



Utredning av tjenestesamarbeid mellom Fjord og Stranda kommuner

BENT ASLAK BRANDTZÆG, ERIK MAGNUSSSEN OG AUDUN THORSTENSEN

TF-rapport nr. 714

2022

Tittel: Utredning av tjenestesamarbeid mellom Fjord og Stranda kommuner
TF-rapport nr: 714
Forfatter(e): Bent Aslak Brandtzæg og Erik Magnussen
Dato: 11.11.2020
ISBN: 978-82-336-0547-6
ISSN: 2703-7894
Pris: 180 (Kan lastes ned gratis fra www.telemarksforskning.no)
Framsidedfoto: Fylkesatlas Vestland
Prosjekt: Utredning av tjenestesamarbeid mellom Fjord og Stranda kommuner
Prosjektnr.: 20220600
Prosjektleder: Bent Aslak Brandtzæg
Oppdragsgiver(e): Fjord kommune

Spørsmål om denne rapporten kan rettes til:

Telemarksforskning
Postboks 4
3833 Bø i Telemark
Tlf: +47 35 06 15 00
www.telemarksforskning.no

Resymé:

Utredningen ser på muligheter for interkommunalt samarbeid mellom Stranda og Fjord på områdene oppvekst og pleie og omsorg. Dette gjelder i første rekke for bygdene Norddal, Eidsdal og Geiranger. Utredningen ser også på samarbeidmuligheter på andre områder, i første rekke knyttet til tekniske tjenester og IKT.



Bent Aslak Brandtzæg er utdannet geograf fra Universitetet i Bergen. Brandtzæg er ansatt som seniorforsker og har jobbet ved Telemarksforskning siden 1995. Brandtzægs faglige hovedfokus ligger innenfor kommunalforskning, interkommunalt samarbeid, kommunestruktur og regional utvikling.



Erik Magnussen er utdannet statsviter fra Universitetet i Agder, med spesialisering innen endring og omstilling i lokalforvaltningen. Magnussen er ansatt som forsker ved Telemarksforskning, og jobber primært med prosjekter relatert til lokaldemokrati og forvaltning, offentlig (sam)styring og velferdsforskning.



Audun Thorstensen er utdannet statsviter fra NTNU, er seniorforsker og har vært ansatt ved Telemarksforskning siden 2007. Ved Telemarksforskning arbeider han tett opp mot de mange kommunene som har rammeavtale med instituttet på økonomifaglig råd og dokumentasjon. Thorstensen arbeider med forskningsprosjekter innen kommunaløkonomi, med statistiske analyser og bruk av KOSTRA-data som spesialfelt.

Forord

På oppdrag fra Fjord og Stranda kommuner har Telemarksforsking gjennomført en utredning av muligheter for tjenestesamarbeid mellom kommunene. Utredningen ser spesielt på samarbeidsmuligheter på områdene oppvekst, pleie og omsorg og helse. Geografisk har utredningsarbeidet vært avgrenset til de sørlige delene av kommunene, dvs. bygdene Norddal, Eidsdal og Geiranger. I tillegg ser utredningen på samarbeidsmuligheter innenfor teknisk sektor og IKT. Dette er mulige samarbeidsområder som omfatter kommunene som helhet.

Ved Telemarksforsking har Bent Aslak Brandtzæg vært prosjektleder for utredningsarbeidet, mens Erik Magnussen og Audun Thorstensen har vært prosjektmedarbeidere. Utredningen er gjennomført i løpet av høsten 2022, og intervjuer i kommunene utgjør en viktig del av datagrunnlaget. I tillegg har vi benyttet tilgjengelige data og statistikk fra kommunene og SSB.

Kommunedirektørene i Fjord og Stranda har vært våre hovedkontakter i forbindelse med gjennomføringen av utredningsarbeidet. Vi vil takke for samarbeidet, og vil også benytte anledningen til å takke de som har stilt opp på intervju eller bidratt med annen informasjon.

Bø, 10.01.2023

Bent Aslak Brandtzæg

Prosjektleder

Innhold

Sammendrag	9
Bakgrunn, formål og gjennomføring.....	9
Befolkningsutvikling, demografi og kommunal økonomi	9
Oppvekst	10
Pleie og omsorg.....	11
Legetjenester	13
Tekniske tjenester	14
IKT	14
Mulige organisatoriske løsninger.....	15
1. Innledning	17
1.1 Bakgrunn for prosjektet	17
1.2 Formål.....	17
2. Kunnskapsstatus og konkretisering av problemstillinger	18
2.1 Status og utviklingstrekk knyttet til befolkning og demokrati.....	18
2.2 Økonomiske forutsetninger	18
2.3 Dagens status og utviklingstrekk på aktuelle tjenesteområder	19
2.4 Samarbeidsbehov, samarbeidsmuligheter og begrensinger	19
2.5 Fordeler og ulemper med formelle og praktiske samarbeidsmodeller.....	20
2.6 Aktuelle modeller for kostnadsfordeling	20
3. Gjennomføring	22
3.1 Datainnsamling	22
3.2 Leserveiledning.....	22
4. Befolkningsutvikling og demografi	23
4.1 Befolkningsutvikling over tid	23
4.2 Prognoser for framtidig befolkningsutvikling	26

5. Økonomiske forutsetninger	29
5.1 Økonomiske rammebetingelser	29
5.2 Mer-/mindreforbruk på ulike tjenesteområder.....	30
5.3 Framtidig tjenestebehov og demografikostnader.....	32
6. Oppvekst	35
6.1 Lokalisering av tjenestetilbud.....	35
6.1.1 Fjord kommune	35
6.1.2 Stranda kommune.....	35
6.2 Dalsbygda barnehage.....	35
6.2.1 Tjenestemottakere, bemanning og organisering.....	35
6.2.2 Bygningsmassen.....	36
6.3 Eidsdal skule.....	37
6.3.1 Tjenestemottakere, bemanning og organisering.....	37
6.3.2 Bygningsmassen.....	38
6.4 Geiranger barnehage.....	38
6.4.1 Tjenestemottakere, bemanning og organisering.....	38
6.5 Geiranger skule.....	38
6.5.1 Tjenestemottakere, bemanning og organisering.....	38
6.5.2 Bygningsmassen.....	39
6.6 Samarbeidsbehov og samarbeidsmuligheter.....	39
6.7 Aktuelle samarbeidsmodeller	39
6.7.1 Faglig samarbeid og bruk av felles lærerressurser	40
6.7.2 Samlokalisering.....	41
7. Pleie, omsorg og helse	45
7.1 Pleie-, omsorgs- og helsetjenestene i Eidsdal.....	45
7.1.1 Organisering og lokalisering	45
7.1.2 Tjenestemottakere og bemanning.....	46

7.1.3	Kvalitet på tjenestetilbudet	46
7.2	Pleie-, omsorgs- og helsetjenestene i Geiranger	47
7.2.1	Organisering og lokalisering	47
7.2.2	Tjenestemottakere og bemanning	48
7.2.3	Kvalitet på tjenestetilbudet	49
7.3	Samarbeidsbehov og samarbeidsmuligheter	50
7.4	Aktuelle samarbeidsmodeller	51
7.4.1	Samlokalisering	51
7.4.2	To lokasjoner, men felles ledelse og bemanning	52
7.4.3	Samarbeid om legetjenester	53
8.	Andre aktuelle samarbeidsområder	55
8.1	Samarbeidsbehov innenfor teknisk sektor	55
8.1.1	Samarbeidsmuligheter på sørsiden av fjorden	55
8.1.2	Behov for mer helhetlig samarbeid	56
8.1.3	Mulige organisatoriske løsninger	57
8.2	Samarbeid om IKT	58
9.	Samlede vurderinger og anbefalinger	60
9.1	Ulike former for interkommunalt samarbeid og lovregulering	60
9.2	Oppvekst: Fordeler og ulemper med aktuelle samarbeidsmodeller	61
9.2.1	Faglig samarbeid og bruk av felles lærerressurser	61
9.2.2	Samlokalisering	62
9.2.3	Formell organisering og finansiering	63
9.3	Pleie, omsorg og helse: Fordeler og ulemper med aktuelle samarbeidsmodeller	63
9.3.1	Samlokalisering	63
9.3.2	To lokasjoner, men felles ledelse og bemanning	64
9.3.3	Samarbeid om legetjenester	65
9.3.4	Formell organisering og finansiering	65

