



SAKSFRAMLEGG

Saksnr	Utvalg	Møtedato
	Kommunestyret - Bjugn kommune	

Saksbehandler: Tor Langvold

Intensjon om et sterkere regionsamarbeid med utvidet demokratisk styring

Vedlegg:

- 1 Brev av 19.01.10 fra KS, St. Olavs Hospital og Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
- 2 Brev av 24.02.10 fra Fosen Regionråd
- 3 Intensjonserklæring "Intensjon om et sterkere regionsamarbeid - med utvidet demokratisk styring"

Sakens bakgrunn og innhold:

Kommunesektoren har siden midten av 1980-tallet gjennomgått en periode med kontinuerlige reformer. Veksten i kommunale oppgaver har ført til store endringer i den kommunale organiseringen, der nye utvalg og komiteer har blitt opprettet i takt med de nye oppgavene. Resultatet har vært en utvikling i retning av et svært kommunalt organisasjonslandskap, hvor nye ledelses- og styringsformer eksisterer side om side med tradisjonelle og veletablerte strukturer.

Vi ser at kommunene i stadig større grad benytter samhandling med andre aktører for å løse kommunale oppgaver. Dette kan være i form av samarbeid med frivillige organisasjoner, interkommunale samarbeidsløsninger, etablering av interkommunale selskaper (IKS) og vertskommunemodeller, kjøp av private tjenester og etablering av Aksjeselskap (A/S), for å kunne løse oppgaver på tvers av kommunegrensene og i felleskap med flere kommuner.

Bak de ulike samarbeidsløsningene ligger en intensjon om å skape et godt lokalmiljø med bedre kvalitet på tjenestene for innbyggerne. De ulike styringsformene representerer et stort nettverk av ulike aktører som opererer innenfor delegert myndighet fra kommunestyret. Dette ser vi over tid bl.a. har medført endringer i politikerrollens innhold og karakter, noe som også får konsekvenser for utøvelse av demokratisk styring.

I prosjektet *Framtidens kommuner* i perioden 2003 - 2005 konkluderte så godt som alle kommuner i Sør-Trøndelag med at det er ønskelig å utvikle et tettere og mer forpliktende interkommunalt samarbeid som alternativ til endringer i kommuneinndelingen. Kommunene la vekt på at det interkommunale samarbeidet bør utvikles innenfor faste geografiske samarbeidsregioner og at det var behov for å utvikle nye styringsmodeller for interkommunalt samarbeid.

Tunge samfunnstrender tilsier sterkere strukturer

Alle kommuner i Sør Trøndelag står overfor store utfordringer og store muligheter i møte med tunge samfunnstrender de kommende årene. Følgende forhold vil utfordre kommunene spesielt i årene som kommer:

- Eldrebølgen vil kreve en kraftig ekspansjon i det kommunale tjenestetilbudet
- Samhandlingsreformen innenfor helsesektoren tilsier desentralisering av flere og tyngre oppgaver til kommunene
- Mangel på arbeidskraft, kompetanse og den økonomiske situasjonen gjør at det vil stilles store krav til ytterligere omstillinger i kommunene
- Kommunens rolle som samfunnsutvikler vil stille krav til kompetanse og en samordnet utviklingsinnsats

Det samlede utfordringsbildet i Sør Trøndelag peker i retning av at det vil bli behov for andre og sterkere strukturer for oppgaveløsning i kommunesektoren. Dagens generalistkommuner og dagens kommuneinndeling utfordres som følge av tyngre oppgaver med større krav til befolkningsgrunnlag, kompetanse og evne til samordning. Særlig velferdsutfordringer reiser grunnleggende spørsmål om dagens kommuner er egnet til å ivareta et tyngre ansvar for tjenesteproduksjon. Det henger nært sammen med at det i dag er store forskjeller i forutsetninger for å løse lovpålagte oppgaver mellom kommunene. (Ref NIVI Rapport 2009:2)

Utfordring til kommunene i Sør Trøndelag og kommunene i Fosen Regionråd om å drøfte utvikling av et mer forpliktende samarbeid mellom kommunene i regionen

1. Fylkesmannen i Sør - Trøndelag i samarbeid med KS og St.Olav utfordrer i brev av 19.01.2010 kommunene om å drøfte utvikling av et mer forpliktende samarbeid mellom kommunene i regionen. Med frist innen 1.07.2010.
2. Fosen Regionråd har i brev anmodet kommunestyret om å behandle oppsummering og konklusjon fra felles formannskapsmøte for Fosen 23.09.2009, om St.meld 47 (2008 - 2009) Samhandlingsreformen. Med frist innen 1.07.2010.
3. Fosen Regionråd har i brev anmodet kommunestyret om politisk behandling av intensjonsklæring " *Intensjon om et sterkere regionsamarbeid - med utvidet demokratisk styring*". Med frist innen 20.05.2010.

