regionkommunen er den som har kraft til å vere løysinga for dei som vel å stå utanfor samanslåinga, men tvingast til å gje tenestene gjennom interkommunale samarbeid. Kva skal vere organisering og avtalestruktur i så tilfelle?

I eksisterande samarbeid er også nokon samarbeid i dag større enn den nye regionkommunen, og det er slikt påreknleg at også den nye regionkommunen vil ha behov for interkommunale samarbeidsavtaler. Det må vurderast behovet for endringar i samarbeidsavtalene ut frå dette.

Korleis skal ein følgje opp denne dimensjonen av arbeidet med Regionkommunen ovanfor dei etablerte samarbeida, for å sikre tilstrekkelig informasjon og deltaking i prosessane?

Organisering av eigenregi i kommunane er svært ulik. Når ein går gjennom dei kommunale oppgåvene i alle kommunar for å setje nye prinsipp for utføringa av desse vil ein truleg sjå at debatten og vil råke ved eksisterande kommunale føretak, privatiserte tenester og kommunale aksjeselskap.

Ut i frå SWOT-ane frå kommunane kan det verke til at svært mange frå kommunane ventar at behovet for interkommunale selskap fell bort, og at den nye kommunen skal drive alle tenester i eigenregi. I og med at ein allereie har organisert delar av tenestene utanfor ordinær eigenregi er det påreknleg at dette skuldast krav til kompetanse eller kapasitet som er avgrensa i vårt regionale marknad. Dette igjen taler for at desse oppgåvene og i framtid må organiserast på ein måte som gjer at dei produserast der det er best tilgang til dei marginale ressursane, og på ein slik måte at dei når alle delar av den nye kommunen i kapasitet slik innbyggjarane kan forvente.

Arbeidsgruppa har valt å ikkje kome med ei anbefaling om avvikling av samarbeida og selskapa. Det bør setjast ned ei eigen gruppe som arbeider med å analysere oppgåvestruktur i og utanfor eigenregi i det vidare, som kan bringe inn eit betre kunnskapsgrunnlag for desse områda.

Digitalisering av kommunale tenester

I møtet i Geiranger var ein inne på mogleikheitene digitalisering av kommunale tenester kan skape likeverdighet i tilgong til tenester. Staten har utarbeidd ein digitaliseringsstrategi for det offentlege Noreg, som KS på vegne av kommunale har slutta seg til og laga strategi for kommunal sektor. Erfaringane og tilrådingane frå Danmark etter deira kommunereform er å sjå det mogleiksrom ein kommunereform er for å setje fart på digitaliseringsarbeidet i det offentlege.

8 av kommunane i regionkommune Sunnmøre prosjektet er allereie partar i det interkommunale samarbeidet eKommune Sunnmøre. Formålet her er å bygge saman, drifte og utvikle den digitale infrastruktur og tenester saman på ein ressurseffektiv måte. Samkjøring av fysisk og software infrastruktur i desse kommunane er kommet langt. Kommunane som står utanfor dette samarbeidet er Ulstein, Hareid, Stordal, Sykkylven og Stranda. Desse kommunane har 3 ulike løysingar for sin infrastruktur.

eKommune Sunnmøre kommunane har arbeidd fram forslag til ny digitaliseringsstrategi våren 2015, som vil kome til politisk behandling hausten 2015. For at ein skal ha eit reelt ambisjonsnivå i dette samarbeidet, og leggje grunnlaget for ein felles infrastruktur som kan vere den grunnmuren ei felles digitalisering av tenester vil krevje, må alle kommunane ha kjennskap til og forplikte seg samla til felles føringar i åra som kjem. Ei vellukka gevinstoptimalisering av ikt-investeringar er frå tidlegast mogleg tidspunkt ha ein plan for felles organisasjonsutvikling der ikt-infrastruktur er eit verkty for å realisere dei ønskja målsetningar som brukarane skal oppleve. Ikt i seg sjølv gjev ingen gevinstrealisering, verken i organisasjon, organisering av arbeidet eller i opplevd kvalitet for brukarane.