9.4	Teknisk sektor: Fordeler og ulemper med aktuelle samarbeidsmodeller	66
9.4.1	Samarbeid på sørsiden av fjorden (Nordal, Eidsdal og Geiranger)	66
9.4.2	Helhetlig administrativt samarbeid.....	66
9.4.3	Mulige organisatoriske løsninger	67
9.5	Momenter det er viktig å være klar over dersom kommunene velger å gå for interkommunalt samarbeid.....	68
9.5.1	Pukkelkostnader, men langsiktig effektiviseringspotensial.....	68
9.5.2	Premisser for et godt samarbeid	68
9.5.3	Verktøy for styring, koordinering og kontroll	70
9.6	Konklusjoner.....	71
9.6.1	Overordnet.....	71
9.6.2	Oppvekst.....	71
9.6.3	Pleie, omsorg og helse	72
9.6.4	Teknisk sektor og IKT.....	73
	Vedlegg	76
	Befolkningsutvikling på grunnkrets nivå	76

Sammendrag

Bakgrunn, formål og gjennomføring

Denne rapporten omhandler behov og muligheter for interkommunalt samarbeid mellom Stranda og Fjord kommuner. Det gjelder i første rekke for områdene oppvekst og pleie og omsorg og helse. Geografisk har fokuset vært på de sørlige delene av kommunene, dvs. bygdene Norddal, Eidsdal og Geiranger. I tillegg har det også vært en del av oppdraget å se på samarbeidmuligheter på andre tjenesteområder, men det har vært lagt til grunn at dette er sekundært og ikke skulle fortrenge søkelyset på de prioriterte tjenesteområdene. Av andre områder har vi sett på samarbeidmuligheter innenfor teknisk sektor og IKT. Det siste omfatter også interkommunale samarbeid som berører kommunene som helhet.

Utredningsarbeidet er basert på befaringer og intervjuer i området. I tillegg har vi benyttet tilgjengelige data og statistikk for de aktuelle tjenesteområdene, samt eksisterende utredninger og rapporter fra Fjord og Stranda. Vi har også trukket inn erfaringer fra andre deler landet.

Innledningsvis ser utredningen, status, utvikling og framtidssikter når det gjelder demografi og kommunal økonomi. Denne gjennomgangen gir grunnlag for å si noe om det framtidige utfordringsbildet, og behov og muligheter for å løse de framtidige utfordringene gjennom interkommunalt samarbeid.

Videre har utredningen en gjennomgang av status og framtidssikter på de aktuelle tjenesteområdene, hva slags samarbeidsbehov og samarbeidmuligheter som finnes og hvilke samarbeidsmodeller som kan være aktuelle. Avslutningsvis, i kapittel 9, har vi en samlet vurdering av fordele og ulemper med aktuelle samarbeidsmodeller.

Befolkningsutvikling, demografi og kommunal økonomi

Hovedbildet når det gjelder befolkningsutvikling er at folketallet har blitt redusert over lang tid. Det er de minst sentrale grunnkretsene som er rammet hardest av befolkningsnedgangen. Prognoser for framtidig befolkningsutvikling tilsier en reduksjon i folketallet på om lag 20 prosent for begge kommunene fram mot 2050. Begge kommuner vil få en betydelig reduksjon i de yngre aldersgruppene, mens det vil bli en betydelig økning blant de som er 67 år og eldre. Det innebærer at kommunen i framtida har behov for å vri ressurser fra oppvekst og over på pleie, omsorg og helse. Beregningene av akkumulerte demografikostnader fram mot 2040, viser at kostnadene for både Stranda og Fjord vil reduseres med henholdsvis 20 og 15 mill. kr. på skole, men øke med henholdsvis 47 og 34 mill. kr. på pleie og omsorg. Oppvekst er et område hvor begge kommuner ligger over «normert utgiftsnivå» per i dag. Interkommunalt samarbeid vil slik sett være tiltak for å kunne drive mer kostnadseffektivt og opprettholde et tilbud med tilfredsstillende kvalitet.

Oppvekst

Innenfor oppvekstfeltet omfatter tjenestetilbudet på sørsiden av Norddalsfjorden følgende tilbud: Dalsbygda barnehage i Nordal, Eidsdal skule og Geiranger skole og barnehage. Begge skolen har elver fra 1.-10. trinn.

Både skolen og barnehagene har lavt og synkende barnetall. Bemanningen er liten og sårbar, og det er vanskelig å rekruttere kvalifiserte lærere og barnehagelærere. Det er også svært vanskelig å få tak i vikarer. Rekrutterings- og bemanningsutfordringene er størst i Geiranger. Her er det også vanskelig å få tak i ukvalifiserte. Det er vanskelig å rekruttere lærere til små fagmiljøer hvor du blir sittende alene med mye ansvar, og hvor du gjerne må undervise i mange fag som du ikke har kompetanse i. Utfordringene er størst på ungdomstrinnet, hvor det også er større krav til spesialisert fagkompetanse. Dette er utfordringer som ikke vil avta i årene som kommer, etter hvert som andel i yrkesaktiv alder synker og kampen arbeidskraften tiltar. Det er derfor behov for samarbeid for å kunne opprettholde tilbud som er forsvarlig både faglig og sosialt.

Innenfor oppvekst er to samarbeidsmodeller aktuelle. Den ene modellen omfatter faglig samarbeid om bruk av felles lærerressurser, mens den andre omfatter samlokalisering.

De største fordelene med faglig samarbeid og bruk av felles lærerressurser synes å være som følger:

- Mer fleksibel bruk av lærerressurser og bemanning på tvers av skoler og barnehager kan gjøre at det blir lettere å opprettholde dagens barnehage- og skoletilbud
 - Lærere kan undervise samme fag på begge skolene
 - Undervisning kan overføres digitalt fra den ene skolen til den andre
- Ved å bruke lærerressurser på tvers av skoler og barnehager blir man mindre sårbare dersom noen blir syke eller slutter i jobben
- Det kan bli lettere å lyse ut fulle stillinger, noe som kan lette rekrutteringen

De største ulempene med faglig samarbeid og bruk av felles lærerressurser synes å være:

- Stillinger med uforutsigbar arbeidssituasjon og reising mellom ulike arbeidssteder kan være mindre attraktive
- Stillinger som skal dekke ulike arbeidssteder kan vanskeliggjøre samarbeid og tverrfaglig fokus i den enkelte skole og barnehage
- Utstrakt bruk av digital undervisning gir dårligere kvalitet på undervisning og oppfølging sammenlignet med fysisk tilstedeværelse
- Bruk av stillingsressurser på tvers av skoler og barnehager krever god planlegging og koordinering

Samlet sett vil bruk av lærerressurser på tvers av skolene kreve såpass omfattende felles planlegging og koordinering at det vil være behov for felles ledelse. Dette vil være en form for samarbeid for å forsøke å sikre at man klarer å opprettholde et forsvarlig skole og barnehagetilbud der de er lokalisert i dag.