Utfordring til kommunene om å drøfte utvikling av et mer forpliktende samarbeid i kommunesektoren med utgangspunkt i samhandlingsreformen.

Med utgangspunkt i vedtak i KS fylkesmøte 6/11-09, inviterer KS, St Olavs hospital og Fylkesmannen gjennom dette brevet kommunene med på en prosess for å utvikle et mer robust kommunesamarbeid med utgangspunkt i den varslede samhandlingsreformen. Kommunene utfordres til å gjennomføre drøftinger lokalt og regionalt, slik at de innen 1.07-2010 kan ha forankrede strategier for kommunesamarbeid, og har klarlagt hvilke kommuner/kommunegrupper de ønsker å utrede helsereformen sammen med.

For å komme videre konkluderte KS fylkesmøte med følgende:

1. En felles fylkesgruppe med deltakelse fra KS, Fylkeskommunen, Fylkesmannen og St. Olav får et koordinerende ansvar for det videre arbeidet med helsereformen og utvikling av kommunesamarbeidet. Gruppen skal bidra til at det tas et helhetlig fylkesgrep og være en pådriver og støtte i forhold til prosessen i og mellom kommunene.
2. Fram til 1.juli 2010 utfordres hvert enkelt kommunestyre til:
 - Å avklare sin samarbeidsstrategi, dvs en strategi som angir mål og prinsipper for samarbeidet, hvilke type oppgaver det er aktuelt å samarbeide om, holdning til myndighetsoverføring fra kommunestyre mv.
 - Å avklare hvilke kommuner/kommunegrupper de ønsker å være sammen med for å utrede og ha dialog med helseforetaket når en skal definere hvilke oppgaver, funksjoner og tjenester som skal legges ut til kommunene.

I langsiktig plan for Fosen 2009 - 2012 er det vedtatt følgende overordna målsetting for regionsamarbeidet:

- Medlemmene av Fosen Regionråd har som sitt overordnede mål å medvirke til utvikling av en robust Fosenregion gjennom samhandling og samarbeid, deling av kompetanse samt utvikle leveringsdyktigheten av tjenester.
- Gjennom kontinuerlig og målretta arbeid skal vi løfte fram regionale utviklingsområder og tiltak som bidrar til nyskaping, identitet og tilhørighet for innbyggerne på Fosen.

Styret i Fosen Regionråd vedtok i sak 10/09 "Dit skal vi" -framtidbilder for kommunesamarbeidet på Fosen å gi rådmannsgruppa i mandat å utrede organisering av regionsamarbeidet som Fosen Samkommune. En slik satsing krever at styret i Fosen Regionråd og kommunestyrene i medlemskommunene tar stilling til mål og prinsipper for satsingen, herunder innholdsmessig utvikling og hvordan samarbeidet skal organiseres politisk, administrativt og faglig.

Utfordringer og muligheter på Fosen:

1. En ren videreføring av dagens kommuneinndeling og dagens samarbeidsformer gir ikke et tilstrekkelig svar på sentrale utfordringer knyttet til å sikre effektive og gode tjenester, god styringsevne og lokalt forankra demokrati og folkestyre.
2. Skal generalistkommunesystemet videreføres vil det kreve omstilling for at alle kommunene - over tid - reelt skal kunne ivareta samme oppgaveansvar og være en drivende kraft i tjenesteproduksjon og i utvikling av velferdssamfunnet.
3. Dersom kommunene ønsker at interkommunalt samarbeid skal kunne bli en troverdig og selvstendig strategi for oppgaveløsning, må det skje et skifte i omfang og organisering av det interkommunale samarbeidet. Alternativt til et interkommunalt styringsgrep er at utfordringene kommunene står overfor løses gjennom kommunesammenslutninger.
4. For å komme videre må kommunestyrene avklare sin samarbeidsstrategi, dvs en strategi som angir mål og prinsipper for samarbeidet, hvilke type oppgaver det er aktuelt å samarbeide om, holdning til myndighetsoverføring fra kommunestyrene mv.