Kommunane må og ta tilseg i sine planar at alle innbyggjarar har ikkje like føresetnader for å ta i bruk ikt og digiale tenester. I Noreg i dag er det statistikk som tyder på at 1 million innbyggjarar er funksjonelle analfabetar, fattigdomsproblematikk gjer at alle har ikkje privat tilgang til verken maskinvare, programvare eller internett. Befolkninga vert eldre, og fleire vil leve fleire år av sine liv med kognitiv svikt. Løysingane til kommunane må ta høgde for desse faktorane jf lov om universell utforming og forvaltningslova sine reglar om informasjon og rettleiing. Alle innbyggjarar skal ha reelle alternativ til bruk av tenester som gjer at også dei kan ta del i velferda der dei bur. I dette perspektivet kjem politiske drøftingar om td. lokale servicekontor, ambulante tenester og utvikling av folkebiblioteka til lokale ressurs-, kunnskaps-, demokrati- og debattsentra inn. Mot dette må det vektast at om ein skal kunne realisere visjonen om det digitale førstevalet, kan ikkje tenestene vere organisert på ein slik måte at fleire enn dei som ikkje klarer å gjere seg bruk av dei digitale tenestene tek dei i bruk. Dette vil då redusere den økonomiske gevinstrealisering og krevje oppbygging av større lokale ressursar.

I dette perspektivet ligg det både truslar og mogleikheiter som må balanserast og møtast aktivt for å få eit vellukka resultat. Klarer ein å realiserer det digitale førstevalet for alle relevante tenester på ein slik måte at innbyggjarar og brukarar føler likeverdighet til tenestene, kan desse løysingane løyse opp opplevinga av sentralitet versurs periferi, ressursvake mot ressurssterke, tilgong til kommunale tenester basert på eigeninnsats 24/ 7/ 365.

Får ein dette til kan dei ulike fagtema som utviklar grunnlaget for og saksbehandlar førespurnadene til innbyggjarar/ brukarar vere plassert på mange ulike stader geografisk men likevel samhandle og produsere på ein effektiv måte som styrkar faglegheit, kompetanse, habilitet mm.

Dette vil krevje felles digital infrastruktur, felles organisasjonsutviklings- og kulturbyggingstiltak i alle rørte organisasjonar, utvikling av ein felles organisasjons- og leiingsplattform, nye formar for leiingsmodellar, tilstrekkelege delegasjonsfullmakter som gjer at innbyggjarane i heile kommunen opplever å møte ein kompetent og ansvarleg representant for kommunen i sine kontaktpunkter med oss, samla semje om lokalisering av fagmiljø der tilgangen på dei marginale ressursar som inngår i tenesteproduksjonen er tilstrekkeleg for å fremje alle delar av drifta som er viktige i forhold til lovrammer og innbyggjaroppleving.

Refleksjon rundt etikk og rettstryggleik for brukarane er viktige delar av innføring av digitale løysingar, samt ROS analysar som sikrar forsvarlege back-up løysingar når teknologien sviktar.

Utfordringar spela inn frå styringsgruppa

Kva er drivarane for utviklinga i samfunnet?

Sentralisering versus distriktsattraktivitet

I SWOTane er sentralisering problematisert, og uttrykt som redsel for at ein bygging av ein ny regionkommune vil tømme dagens distriktskommunar for administrative arbeidsplassar/rådhusfunksjonar.

Dette er sagt vil vere eit stort tap av kompetansearbeidsplassar, som i dag i stor grad er kvinnearbeidsplassar. I ein region som har eit fleirtal med kvinner som reiser ut for å ta høgare utdanning og der eit fåtal kjem attende, er desse arbeidsplassane viktige også for rekruttering av menn til industrien. Denne holdninga er hevda frå fylkesplansjefen og i nyare forskning til å vere ein sjølvstendig faktor som gjer distrikts-Noreg mindre attraktiv for kvinner. Om ikkje kvinner har verdi i kraft av seg sjølv og sin kompetanse, men sjåast som ressurs gjennom å vere mødre til framtidens innbyggjarar og partnerar til verdifulle menn i industrien vil kvinner med høgare utdanning i mindre grad kome tilbake til distriktsnoreg.

Det vil bli eit større tilfang av attraktive arbeidsplassar med krav til høgare utdanning for både kvinner og menn. Det er vist til at lokalsamfunna treng å bli meir open og inkluderande for forskjellige måtar å leve livet på.