Gjennom intervjuene er det flere som tar til orde for felles skole eller oppvekstsenter ved Eidsvatnet. Det vil eventuelt bli liggende omtrent midt mellom de tre bygdene. Dette har

tidligere vært et mindre aktuelt alternativ for Geiranger på grunn av rasfarlig vei. Den mest rasfarlige strekningen er nå i ferd med å bli utbedret. De største fordelene med samlokalisering ved Eidsvatnet synes å være som følger:

- Man vil få et større, sterkere og mindre sårbart fagmiljø
- Man vil få et mer attraktivt fag- og arbeidsmiljø hvor det er lettere å rekruttere kvalifisert kompetanse. Kampen om kvalifisert arbeidskraft vil tilspisse seg årene som kommer
- Det vil bli lettere å unytte lærernes samlede kompetanse på en mer fleksibel og effektiv måte
- Det vil høyst sannsynlig bli et bedre faglig tilbud som følge av styrket lærerkompetanse
- Elevene vil få et større og bedre sosialt læringsmiljø som følge av flere medelever å spille på. Dette kan også være positivt for overgangen til videregående skole
- Samlokalisering av kan sees på som et felles utviklingsprosjekt for å styrke oppvekstilbudet og attraktiviteten for bosetting i alle tre bygdene

De største ulempene med samlokalisering synes å være som følger:

- De som bor i Norddal og Geiranger vil få lenger reisevei
- Deler av veien fra Geiranger til Eidsvatnet vil fremdeles være noe rasutsatt etter at rassikringstiltakene er gjennomført
- På kort sikt vil det være økte kostnader knyttet til bygging av ny skole sammenlignet med om man fortsetter å brukere og vedlikeholde eksisterende bygningsmasse.
- En del vil oppleve det som et tap for bygda dersom skole og eventuelt barnehage blir flyttet ut fra bygda. Dette kan føre til uheldige konflikter

Det her også vært diskutert samlokalisering ved Eidsdal skule. En slik samlokalisering vil ha mange av de samme fordelene og ulempene som en samlokalisering ved Eidsvatnet, men ulempene knyttet til reiseavstander vil forsterkes for elever bosatt i Geiranger. Det var stor motstand i Geiranger mot et forslag om å overføre ungdomsskoleelevene til Eidsdal. I Eidsdal er det også forståelse for at dette er mindre ønskelig i Geiranger.

Pleie og omsorg

Innenfor pleie og omsorg vil brukere av sykehjem, hjemmetjenester og andre omsorgstjenester øke i årene som kommer. Dekningsgrader når det gjelder nødvendig formell kompetanse er lav. Det gjelder først og fremst sykepleierdekning, men også tilgang på desentraliserte legetjenester er lav eller fraværende på sørsida. Framover vil det derfor være behov for å se nærmere på hvordan disse tjenestene kan styrkes på en effektiv måte som sikret tilstrekkelig bemanning av kvalifisert personell og et godt og forsvarlig tilbud til brukene av tjenestene. Innen pleie, omsorg og helse er det lignende samarbeidsmodeller som på oppvekst som er vurdert. Modellene som er vurdert for pleie og omsorg er samlokalisering ved Eidsvatnet og samarbeid med felles ledelse og bemanning.

Det største fordelene med samlokalisering til Eidsvatnet synes å være:

- Kostnadsbesparelser i driften av tjenestene. Både i form av at man reduserer fra to lokasjoner til én, og i form av reduserte utgifter til ledelse, mindre dobbeltarbeid til administrative oppgaver, rutiner og rapportering
- En mer robust ansattgruppe og et større fagmiljø reduserer sårbarhet i bemanningen og kan styrke kvaliteten på tjenestene gjennom økt spesialisering
- Mer fleksibel utnyttelse av (knappe) faglige ressurser
- Lettere å rekruttere kvalifisert personell til fremtidens pleie- og omsorgstjeneste.
- Grobunn for samarbeid om innkjøp, opplæring og kompetanseheving på fagsystemer, velferdsteknologi mv.
- Større rom for å drive faglig utviklingsarbeid

Det er imidlertid også mulige ulemper med en modell med samlokalisering:

- Man vil miste en del av synergieffektene som dagens tjenester har knyttet til samarbeid med nærmiljøet i bygdene i henholdsvis Eidsdal/Nord og Geiranger. Vi tenker da på samarbeid mellom tjenestene, frivilligheten og næringslivet
- Besøkende/pårørende få lengre reisevei. En risikerer med andre ord at beboere får mindre besøk, og blir mer isolert
- Fortsatt rasfare innebærer risiko for at man ikke får gitt nødvendige pleie- og omsorgstjenester, ved en samlokalisering til Eidsvatnet
- Det vil påløpe betydelige investeringskostnader til nybygg
- Et spørsmål om hvorvidt jobbsøkere ønsker å søke seg til en tjeneste der avstandene på rutene hjemmetjenesten kjører, er svært lange, selv om fagmiljøet er større

Med samarbeidsmodellen der man etablerer en felles ledelse for den samlede pleie- og omsorgstjenesten på sørsiden, vil man beholde dagens to omsorgssentre i Eidsdal og Geiranger. Man vil da kunne hente ut en del av de samme gevinstene som i alternativet med samlokalisering, og samtidig unngå en del av de ulempene en samlokalisering medfører.

Mer konkret synes de fremst fordelene med en modell med to lokasjoner, men med felles ledelse og bemanning å være:

- En mer kostnadseffektiv drift og utnyttelse av begrensede ressurser, herunder både stor-driftsfordeler, risikofordeling og effektiv kapasitetsutnyttelse.
 - Reduserte utgifter til ledelse
 - Mulig å effektivisere på rutiner, rapportering, rutekabal og administrative oppgaver som de to tjenestene i dag utfører hver for seg – og dermed dobbelt opp.
- Et samarbeid på tjenestenivå vil også gi grobunn for mer samarbeid om innkjøp, opplæring og kompetanseheving på fagsystemer, velferdsteknologi mv.
- En større ansattgruppe og fagmiljø
 - Redusert sårbarhet ved sykdom, kursvirksomhet og annet fravær.
 - Mulighet til å utnytte dagens begrensede sykepleierkompetanse mer effektivt på tvers av dagens tjenester
 - Muligheter for økt spesialisering kompetansemessig
 - Enklere å prioritere deltakelse i tjenesteutviklingsprosjekter, innføring av velferdsteknologi mv., samtidig som man opprettholder den daglige driften av tjenestene
 - Et større fagmiljø er et fortrinn i konkurransen om nødvendig arbeidskraft

- Dersom tildeling av tjenester legges til samarbeidet, vil man kunne harmonisere nivå og innslagspunkter for ulike tjenester for beboere på sørsiden
- Unngår ulempene som følger med samlokaliseringsmodellen
 - Utgifter til nybygg på Eidsvatnet
 - Avstander fra Eidsvatnet og til Eidsdal og Geiranger, med de ulemper det kunne fått for beboere mht. isolasjon

De fremste ulempene synes å være:

- Man vil fortsatt måtte drifte to omsorgssentre/boliger, istedenfor ett
- Felles leder kan ikke være både i Eidsdal og Geiranger samtidig
- Kan være vanskeligere å bygge et felles fagmiljø uten samlokalisering

Legetjenester

For innbyggerne på sørsida i Fjord kommune, er det per i dag ikke lege med lokal tilstedeværelse. I Geiranger skal det i utgangspunktet være lege til stede en dag i uken. Grunnet legeomangel har det i perioder kun vært legetilsyn i Geiranger en dag annenhver og hver tredje uke.

For å bøte på problemene med manglende legedekning på sørsiden av fjorden, er den mest aktuelle modellen at enten Fjord eller Stranda kommune påtar seg vertskapet for legetjenesten på hele sørsida av Norddalsfjorden. Mer konkret innebærer den at en fastlege har ett hovedkontor (f.eks. enten i Stranda sentrum eller i Valldal), og samtidig betjener et utekontor på sørsida på deltid. Legen kan i tillegg ivareta legeoppgaver som helsestasjon og skolehelsetjeneste på sørsida. Det naturlige tilholdsstedet for et slikt utekontor er enten Geiranger eller Eidsdal.