Viktige spørsmål det må tas stilling til:

A. Hvilken rolle skal Fosen Regionråd ha framover?

- i "innenrikspolitikken"?
- i "utenrikspolitikken"?

Driftsoperatør eller utvikler?

B. Hva er samarbeidsstrategiene (mål og prinsipper for samarbeidet?) To mulige samarbeidsstrategier - hvilke skal vi velge?

- Praktisk pragmatisk samarbeid?
- Forpliktende strategisk samarbeid?

C. Hvilke type oppgaver er det aktuelt å samarbeide om?

D. Hva er holdningene til myndighetsoverføring?

På bakgrunn av ovennevnte betraktninger har rådmannsgruppen i regionrådet utarbeidet vedlagte *Intensjonserklæring* som er behandlet i styret i Fosen Regionråd, sak 32/09.

Rådmannens vurdering

Rådmannen vurderer det som naturlig å behandle de ulike henvendelsene til kommunen om et sterkere regionalt samarbeid i en og samme sak. De ulike aktørenes engasjement omkring temaet viser at det regionale og interkommunale samarbeidet har et økt fokus for tiden og oppmerksomheten omkring styringsform og innhold er stor.

Som tidligere nevnt er det flere forhold som bidrar til å sette temaet på dagsorden. Samhandlingsreformen tvinger bl.a fram et samarbeid mellom kommunene og utfordrer den enkelte kommunes robusthet både når det gjelder samhandling, kompetanse, økonomi og personalressurser. Det er ikke uten grunn at Fosen DMS er et forbilde for andre kommuner i landet og at overordna myndigheter viser stor interesse for det som skjer på Fosen.

Fosenregionen har hatt et utstrakt samarbeid over 20 år og det er prøvd ut ulike former for samarbeidsløsninger - vi har øvd oss lenge. Fra etablering av prosjekt og faglige nettverk i oppstartsfasen til myndighetsoverføringer fra kommunestyrene til IKS, vertskommuner og kjøp av tjenester den senere tid. Slik sett har det vært og er et utstrakt form for regionalt samarbeid på Fosen, noe NIVI rapporten om "Interkommunalt samarbeid i Sør Trøndelag" også påpeker. Rapporten viser til Fosen Regionråd og Værnesregionen som de to regionene som har kommet lengst i utvikling av formelle samarbeidsløsninger.

Denne erfaringen er nok med på å danne plattformen og grunnlaget for etableringen av fellestjenestene på Fosen, samt etablering av Fosen DMS. Det er våre erfaringer og vår historie som er årsaken til at vi er der vi er i dag. Samarbeidet i regi av Fosen Regionråd har fram til i dag både vært av strategisk og praktisk art og framstår som vellykket og blir ofte brukt som referanse på hva regionen kan prestere/etablere.

Konklusjon fra felles formannskapsmøte for Fosen 23.09.2009:

Styret i Fosen Regionråd har vedtatt at Fosen Distriktsmedisinske Senter IKS er regionens utviklingsaktør i forhold til Samhandlingsreformen. Fosen DMS skal bidra til at det iverksettes strategiske tiltak som er viktig for hele Fosen, og på den måten være et verktøy for å møte de utfordringer regionen står overfor med tanke på utvikling av helse og omsorgstjenester.

Denne konklusjonen gir også et svar på utfordringene fra KS, St Olav og Fylkesmannen i Sør Trøndelag om et forpliktende samarbeid i kommunesektoren med utgangspunkt i Samhandlingsreformen.

Etter de senere års utstrakt bruk av vertskommunemodell og etablering av IKS, står samarbeidet ved et veiskille. Det er helt klart at vi gjennom år har hatt stort fokus på raske etableringer av gode fellestjenester og i mindre grad vært opptatt av å ivareta lokaldemokratiet. Styringsformen er ikke god nok og vi må erkjenne at vi har et demokrati - underskudd i vårt regionale samarbeid. Vi står derfor overfor en utfordring der vi må etablere en felles demokratisk styringsform for samarbeidet.

Vi må vurdere nye og mer demokratiske samarbeidsløsninger, fokusere på områder som profilerer Fosen og den enkelte kommune. Dette gjør vi ved å involvere kommunestyrene i diskusjoner og beslutninger i forkant av en sak, samtidig som at det enkelte kommunestyre selv initierer til samarbeidsløsninger ut fra egne lokale behov.