Fagmiljø- kompetanse, kapasitet og attraktivitet

Det er i dag slik at jo mindre kommuneadministrasjonen er, jo mindre kapasitet har dei til å integrere funksjonshemma, innvandrar og andre grupper av arbeidstakarar som kan ha spesielle behov eller vanskar med å etablere seg i den ordinære arbeidsmarknaden. Dei minste kommunane har og størst problem med å rekruttere og behandle verksemdkritisk spisskompetanse på alle fagfelt, tilby dei tilsette deltaking i fagmiljø og faglege utviklingsnettverk.

Nyutdanna fagfolk etterspør i større grad ein viss spesialisering av oppgåver, der færre finner det attraktivt å arbeide litt med alt som generalist.

Ein regionkommune vil måtte ha kapasitet til fagleg utvikling. Dette kan gjerast både gjennom å samle fagmiljø geografisk eller digitalt. Ei samling av meir robuste fagmiljø med spesialisering og tilstrekkeleg kapasitet på dei mest verksemd- eller innbyggjarkritiske oppgåver vil truleg vere meir attraktiv som arbeidsplass, og truleg og gjere offentlege arbeidsplassar meir attraktiv for innvandrar og menn. Dette igjen vil sikre større legitimitet for kommunen i større delar av befolkninga og gje betre kulturelle rammer for å utvikle gode og relevante tenester for større delar av befolkninga.

Myndigheitskrav

Utviklinga i samfunnet både hos innbyggjarar, styrande organ og media gjer at det er mindre toleranse for ein redusert fagkvalitet. Fagfelt heng meir saman og det krevkast meir spesialisert kunnskap på mange områder som gjer ein meir avhengig av eit robust fagmiljø, og der å vere ansvarleg fagperson utan slikt nettverk opplevast vanskeleg. Dette kan medføre

eit auka psykososialt press på den einskilde saksbehandlar som kan opplevast utrygt og uønskja med omsyn til arbeidsmiljø, men kan og vanskeleggjere evne til å vere tilstrekkeleg habil med tilstrekkeleg avstand til dei vedtaka gjeld.

På mange fagfelt er det nasjonal mangel på fagkompetanse, og dette er gjerne på områder som det er store myndekrav for å sikre rettstryggleiken til brukarar og innbyggjarar. Dette er mellom anna psykologtenester, advokattenester, areal- og planforvaltning, miljøvern og enøk. Innanfor all særlovgiving er myndekrava til kommunane sine tenester med tanke både på materiell- og prosessuell kompetanse aukande, med tilsvarende auke i erstatningsrisiko om kommunen ikkje løyser oppgåvene innanfor gjeldande rett.

Ut i frå eit demokratisk syn er dette kjerna i demokratiet. Innbyggjarane har lojalitet og tillit til forvaltninga så lenge dei opplever at kommunen opptrer rettvis og i tråd med lovar og reglar vedteke for dei ulike tenester. Rettstryggleik og tilstrekkeleg avstand til å sikre habile vedtak er eit mål for alle kommunane, og er vektlagt sterkt som svakheit i dag og mogleikheit framover. I dette perspektivet kan og redsel for stor avstand og mangel på lokalkunnskap ligge. Blir det for stor avstand kan skjønn takast i bruk i mindre grad enn det er opning for i lov. Ein sentralstyrt administrasjon med rigid regelverk som i liten grad er tilpassa dei lokale forhold innanfor lovleg skjønn, er ikkje eit ønskje for nokon.

Avbøtande tiltak kan anten vere ein desentralisert fagadministrasjon som behandlar saker digitalt, og som gjennom oppsøkjande verksemd er tilstrekkeleg kjent i alle delar av ny kommune til å sikre habile vedtak innanfor lovleg skjønn.

Ut i frå perspektivet om ein effektiv bruk av samfunnet sine ressursar ligg det og eit effektiviseringspotensiale i dette. Ved at tenester no er organisert og produsert på svært ulike måtar innan kommunane, og med skiftande grunngjeving for dette (utnytting av fagperson der dei lovpålagte oppgåvene ikkje er tilstrekkeleg til å fylle stilling mm) får ein både ein potensielt mindreverdi igjen av den totale fagkompetanse og mindre politisk styring med dei faktiske ressursar og kvalitetar i tenestene ut over lovleg minimum. Ein større regionkommune kan i mykje større grad bygge tenester ut frå innbyggjarane sine behov, lovverk og politisk styrte økonomiske rammer.