De største fordelene med et vertskommunesamarbeid om legetjenester på sørsida av Norddalsfjorden, er:

- Økt tilgjengelighet på tjenester lokalt for brukere/beboere på sørsida med omfattende behov for legetilsyn, men også for innbyggere ellers
- Mer kostnadseffektiv drift og kapasitetsutnyttelse. Kommunene kan også dele på kostnadene til eventuelle investeringer
- Det samlede pasientgrunnlaget blir større ved en felles tjeneste
- Kvalitet og kompetanse i legetjenesten kan bli bedre
- Samfunnsøkonomisk lønnsomt (reduerte tids- og transportkostnader for pasienter og pårørende knyttet til legekonsultasjon)
- En mer tilgjengelig legetjeneste kan øke sørsidas attraktivitet som bosted

Den fremste utfordringen ved en slik modell er knyttet til:

- Logistikken ved å ha to arbeidsplasser for legen
- Legen må bruke tid på lære seg å arbeide på denne måten; lære seg samarbeidsrutiner, organisering og eventuelle ulike tilbud som er i de to kommunene
- Mer kompleks organisering og styring. Trolig noe mer byråkratisk ordning å administrere for vertskommunen. Kan medføre lengre styringsvei/-kjede for deltakerkommunene

- Vil koste mer enn en sentralisert legetjeneste uten utekontor, men mindre enn om Stranda og Fjord kommune administrerer hver sin separate utekontorordning. Stranda kommune har allerede en ordning med tilstedeværelse av lege i Geiranger, og Fjord har ambisjon om legenærvær i Eidsdal/Norddal

Tekniske tjenester

Samarbeid om drift på sørsiden av fjorden har vært diskutert, men konklusjonen er at det er lite å hente på dette. Et samarbeid på drift vil måtte innebære at man forsøker å samle ulike oppgaver som bygg, vei, vann og avløp, renovasjon og grøntområder til en eller flere felles stillinger. Konklusjonen er at det er vanskelig å samle mange ulike oppgaver i en stilling, og at det i tillegg vil være sårbart. Gevinstene vil med andre ord være små. Det blir imidlertid pekt på at samarbeid om stillinger som sommerhjelp kan være aktuelt for å fylle opp de stillingene man har behov for, og dermed gjøre disse stillingene mer attraktive.

Tilbakemeldingene er at det i større grad er behov for et mer helhetlig administrativt samarbeid mellom kommunene innenfor teknisk sektor, og at det vil være mye mer å hente på dette sammenlignet med et begrenset driftssamarbeid for bygdene Norddal, Eidsdal og Geiranger. Samarbeidsbehovet begrunnes med at kommunene i dag er for små til å kunne etablere tilfredsstillende fagmiljøer på egen hånd. Det er små og sårbare fagmiljøer hvor viktige oppgaver er avhengig av enkeltpersoner, og rekrutteringen av kvalifisert bemanning er vanskelig.

De fremste fordelene med et helhetlig interkommunalt administrativt samarbeid om tekniske tjenester vil være:

- Større fagmiljø og bedre kompetanse på hvert enkelt fagområde og bedre muligheter for rekruttering
- Mindre sårbarhet ved sykdom eller skifte i bemanning
- Bedre forutsetninger for tjenesteutvikling og styrking av kvaliteten på tjenestene
- Lettere å følge opp statlige krav, regler og retningslinjer
- Gir grunnlag for mer effektiv utnyttelse av tilgjengelig administrativ kapasitet, og bedre muligheter for mer fleksibel bruk av personell og utstyr på tvers av kommunegrensene

De viktigste utfordringene ser ut til å knytte seg til følgende forhold:

- Felles teknisk administrasjon må forholde seg til to forskjellige kommuner med forskjeller med tanke på administrativ og politisk ledelse, ulike budsjetter og delegeringsreglementer
- Det kan være utfordringer med å bli enig om lokalisering og kostnadsfordeling

IKT

Vi har ikke i dette prosjektet gått spesifikt inn på organiseringen av IKT, men har fått opplyst at kommunene har ulike organisatoriske løsninger. Fjord er med i eKommune Sunnmøre, som er et IKT-samarbeid med Ålesund, Giske og Sula kommuner.

Stranda kommune er sammen med Sykkylven og Hustadvika de eneste kommunene i Møre og Romsdal som har sin egen IT-avdeling. Dersom Fjord og Stranda ønsker å utvikle et bredere og mer helhetlig samarbeid om tjenester og administrasjon, vil det være en fordel om kommunene tilhører samme IKT-samarbeid. Dersom kommunene har mest mulig like fagsystemer og rutiner, vil det bli lettere også å samarbeide eller bistå hverandre på ulike kommunale ansvarsområder.

Mulige organisatoriske løsninger

I henhold til ny kommunelov kan et interkommunalt samarbeid foregå gjennom et interkommunalt politisk råd, kommunalt oppgavefellesskap, vertskommunesamarbeid, interkommunalt selskap, aksjeselskap eller samvirkeforetak, en forening eller på en annen måte som det er rettslig adgang til.

De mest nærliggende organisasjonsformene for samarbeidene innenfor oppvekst, pleie, omsorg og legetjeneste, er vertskommunesamarbeid etter kap. 20 i kommuneloven. Vertskommunemodellen er den eneste samarbeidsmodellen som er aktuell dersom det er behov for å delegerer myndighetsutøvelse til en samarbeidskommune. Dersom det ikke er snakk om myndighetsutøvelse, kan interkommunalt oppgavefellesskap også være et alternativ. To eller flere kommuner eller fylkeskommuner kan sammen opprette et kommunalt oppgavefellesskap for å løse felles oppgaver. Representantskapet er det øverste organet i et kommunalt oppgavefellesskap, og samtlige deltakere skal være representert med minst ett medlem i representantskapet. Representantskapet kan selv opprette andre organer til styring av oppgavefellesskapet.

For interkommunalt samarbeid er det ulike modeller for kostnadsfordeling som kan brukes. Hva som er mest hensiktsmessig kan også variere fra samarbeid til samarbeid og mellom samarbeidsområder. Disse modellene kan i ulik grad ta utgangspunkt i antall innbyggere, antall ansatte, antall brukere, antall enheter eller kommunenes inntektsgrunnlag. Enkelte samarbeid har også en fast andel av kostnadene som fordeles likt mellomkommunene før fordelingsnøkkel slår inn. Dette for å sikre at alle kommuner gir et visst bidrag til samarbeidet dersom det er store forskjeller i størrelse på kommunene. Hvordan de detaljerte kostnadene skal fordeles, må også vurderes opp mot kompleksiteten i å beregne og administrere kostnadsfordelingen. I mange samarbeid er det derfor tilstrebet kostnadsfordelingsnøkler som baserer seg på at en prosentandel, f.eks. 20 prosent, betales fast for hver kommune, og at resten fordeles etter innbyggertall eller antall brukere. Erfaringen er at det er vanskelig å komme fram til modell for kostnadsfordeling som er 100 prosent rettferdig. Et viktig grunnlag for å lykkes, er det at det vilje til samarbeid og et sterkt ønske blant kommunene om å få det til.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn for prosjektet

Stranda og Fjord kommuner ønsker å se på muligheter for interkommunalt samarbeid, først og fremst for områdene oppvekst og pleie og omsorg. Det har også vært ønskelig å se på samarbeidsmuligheter på andre tjenesteområder, men det har vært lagt til grunn at dette er sekundært og at dette ikke skal fortrenge fokuset på de prioriterte tjenesteområdene.

Det har vært spesielt ønskelig å se nærmere på samarbeid om tjenester som omfatter bygdene sør for Norddalsfjorden. Det gjelder nærmere bestemt bygdene Norddal, Eidsdal og Geiranger.