Samkommunemodellen er også en del av denne diskusjonen. I denne styringsformen blir det etablert et kommunestyre for Samkommunen med myndighet i forhold til de tjenestene som er lagt inn i Samkommunen.

Spørsmålet vil da bli:

Hvilke oppgaver blir liggende igjen i "morkommunen" og hvor interessant vil det bli å sitte i kommunestyret for de igjenværende tjenesteområdene? Dette er spørsmål man må vurdere i

en demokratisammenheng. Samkommunestyret er avledet demokrati av deltakerkommunenes kommunestyre.

Avstanden fra innbyggerne i Bjugn kommune til beslutningstakerne i en evt. Fosen Samkommune vil bli stor og lite hensiktsmessig slik rådmannen ser det. Man vil få en enda tydeligere fragmentert styring av velferdstjenestene, dette på grunn av at vi bl.a allerede har et nært og godt samarbeid med nabokommunen Ørland, hvor vi har slått sammen flere av våre tjenester. Noen av tjenestene vil ligge i Bjugn kommune, mens stadig flere tjenester blir organisert gjennom et samarbeid tilknyttet en eventuell Fosen Samkommune. Den største utfordringen blir mangel på helhetlig styring av velferdstjenestene, da myndighet og ledelse ikke blir samkjørt og koordinert, noe som spesielt vil berøre våre innbyggere som har behov for langvarige og koordinerte tjenester.

Rådmannen vil med bakgrunn i ovennevnte betraktninger ikke anbefale kommunestyret i Bjugn å gå inn for etablering av en Fosen Samkommune, men i stedet vurdere et enda sterkere samarbeid med Ørland kommune.

Rådmannen viser til Intensjonserklæringen side 2 siste avsnitt under pkt a) " *Prinsippet om samarbeid som strategi for å videreføre eksisterende kommuner er samtidig ikke til hinder for at den enkelte kommune selv kan ta opp spørsmål om kommunesammenslutning.*"

Når man fra Fylkesmannsnivå og regionalt nivå initierer en så omfattende og svært viktig debatt omkring regionalt samarbeid, er det naturlig at Bjugn kommune også tar opp igjen diskusjonen om et sterkere samarbeid med Ørland kommune. Det er flere årsaker til det:

- Utviklingen i forhold til Ørland hovedflystasjon vil stille store krav både til den offentlige tjenesteyting og til våre fritidsarenaer. Felles arealdisponeringer blir viktig for å videreutvikle et felles bo- og arbeidsmarked.
- Kommunene har slått sammen flere tjenester med gode erfaringer
 - Personal
 - PPT-tjenesten
 - Regnskap
 - Landbruk
 - IKT
 - BFV (Bjugn felleskommunale vannverk)
 - Felles saksbehandlingssystem
 - Felles sentralbordsystem
 - Den statlige delen av NAV
- Geografisk nærhet mellom kommunesentrene
- Små og sårbare fagmiljø blir mer robuste når de blir slått sammen
- Større krav fra brukerne til kvalitet på tjenestene, gjør at vi bl.a er avhengig av å rekruttere spisskompetanse. Større fagmiljø har vist at rekrutteringsprosessen er enklere
- Et sterkere samarbeid med Ørland kommune vil skape større nærhet til tjenesten og et mer helhetlig tjenestetilbud, som bl.a vil gjøre det enklere å koordinere tjenester for brukere med store hjelpebehov
- Samtidig er det viktig for Bjugn å signalisere en vilje til samarbeid med de 3 andre kommunene nordover langs Fosen-kysten.

Ordførerens innstilling:

1. Bjugn kommunestyre slutter seg til konklusjonene fra felles formannskapsmøte for Fosen 23.09.2009 og vedtar at Fosen Distriktsmedisinske senter IKS er regionens utviklingsaktør i forhold til Samhandlingsreformen.
2. Bjugn kommunestyre ønsker å videreutvikle Fosen Regionråd med en sterkere demokratisk styringsform.

3. Bjugn kommunestyre foreslår å utrede samkommune med Ørland kommune. Samtidig inviteres Åfjord, Roan og Osen kommuner til å delta i prosessen.
4. Bjugn kommunestyre foreslår å sette ned en styringsgruppe som skal lede samkommuneutredningen.