Styringsparadigme

Det vert viktig å fokusere på styringsparadigmer som leggjast til grunn for den nye regionkommunen. Det offentlege Noreg er i dag styrt etter 3 styringsparadigmer (innovative kommuner, kap 3) som har ulike styrker og svakheiter.

1. Tradisjonell offentlig forvaltning: I ein slik forståing består offentlege tenester av standardiserte tenester retta mot ei relativ homogen gruppe av mottakarar. Ny einnovasjonar i slike system kjem frå nasjonale satsingar, initiert og implementert ovanfra og ned anten via reformar eller gjennom lov og reguleringar. Systemet er hierakisk, reglane sett og lite fleksible og utan involvering av brukarane i utforming.
2. New Public Management: Styringsforma er ein adopsjon frå privat næringsliv for å vere motvekt mot lukka, stivbeint og statist byråkrati for å fremje dynamisk, effektiv og innovativ utvikling i det offentlege. Styringsforma har 3 mål: redusere staten sin rolle, skape høgare produktivitet ved å bruke metodar frå privat næringsliv og anse innbyggjarane som krevjande kundar og brukarar av tenestene. Regimet er basert på

konkurransen og styringen er utforma som marknadsprinsipper. Resultat av styringsforma er omstridt, med mellom anna påstand om at offentlege aktørar og tenestetilbydarar i større grad styrer ut frå egne budsjett og resultater enn kva som er tilsamfunnet sitt beste. Styringsforma krev mykje rapportering og evaluering, som i seg sjølv er kapasitetsdrivande. Det stillast spørsmål til om det er dei rette tinga jf samfunnet sitt heilskaplege behov som blir målt, rapportert og kontrollert. NPM er blitt kritisert for fragmentering av offentleg sektor som vanskeleggjer ein heilskapleg politikkkutforming. Stor avstand mellom politikkkutforming og tenesteproduksjonen kan hemme synkronisering mellom desse nivåa ved at erfaringar frå dagleg praksis ikkje når opp til politisk leiing, eller at det er vanskeleg å spreie i høve innprosjekter som er initiert sentralt.

3. Nettverksbasert styring: Ein styringsform som er kome til dei seinare årder ein ser offentleg sektor som ein proaktiv og innovativ samskapar og deltakar i tverrfaglege samspill med kunnskapsinstitusjonar og private og frivillige aktørar i form av bedrifter, innbyggjarar eller sluttbrukarar. Innanfor ein slik modell blir det offentlege betrakta som ein krevjande kunde som kan utvikle løysingar ved å orkestre nye samarbeidsformar og arenaer for samskaping. Arbeidsformen kjennetegnast ved at det offentlege inngår i breiare alliansar med ulike aktørar på tvers av offentlege, private og frivillig sektor. I ein slik organisering utviskast skillet mellom politikkkutforming og tenesteproduksjonen delvis ut (jf td trepartssamarbeid mellom politikk, administrasjon, tilsette). Det oppstår synergigevinster fordi ein klarer å sjå ulike offentlege ansvarsområde i samanheng med kvarandre. I visse tilfeller kan komplekse samfunnsutfordringar kun løysast ved at man ser fleire samfunnsområde i samanheng. På den annan side kan involvering av ulike aktørar og interessenter gje utfordringar knytt til koordinering og medføre avgrensing i handlekraft og redusert gjennomføringsevne. Kommunal og offentleg innovasjon gjennom samskaping kan anta ulike former. Ein ting er utforming av politikk, ein annan er forvaltning og implementering av politikk, og ein tredje er produksjonen av konkrete kommunale tenester. Mens NPM handlar om å effektivisere tenesteproduksjonen innanfor gitte rammer og fremje beste praksis, vil nettverksbasert styring endre foresetnandane for offentleg tenesteproduksjon for å fremje beste praksis. Man skapar løysingar med brukar og ikkje for brukar.

I kommunane innanfor Regionkommunen vil ein i kvar av organisasjonane finne desse ulike paradigma i større eller mindre grad. Det vert ei viktig politisk beslutning å ta eit aktivt val om styringsparadigme, då dette vil påverke behov for organisering av mennesker og prosessar, delegasjonar og infrastruktur.