Utgangspunktet for å se nærmere på muligheter for interkommunalt samarbeid, er at kommunene har ansvar for tjenestesamarbeid i små bygdesamfunn der fjordkryssinger danner fysiske barrierer samtidig som kommunegrensene gir oppdeling i små enheter. Flere av bygdene har minst én fjordkryssing for å komme til kommunesenteret som de tilhører. Samtidig er det en utfordring at det i alle bygdene er synkende folketall. Prognosene framover viser at barnetallet vil fortsette å synke samtidig som andelen eldre øker. I de ulike bygdene er det få innbyggere og tjenestemottakere på de ulike tjenesteområdene. Dette omtales som en utfordring samtidig som de faglige kravene til kommunale tjenester er økende. Kommunene har i dag særlige utfordringer når det gjelder å:

- rekruttere og beholde fagfolk
- legge til rette for god faglig og effektiv organisering av tjenester, både dag- og heldøgntjenester
- ivareta beredskapshensyn og trygghet i arbeidssituasjoner, spesielt knyttet til helse- og omsorgstjenestene

1.2 Formål

Hovedformålet med prosjektet er å se nærmere på:

- Status og utviklingstrekk knyttet til befolkning og demografi
- Økonomiske forutsetninger
- Dagens status og utviklingstrekk på aktuelle tjenesteområder
- Samarbeidsbehov, samarbeidsmuligheter og begrensinger
- Fordeler og ulemper med formelle og praktiske samarbeidsmodeller
- Aktuelle modeller for kostnadsfordeling

Før vi kommer nærmere inn på opplegg for gjennomføring, vil vi først foreta en kort gjennomgang av kunnskapsstatus for disse temaområdene. Her har vi også konkretisert problemstillinger som vi har sett nærmere på.

2. Kunnskapsstatus og konkretisering av problemstillinger

2.1 Status og utviklingstrekk knyttet til befolkning og demokrati

Folketallsutviklingen er en grunnleggende faktor for å forstå utviklingstrekk og utfordringer i norske kommuner. Utviklingen i folketallet har stor innvirkning på både kommunal økonomi og tjenesteproduksjon, og dermed også på hvilke utfordringer kommunene står overfor når det gjelder framtidig samfunnsutviklingsarbeid (Brandtzæg et al. 2019). For små kommuner som stadig blir mindre, er det økende utfordringer knyttet til kapasitet og kompetanse når det gjelder små og sårbare fagmiljø. Pga. demografiske endringer må tjenestetilbudet tilpasses færre innbyggere i yngre aldersgrupper og en økende andel i eldre aldersgrupper. Kombinert med at flere oppgaver blir overført til kommunalt nivå, og at kravet til kvalitet og kompetanse øker, resulterer dette også i økende behov for interkommunale samarbeid for å kunne levere tilfredsstillende tjenester. Spørsmål som det har vært av interesse å få svar på i den forbindelse er:

- Hvordan har utviklingen vært når det gjelder folketallsutvikling og demografi, og hvordan ser framtidige prognoser ut?
- I hvilken grad, og eventuelt på hvilken måte, vil dette påvirke kommunens forutsetninger for å legge til rette for et godt tjenestetilbud for innbyggerne?

2.2 Økonomiske forutsetninger

Befolkningsgrunnlag og utgiftsbehov har stor betydning for en kommunes inntektsgrunnlag. Korrigerte frie inntekter er en indikator som gir uttrykk for kommunenes reelle inntektsnivå. Kommunenes frie inntekter består av rammetilskudd og skatt, og utgjør om lag 80 prosent av de samlede inntektene. Korrigerte, frie inntekter viser nivået på de frie inntektene justert for variasjon i utgiftsbehovet. Indikatoren viser dermed inntekts- og utgiftssiden samlet. Kommuner med et lavt beregnet utgiftsbehov, eller som kan betraktes som «billige i drift», får justert opp sine inntekter, mens kommuner med et høyt beregnet utgiftsbehov, eller som kan betraktes som «dyre i drift», får justert ned sine inntekter. Forskjeller i korrigerte frie inntekter skal dermed gjenspeile at ulike kommuner har forskjellige muligheter til å yte det samme tjenestetilbudet.

Den største økonomiske utfordringen for mindre kommuner er at de er sårbare for økonomiske svingninger og uforutsette hendelser samtidig som nedgang i folketallet gir reduserte økonomiske overføringer. Små kommuner må også ha en bemanning som gjenspeiler innbyggertallet og antallet brukere av ulike tjenester. Det vil derfor være lite kostnadseffektivt å på egen hånd å skulle etablere fagmiljøer på spesialiserte tjenesteområder med få brukere.

Når det gjelder økonomisk forutsetninger har vi sett nærmere på følgende spørsmål:

- Hvordan vil framtidige prognoser for folketallsutvikling og demografi påvirke kommunenes inntektsgrunnlag (gitt dagnes forutsetninger i inntektssystemet)?

- Hvilke tilpasninger av tjenestene vil være aktuelle for å tilpasse disse til framtidig inn-tektsgrunnlag?

2.3 Dagens status og utviklingstrekk på aktuelle tjenesteområder

Som nevnt innledningsvis er det tjenester innenfor oppvekst og helse og omsorg som har hovedfokus for utredningsarbeidet. Disse tjenestene er lovregulert, bl.a. gjennom helse- og omsorgstjenesteloven og opplæringsloven. De siste årene har det kommet en rekke nasjonale føringer som retter seg inn mot organisering og utvikling av kommunale helse- og omsorgstjenestene (Thorstensen et al. (2021)). De ulike helsepolitiske føringene dekker flere felt i tjenestene, men det er likevel noen klare felles tendenser; mer kommunalt ansvar, økt krav til effektivitet, økt krav til kvalitet, bedre brukertilpasning og bedre samhandling mellom tjenester. Det er samtidig en forventning om at kommunene skal satse på forebygging og tidlig innsats, og legge til rette for å redusere innbyggere sin avhengighet til kommunale helsetjenester i fremtiden. Sentrale spørsmål har vært:

- Hvordan er tjenestetilbudet på de aktuelle områdene innrettet?
- Er det områder hvor man har utfordringer med å gi tilfredsstillende tjenester?
- Hva har man av kapasitet og kompetanse på ulike områder?
- Er det tjenesteområder som kan karakteriseres som sårbare ut fra tilgangen på kapasitet og kompetanse?
- Hvordan er mulighetene for å rekruttere kvalifiserte medarbeidere/riktig kompetanse?
- Hva kreves av kommunene i årene som kommer for å tilfredsstille framtidig tjenestebehov?

2.4 Samarbeidsbehov, samarbeidsmuligheter og begrensinger

De større utredningene av interkommunalt samarbeid i Norge, har dokumentert at de mest sentrale motivene for interkommunale tjenestesamarbeid er større og sterkere fagmiljøer («robusthet»), bedre tjenester (høyere kvalitet og bedre problemløsning) og en mer effektiv drift (bedre utnyttelse av ressurser) (Borge et al., 2017; Brandtzæg et al., 2008; Brandtzæg & Sanda, 2003; Brandtzæg & Aastvedt, 2013; ECON, 2006; Gjertsen & Martiniussen, 2006; Jacobsen, 2014; Leknes et al., 2013; Weigård, 1991). I hvilken grad disse samarbeidsmotivene gjør seg gjeldende på de tjenesteområdene som det er aktuelt å samarbeide om mellom Fjord og Stranda, er derfor et sentralt spørsmål med tanke på vurdering av samarbeidsbehovet.

Tidligere undersøkelser av interkommunalt samarbeid viser at de viktigste utfordringene med interkommunalt samarbeid, er knyttet til den enkelte kommunes behov for styring og kontroll, lokalisering av tjenestene og brukernes/innbyggernes tilgjengelighet til tjenestene. Når det gjelder behovet for tilgjengelighet, vil det variere etter hvilke tjenester og brukere som står i fokus. Noen tjenester har behov for større fysiske nærhet til brukerne enn andre. Dersom det viktigste er tjenesten har god tilgjengelighet digitalt eller via telefon, kan fysisk nærhet mindre rolle.