I dette ligg og at ein må gjere politiske val for standardisering av tenestenivå mellom kommunane. I dag nyttar dei ulike delane ulikt med ressursar, har ulike mål og styringsformer. I kva grad det er ønskjeleg å bli like må avklarast politisk og vere forankra i folket for at vi skal lukkast.

Teknologisk utvikling

Digitalisering av offentlege tenester som det fremste verkemiddel for effektivisering og rasjonalisering av sektoren er tverrpolitisk semje om frå nasjonalt hold. Kva dette vil krevje både å leggje til rette for og faktisk gjennomføre er pt uklart for alle kommunane, men det ein

kan vere samde om er at denne utviklinga vil krevje standardisering av orga isasjonsutvikling, implementering av verktøy og drift for at vi saman skal klare dette.

Høva for å gjere feile beslutningar som gjer at invseseringar og kapasitet nytta til utviklingsarbeidet vert bortkasta er rikt til stades, det er ein ubalanse i makt mellom kommunane som eigarar og leverandørane som utviklar tenestene som dei meiner vi har bruk for, det er avgrensa med nasjonale føringar og standardar for innkjøp som gjer at faren for feilinvesteringar eller manglande integrering med eksisterande løysingar gjer at totalitetn blir i beste fall kompleks og i verste fall kaos. Utviklinga skjer fort, og krev eit kompetent bestillingsledd i kommunane som sitt nært på dei politiske rammer og administrativ organisasjonsutvikling.

Vindauge for endring

Ein kommunereform er eit viktig endringsvindauge som bør utnyttast til å ta ut endringspotensialet – td gjere store endringar i ambisjonar for overgang til digital samhandling. Nyttar ein ikkje endringspotensialet som opnar seg med reforma, vil det truleg gå mange år i etterkant før ein kjem tilsvarande i posisjon igjen. I digitaliseering av tenester ligg største effektiviseringsgevinstar, organiseringsgevinstar og mogleik til å gje likeverdig tilgang til offentlege tenester i heile den nye kommunen. Alle miljø vil då måtte endre seg, og lokaliseringsdebatt og infrastruktur naudsynt for ny organisasjon vil kome som resultat av korleis ein organiserer og leverer dei totale tenester, ikkje som resultat at vi pt har bygningar som skal fyllast med oppgåver og tilsette. Tek ein utgangspunkt i mål for tenester og korleis dei skal produserast, vil rammene for produksjonen i form av organisering, kompetanse, bygningar og infrastruktur kome som resultat av dette.

Korleis kan regionkommunen bli rusta til å møte demografisk utvikling

Befolkninga i Reginkommunen og fordelinga med eldre innbyggjarar i distriktskommunane, mot yngre befolkning med høgare utdanning jo nærare ein kjem Ålesund er slik pt, og treden vil forsterke seg i åra som kjem ut frå forskning og ssb framskrivning.

Det må gjerast attraktivt å arbeide i distrikta, og kanskje kan innovasjons- og utviklingsarbeid leggast ut til distrikta, for slik å prøvast ut i mindre miljø før dei rullast ut til alle?

Det må planleggjast og byggjast ut infrastruktur for gode samferdselsløysingar internt i delar av kommunen og mellom dei ulike delane. Dette for å byggje ned geografiske hindringar. Ein må leggje vekt på ulike kvalitetar med bustadmiljø slik at mangfold fremjast. Infrastrukturutvikling må ta utgangspunkt i innbyggjarane sine eigne ressusar og supplere desse.

Andre mogleikheiter er systematisk rullering av tilsette i nykommunen for å ha kompetanse om alle deler av fagområda og kommunen sitt ansvar i eige fagområde. Ved ferieavvikling og i beredskapssituasjonar kan kompetanse og kapasitet flyttast til der behovet er.

Tiltak som setjast i verk må opplevast som spennande og meningsfulle for at dette skal virke rekrutterande og fungere over tid.

Korleis kan Regionkommunen bli rusta til å ta i bruk ny teknologi og digitaliserte brukarar

Kommunane må tilslutte seg ein samla digitaliseringsplan basert på at alle er del av same IKT samarbeid. Det er då naturleg å ta utgangspunkt i eksisterande eKommune Sunnmøre samarbeid der 8 allereie er med?

Det må setjast av tilstrekkeleg midlar til investering i naudsynt infrastruktur, programvare og kompetansebygging for å realisere planane. Kvant tenestefelt bør leggje ein plan for sine satsingar med 3 prioriterte felt som skal realiserast.

Korleis kan Regionkommunen bli rusta til å ivareta nye oppgåver og spissa krav

Satse på fagkompetanse, og ein klar strategi som kommuniserast offentleg og opplevast truverdig om at innbyggjarane sine behov ivaretakast på beste måte innanfor lov, politiske rammer og alltid med fokus på brukaroppleving, innovasjon og forbetring. Dette vil ikkje skape utryggleik hos brukar, og dei føler seg inkludert og er målet for utviklings- og endringstiltak.

Det digitale førsteval må gjennomførast i alle tenester og så langt råd er.

Det må leggjast vekt at det er ein ny kommune som byggjast, ikkje vidareføring av «best practice» frå alle, då dette vil medføre konfliktar og kamp om sanning og eigarskap til beste løysing. Fokus når kommunen byggjast må vere på lov og forskrift, forskning og anbefalingar i staden på forhandlingar om godar og arbeidsformer frå tida som er gått. Dette betyr at alle reglement, organiseringsformar mm settast på nytt, og i starten er det nok viseleg at ein er samde om at det er sentralt lov og avtaleverk som sett rammane. Ta td permisjonsreglementa rundt om som stadfestar ulike rettar til å vere borte frå arbeid som td gftemål, følgje born til skulestart mm. Ny arbeidsmiljølov legg opp til at arbeidsgjevar legg til rette for det som den einskilde ikkje kan planleggje sjølv (brå død, sjukdom og andre påkommande forhold). Alt den tilsette kan planleggje ordner ein sjølv med avspassering og ferie er innretninga i ny lov. Har ein fokus på sentralt lov- og avtaleverk får ein alle organisasjonar til å snu seg og dra praksis inn mot det felles nasjonale. På sikt må den nye kommunen bestemme korleis ein sjølv vil forvalte alle områda ut over nasjonal standard, men det er det ikkje kapasitet til å ta høgde for ved bygginga av kommunen.

Korleis definerer ein basistjenester som skal produserast og leverast desentralisert

Vi tilrår å gjere eit utviklingsarbeide der alle tenester i regionkommunen må kome med innspel for eigen teneste kva som må vere der det er i dag, kva som kan digitaliserast, kva som må sentraliserast fysisk, og kva av dei sentraliserte tenestene som krev lokal tilstadeværing delar av produksjonstida. Elles vil ein ikkje klare å fange opp alt og forankre forståinga i lokalsamfunna. Eit slik arbeid bør inkludere brukarane av tenestene i form av elevråd, brukarutval, tilsette mm og gjerast som workshops.

Vi rår til at ein i vidare arbeid tek utgangspunkt i noverande struktur for omsorgstilbod, barnehage, skule, kulturskule, sfo, folkebibliotek, primærhelseteneste. Byggesaksbehandling bør vurderast lokal tilstadevering i noverande administrasjonsstader.

Kva må vere av lokale tilbod innan beredskap og korleis bør dette organiserast (kriseleiing, lokale brannlag og redningslag/ samarbeid industrivern mm)

1. Dei kommunale tenester som vert igjen i kvar noverande kommune dannar lokale kriseleiingar og får øving ut i frå slik funksjon frå sentral kriseleiing i den nye kommunen. Sentralledd kan kome ut og supplere lokal kriseleiing ved behov.
2. Ressursar innan lokal beredskap må vere plassert og øvd lokalt.
3. Noverande brann- og redningsmiljø fortsetter der dei er, men administrative funksjonar som leiing, førebygging og planverk vert samla i eit miljø
4. Alle kommunale tenester som innfører digitale løysingar i oppgåveproduksjonen koblar desse komponentane mot ein felles sentral alarmsentral, som har fullmakt til å kalle ut naudsynte ressursar ved behov. Det må vurderast om det er mogleg å ha varsling frå velferdskomponentar, vass- og avløpsanlegg, brann- og redning mm i same vaktentral eller om ei anna organsiering vil vere mest effektiv. Det kan ikkje byggjast opp mange ulike vakt- og beredskapsorgansiasjonar.