Sentrale spørsmål som vi har forsøkt å avklare under dette hovedtemaet er:

- Hvordan er samarbeidsbehovet på ulike tjenesteområder sett ut fra behovet sterkere fagmiljøer, tilfredsstillende kvalitet på tjenestene og effektiv drift?
- Hvor lang reisetid har brukere, innbyggere og ansatte til dagens tjenestesteder?
- Hvordan vil reisetiden endres dersom tjenestene blir interkommunale, og tjenesten samles i et tjenestested i Fjord eller Stranda?
- Hva slags behov har kommunen for styring og kontroll med de interkommunale tjenestene?

2.5 Fordeler og ulemper med formelle og praktiske samarbeidsmodeller

Med de siste endringene av kommuneloven, er det interkommunalt politisk råd (§ 18-1), kommunalt oppgavefellesskap (§ 19-1), administrativt vertskommunesamarbeid (§ 20-2) og vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd (§ 20-3), som er de mest aktuelle samarbeidsformene. Det er også mulig å samarbeide gjennom kommunalt aksjeselskap, interkommunalt selskap eller som stiftelse. I forbindelse med kommunalt tjenestesamarbeid, er det kommunalt oppgavefellesskap, vertskommunesamarbeid og interkommunalt selskap som er de mest aktuelle samarbeidsformene. Som grunnlag for å vurdere organisasjonsform, vil det være viktig å balansere behov for effektiv drift og god kvalitet på tjenestene opp mot hensynet til kommunenes behov for demokratisk styring og kontroll.

I tillegg til valg av formell samarbeidsmodell, kan det ha vel så stor betydning hvordan samarbeidet organiseres og tilrettelegges innenfor de rammer som de formelle samarbeidsmodellene gir. De mer praktiske samarbeidsløsningene avklares gjennom samarbeidsavtalene for de enkelte samarbeid.

Spørsmål som det har vært sentralt å få avklart her er:

- Hva er fordeler og ulemper med bruk av de aktuelle formelle samarbeidsmodellene de tjenesteområder hvor det er ønskelig å vurdere samarbeid?
- Hvordan kan samarbeidet praktisk organiseres og tilrettelegges slik at man best mulig ivaretar kommunenes behov for gode tjenester, effektiv drift og god styring?

2.6 Aktuelle modeller for kostnadsfordeling

Hvordan kostnader skal fordeles mellom samarbeidskommuner er gjerne et spørsmål som gir grunnlag for diskusjon. Telemarksforskning har nylig gjennomført et prosjekt om kostnadsfordeling for interkommunalt samarbeid, og hvor vi innhentet erfaringer med ulike kostnadsfordelingsmodeller i ulike deler av landet (Brandtzæg & Thorstensen 2022). Modellen som benyttes varier i detaljeringsgrad og kompleksitet, og kommunene har gjerne ulike fordelingsnøkler for ulike typer samarbeid. Vi ser at modellene kan basere på innbyggertall, antall brukere, antall ansatte, kommunenes inntektsgrunnlag og/eller at en viss andel av utgiftene fordeles likt mellom kommunene. En viktig tilbakemelding fra kartleggingen som Telemarksforskning nettopp gjennomførte er at det vanskelig å komme fram en kostnadsfordeling som er hundre prosent

rettferdig. Det som trekkes fram som et viktig grunnlag for å lykkes med interkommunale samarbeid, er det at det vilje til samarbeid og et sterkt ønske blant kommunene om å få det til.

Sentrale spørsmål knyttet til kostnadsfordeling har vært:

- Hvilke modeller er aktuelle fordeling av kostnader på de aktuelle samarbeidsområdene?
- Hvilke fordeler og ulemper kan knyttes til disse modellene når det gjelder hensynet til rettferdig og fordeling og effektiv administrasjon og oppfølging av disse?

3. Gjennomføring

3.1 Datainnsamling

En viktig del av datainnsamlingen har omfattet intervjuer. Flesteparten av disse intervjuene ble gjennomført i forbindelse med et tredagers besøk i Fjord og Stranda i begynnelsen av september. Besøket startet med et fellesmøte i Stranda sentrum, med ledere og tillitsvalgte fra begge kommuner. I møtet ble utredningsarbeidet gjennomgått, og det kom innspill med relevans for det videre arbeidet. Rett i etterkant av møtet ble det gjennomført en befarings i Liabygda, Eidsdal, Nordal og Geiranger. Dag to ble det gjennomført intervjuer med ledere og ansatte ved barnehagen i Nordal, Eidsdal skole og omsorgssenteret i Eidsdal. Dag tre ble det gjennomført en tilsvarende intervjurunde i Geiranger, med ledere og ansatte som representerte Geiranger skole og barnehage og Geiranger omsorgssenter. I etterkant er det gjennomført Teams-intervjuer med representanter for teknisk sektor i begge i kommunene. I alt er det gjennomført 15 intervjuer.

I tillegg til intervjuer har vi benyttet data fra SSB som utgangspunkt for å analysere og beskrive utviklingstrekk når det gjelder demografi og kommunal økonomi. Her har vi gjort egne effektivitetsanalyser, analyser av framtidig tjenestebehov og demografikostnader knyttet til dette. Effektivitetsanalysen illustrer hvordan kommunens ressursbruk på ulike tjenesteområder harmonerer med kommunens økonomiske rammebetingelser. Med en slik analyse kan man komme på sporet av tjenesteområder som synes å ligge høyere i ressursbruk enn et «normert beregnet utgiftsnivå» tilsier. Tjenester (funksjoner i KOSTRA-sammenheng) som gjennomgående viser et merforbruk i en slik sammenheng, vil i utgangspunktet være mer aktuelle å søke etter omstillings- og effektiviseringstiltak på enn på de tjenestene som ikke synes å ha spesielt høyt forbruk.

I tillegg til intervjuer og tilgjengelig statistikk, har vi også benyttet eksisterende rapporter, planer og årsmeldinger fra kommunene som grunnlag for å avdekke status, utviklingstrekk og framtidige utfordringer på aktuelle tjenesteområder. Vi er har også trukket inn utredninger og evalueringer av interkommunale samarbeid i andre deler av landet.

3.2 Leserveiledning

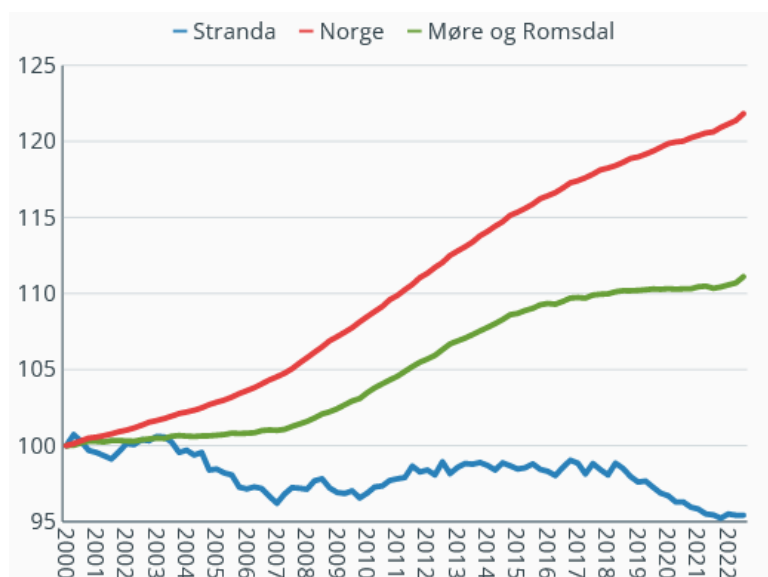
I påfølgende deler av rapporten har vi i kapittel 4 og 5 en gjennomgang av befolkningsutvikling, demografi og økonomi i Stranda og Fjord kommuner. Kapittel 6 har en gjennomgang av status på oppvekstområde som avsluttes med å peke på aktuelle samarbeidsmodeller. I kapittel 7 har vi en tilsvarende gjennomgang for området pleie, omsorg og helse. Vi ser nærmere på andre aktuelle samarbeidsområder i kapittel 8. Dette gjelder i første rekke samarbeid om tekniske tjenester og IKT. Avslutningsvis har vi kapittel 9 samlet våre vurderinger og anbefalinger. Dette inkluderer fordeler og ulemper med aktuelle samarbeidsmodeller, samt noen momenter som det kan være viktig være klar over for å lykkes med interkommunalt samarbeid.