Prinsipper for plassering av tenester:

- Det digitale førsteval skal gjennomførast i alle tenester så langt som råd. Kva som er råd og korleis ein skal prioritere gjennomføring må bestemmjast politisk. Først må tenestene med digitaliseringspotensiale identifiserast
- Ta utgangspunkt i noverande struktur for plassering av barnehage, skule, sfo, folkebibliotek, kulturskule (ikkje administrasjon men utøvande tilbod), fastlegeheimlar, helse- og omsogsbustader, institusjonar
- Fagkompetanse og kvalitet må vurderast opp imot plassering
- Mestring, (*eiget ansvar for eget liv*) og sjølvhjelp så lenge som mogeleg som grunnprinsipp i alle tenester
- Samle spesialiserte tenester– der kompleksitet i tenestane krev dette (sentralisering eller samordning)
- Samordne administrasjonsfunksjoner, men vurder organsiering som gjev desentraliserte samla fagmiljø og mobile arbeidsformer som gjev ein tilstedeverande administrasjon nært på lokalsamfunn og produksjonsstader dei skal støtte der dette er mogleg og effektivt for lokalsamfunna sin samla funksjon
- Innanfor alle fagområder leggje til rette for stadsuavhengig oppkobling/ fjernarbeidsplassar
- Interkommunale tenester avviklast og leggjast i eigneproduksjonen så langt råd er. Samarbeid med kommunar utanfor skjer etter veskommunemodellen.

Styrker



I den nye kommunen ser arbeidsgruppa følgjande styrker (tenesteyting):

- Styrker i ny regionkommune:
- Distanse (habilitet)
- Profesjonell
- Kompetanse
- Kapasitet
- Robust
- Fagmiljø
- Kvalitet
- Valfridom
- Stordriftsfordeler
- Slutt på interkomm.samarbeid
- Karrieremuligheiter
- Nye pålagte oppgåver
- Strategiar for å fremje styrkane:
- Bli stor nok til å ta nye oppgåver
- Trygge alle eksisterande tilsette om fortsatt arbeid
- Koble digitalt saman fagmiljø og utvikle nye organisasjons og leiingsformar
- Stordriftsfordelar – identifisere gevinstar, sikre felles mål, verdiar og prioriteringar av ressursar
- Effektiv deling av kompetanse og knappe ressursar
- Teknologi og innovasjon for å sikre tilstrekkeleg kapasitet og utnytting av ressursar
- Aktiv rekrutteringspolitikk – spesielt mot ungdommar
- Heilskapleg planlegging

For å ta ut potensialet av styrkane må følgjande vektleggjast:

- Strategiar for å fremje styrkane
- Bli stor nok til å ta nye oppgåver
- Trygge alle eksisterande tilsette om fortsatt arbeid
- Koble digitalt saman fagmiljø og utvikle nye organisasjons og leiingsformar
- Stordriftsfordelar – identifisere gevinstar, sikre felles mål, verdiar og prioriteringar av ressursar
- Effektiv deling av kompetanse og knappe ressursar
- Teknologi og innovasjon for å sikre tilstrekkeleg kapasitet og utnytting av ressursar
- Aktiv rekrutteringspolitikk – spesielt mot ungdommar
- Heilskapleg planlegging

I den nye kommunen ser arbeidsgruppa følgjande styrker (myndeutøving):

- Meir fagkompetanse
- Profesjonalitet
- Fagleg tryggleik
- Likskap
- Tilstrekkeleg distanse
- Spisskompetanse

Strategiar for å fremje styrkane:

- Bygge sterke fagmiljø
- Etablere sterke fagmiljø ut frå utfordringane

Svakheiter



Svakheiter i ny regionkommune (tenesteyting):

- Større distanse mellom innbyggjar og kommuneorganisasjon (adm./pol.)
- Mindre lokalkunnskap
- Større geografisk avstand
- Mindre fleksibilitet
- Auka byråkratisering
- Utfordrande infrastruktur

Strategiar for å kompensere for svakheitene:

- Teknologisk utvikling/ digitale tenester
- Tenestetilbod der folk bur, dimensjonert etter etterspurnad
- Koble fagmiljø saman sikrer lik-, likeverdig og «lovleg praksis»
- Lokale ombudsmenn
- Fagfolket er kobla digitalt saman men kan gjevast oppgåver i anna område – sikrar fagkompetanse og habilitet

Regionkommunen sine svakheiter som myndeutøvar:

- Meir makt sentralt/ forvalta av få
- Større delegasjon til administrasjonen
- Profesjonalisering av administrasjon
- Potensielt tap av politisk engasjement

Strategiar for å kompensere for svakheitene:

- Tydelege delegasjonsreglement – innbyggjarane må oppleve å møte kompetente tenesteleverandørar med tilstrekkelig mynde i møte med kommunen
- Klare, heilskaplege planar

Mogleikheiter



Mulegheiter i ny regionkommune (tenesteyting):

- Større fagmiljø
- Utvikle nye tenester
- Nye oppgåver
- Utnytter synergjar
- Utvikling samferdsel
- Kompetanseutveksling
- Digital utvikling
- Attraktivitet for ungdom
- Samarbeid i staden for å konkurrere
- Betre regional utvikling/ heilskapleg planlegging

Strategiar for å utnytte mogleikane:

- Relevant vidaregåande utdanning i tråd med regionale behov
- Heilskapleg samferdselsplan (bil, båt, fly, tunnelar og bruer, bane..)
- Samla kollektivplan Gode planar for alle utviklingsområde, godt forankra og med stor lojalitet til i regionen
- Felles infrastruktur digitalt, og i tråd med satsing for SMART teknologi, regionutvikling
- Utvikle tenester – etablere tenester : innovasjons- og FOU verksemd

- Heve attraktivitet og kjennskap til karrieremulegheiter i offentlege tenester i regionen
- Heiltidsstillingar., lærlingplassar, attraktive, urbane sentrumstilbod og bustadtilbod for ungdom i sentrum
- Betre rammer for integrering av innvandrarak
-

Regionkommunen sine mogleikheiter som myndeutøvar:

- Større ansvar for oppgåver frå staten (nye oppgåver)

Strategiar for å fremje mogleikheitene:

- Vise tilstrekkeleg fagligheit og skjønn over tid – skape tillit
- Byggje fagmiljø og fagkompetanse
- Knytte fagmiljø digitalt saman
- Stor nok til å utvikle fagpraksis saman med forsknings- og universitetsmiljø

Truslar



Truslar i ein ny regionkommune (tenesteyting):

- Tap av lokal kompetanseutvikling
- Geografisk avstand
- Byråkratisering
- Sentralisering
- Kulturforskjellar
- Nynorsk kontra bokmål
- Tenestene mindre tilgjengeleg
- Styringsutfordringar/ prioriteringsutfordringar

Strategiar for å kompensere for truslar:

- Legge til rette for fjernarbeidsplassar rundt om i eksisterande rådhus
- Bygge samla fagmiljø rundt om i distriktet, felles leiings- og verdiplattform for heile kommunen
- Digital samhandling, produksjon av tenester og styring/ leiing
- Bygge kompetanse hos innbyggjarar rundt rettslige standardar og rammer for å sikre profesjonalitet og likeverdighet til tenester og godar
- Effektivisere administrasjon – utnytte mogleiksrom i digitalt førsteval og automatisering av prosessar fullt ut
- Bygge felles «bedriftskultur» blant tilsette og politikarar
- Utvikle samhandlingsarena mellom politikk og administrasjon, og mellom kommune og innbyggjarar
- Språkleg nøytralitet i den nye kommunen
- Gode, heilskaplege planverk som er godt forankra rundt om

Regionkommunen sine truslar som myndeutøvar:

- Blir for rigid og utan lokalkunnskap nok til å bruke lovleg skjønn og fremje lokal utvikling?

Strategiar for å kompensere for truslane:

- Fjernarbeidsplassar rundt om i dagens lokalsamfunn eller oppsøkjande kontordagar rundt om i kommunen som sikrar kunnskap om lokale forhold og grunnlag for lokalt skjønn

Konklusjon og tilråding

Vidare arbeid med den nye regionkommuna må vere realistisk, og baserer seg på dei føresetnadene som er nevnt for å lykkast og ta ut gevinstane/ fordelane meldt i SWOT-ane.

Det er store mulegheiter for å lukkast med denne kommunen, og kunne ta ut store gevinstar i tenestemrådene. Vi vil møte utfordringar ved etablering og drift av den nye kommuna, som må møtast bevist for at utviklinga skal vere positiv. Kommunane har meldt kva strategiar som må til for å møte dette offansivt, og gruppa vil tilrå at desse leggjast vekt på i vidare arbeid.