4. Befolkningsutvikling og demografi

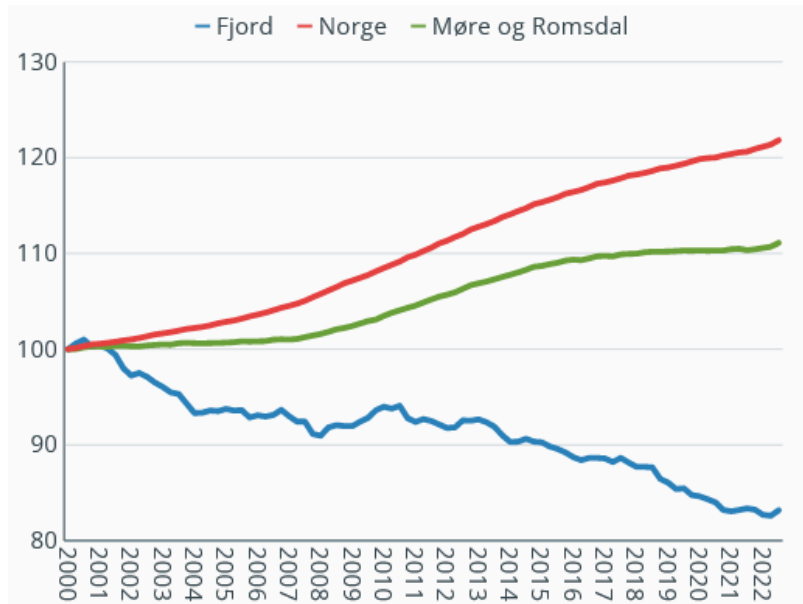
4.1 Befolkningsutvikling over tid

Både Stranda og Fjord er relativt små kommuner med tanke på innbyggertall. Stranda hadde per 1.1.2022 4467 innbyggere mens Fjord hadde 2491. Selv om kommunene er små i innbyggertall, er de relativt store i areal. Stranda har et landareal på 845 km², noe om tilsvarer fem innbyggere per km² landareal. Fjord har et landareal på 1144 km² og kun to innbyggere per km² landareal.

Figur 1 og Figur 2 viser befolkningsutviklingen for henholdsvis Stranda og Fjord kommune i perioden 2000-2022.



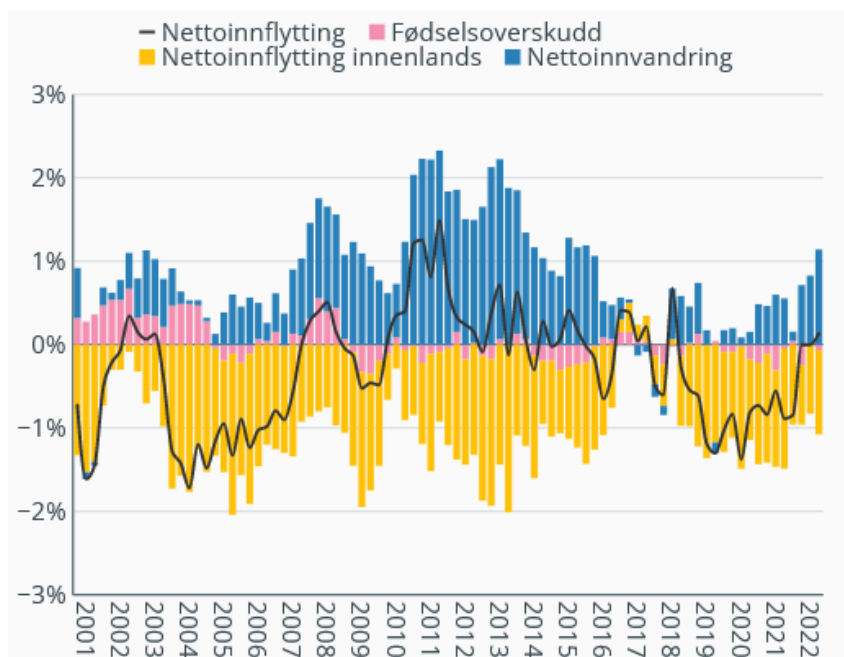
Figur 1 Befolkningsutvikling i Stranda kommune 2000-2022. Indeksert slik at befolkningen i 2000=100.



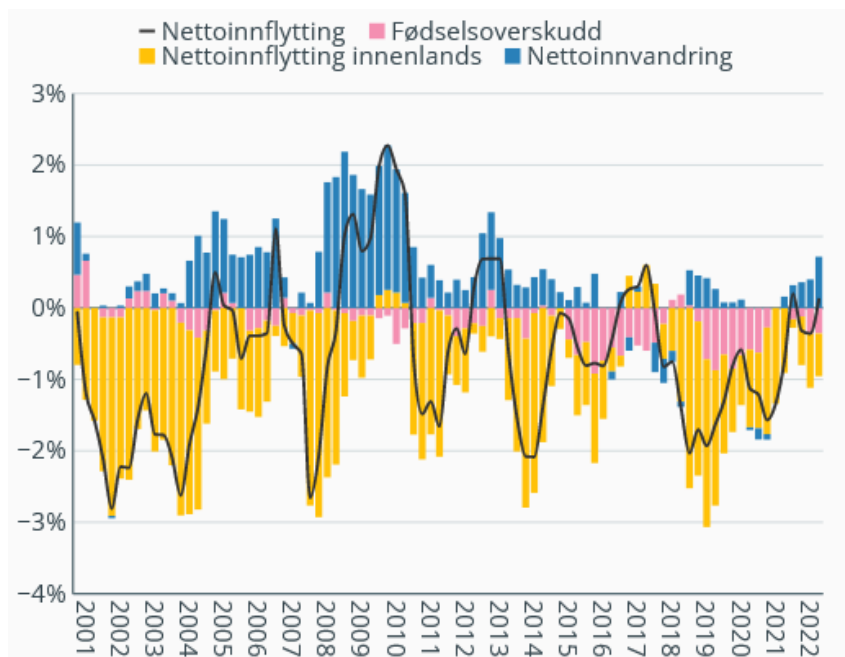
Figur 2 Befolkningsutvikling i Fjord kommune 2000-2022. Indeksert slik at befolkningen i 2000=100.

Vi ser at begge kommunene har hatt nedgang i folketallet i denne perioden. Fjord har hatt den største reduksjonen på hele 17,4 prosent, mens Stranda har hatt en reduksjon på 4,5 prosent. Samtidig ser vi at det har vært betydelig vekst i folketallet på landsbasis i denne perioden. På landsbasis har veksten vært godt over 20 prosent. Dette er i tråd med andre utredninger som viser at små og usentrale kommuner har utfordringer med reduksjon i folketallet, mens større og mer sentrale kommuner vokser (Brandtzæg et al. 2018).

Figur 3 og Figur 4 viser befolkningsutviklingen dekomponert på fødselsoverskudd, nettoflytting og nettoinnvandring.



Figur 3 Befolkningsutvikling dekomponert Stranda kommune 2000-2022



Figur 4 Befolkningsutvikling dekomponert Fjord kommune 2000-2022

Figurene over viser at den faktoren som i størst grad virker negativt på befolkningsutviklingen er negativ nettoutflytting innenlands. Vi ser også at det i stor grad er negativt fødselsoverskudd, spesielt i Fjord kommune. I visse perioder har reduksjonen i folketallet som følge av negativ netto innenlands flytting og fødselsunderskudd blitt oppveiet av positiv netto innvandring fra utlandet. Innvandringen fra utlandet var relativt høy i perioden 2008 – 2015. Etter det har innvandringen fra utlandet avtatt.

Vedlagt rapporten følger en oversikt over befolkningsutviklingen på grunnkrets nivå. Her ser vi at det er noen grunnkretser som rammes betydelig hardere av befolkningsnedgang enn andre. I det store bildet er det de mest sentrumsnære grunnkretsene som har den mest positive/minst negative utviklingen sammenlignet med mer usentrale grunnkretser. Dette indikerer at det ikke kun er på nasjonalt nivå det foregår en sentralisering, men også internt i kommunene.

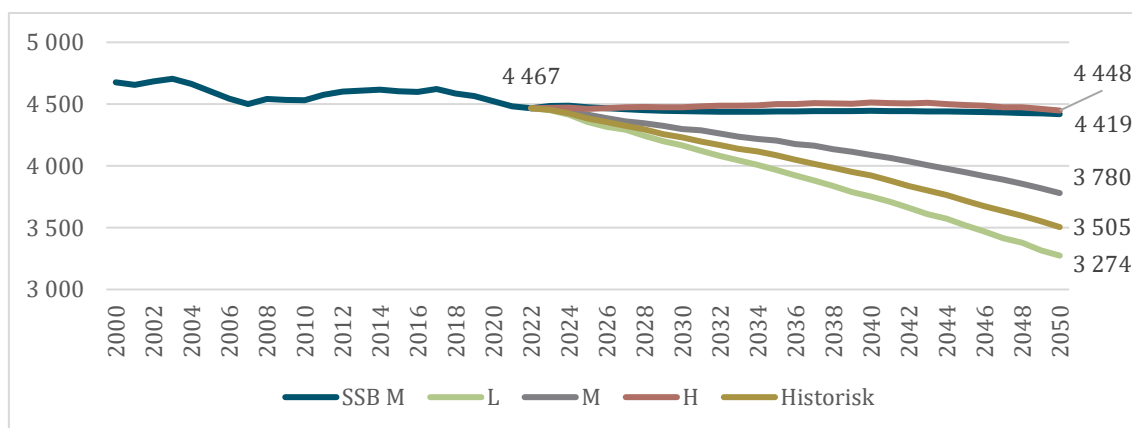
Å håndtere nedgang i folketallet kan være en krevende øvelse for kommunene. Dette fordi en kommunens inntekter står i forhold til innbyggertall og alderssammensetning. Mange mindre distriktskommuner opplever av at barnetallet synker samtidig som andelen eldre øker. Det vil si at kommunens økonomiske disponeringer må vris fra oppvekst og over på helse, pleie og omsorg. Dersom det blir snakk om strukturendringer, kan dette skape konflikt i bygder som berøres. Uten innvandring fra utlandet, eller at man klarer å snu flyttestrømmene innenlands, vil folketallet fortsette å synke. Vi skal i det følgende se nærmere på prognoser for framtidig befolkningsutvikling.

4.2 Prognoser for framtidig befolkningsutvikling

Prognoser for framtidig utvikling vil være et viktig grunnlag for dimensjonering av det kommunale tjenestetilbudet og for arbeidet med framtidig samfunnsutvikling. Telemarksforskning har utviklet egne befolkningsprognoser som kan være et nyttig supplement til SSBs framskrivinger, som gir alternative perspektiver på den framtidige utviklingen. Telemarksforskings framskrivinger er basert på ulike verdier av attraktivitet for bosetting og næringsliv. Hensikten er å få fram mulighetsrommet for befolkningsvekst, altså hvor mye folketallsveksten kan påvirkes lokalt. Attraktivitetsverdiene er hentet fra analyser av attraktivitet for de ti siste årene. Alle scenariene tar utgangspunkt i SSBs framskriving for nasjonal befolkningsvekst (hovedalternativet), men tar hensyn til ulike verdier av attraktiviteten for kommunen.

Vi har ulike scenarier for utviklingen av folketallet i kommunen, alt etter hvor høy attraktivitet kommunen har i framtiden. Et scenario er at en lykkes med å skape høy og positiv attraktivitet for både bosetting og næringsliv (H). Vi har også et scenario der den framtidige attraktiviteten er lav (L). Forskjellen mellom scenariet med høy og lav attraktivitet vil vise hvilket mulighetsrom det er for framtidig befolkningsutvikling. Et naturlig scenario er at attraktiviteten er akkurat som middels (M). Det vil gi en vekst i tråd med det som er forventet ut fra de strukturelle forholdene. Det betyr at både flyttetallene og arbeidsplassveksten i næringslivet er lik forventet verdi. For mange kommuner kan en slik forventet utvikling være svakere enn det SSB (MMMM) legger til grunn. Et siste scenario er at attraktiviteten for kommunen blir den samme i framtiden som gjennomsnittet for de siste ti årene, dvs. videreføring av den historiske utviklingen. Både Stranda og Fjord har hatt svak attraktivitet siste 10 år.

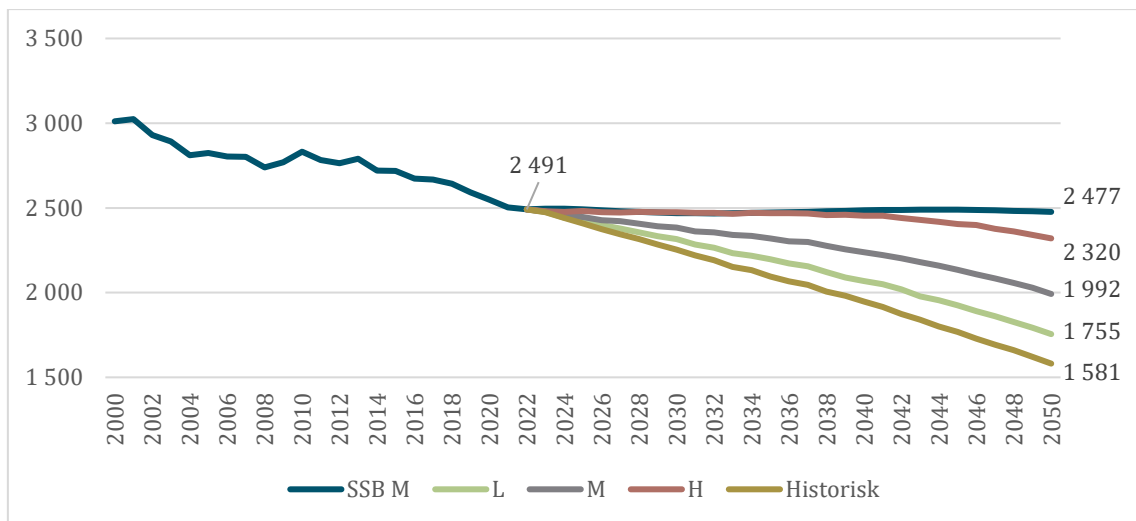
Figur 5 viser befolkningsprognoser for Stranda kommune fram mot 2050, gitt de ulike scenariene. I figuren har vi også lagt inn SSBs middelalternativ. Vi ser at prognosene i henhold til SSBs middelalternativ tilsier en flat utvikling. Dette er på nivå med TFs høy-alternativ, som forutsetter høy nærings- og bostedsattraktivitet. Med TFs middelalternativ vil befolkningen reduseres med 20 prosent fram mot 2050.



Figur 5 Befolkningsprognoser for Stranda kommune. Telemarksforskings framskrivingsalternativer sammenlignet SSBs middelalternativ.

Figur 6 viser befolkningsprognoser for Fjord kommune fram mot 2050. Også her tilsier SSBs prognoser en stabil utvikling, mens TFs prognoser tilsier en nedgang. TFs alternativ for høy

vekst ligger også under SSBs middelalternativ. Dersom TFs middelalternativ slår til, vil Fjord få en befolkningsnedgang på 20 prosent.



Figur 6 Befolkningsprognoser for Fjord kommune. Telemarksforskings framskrivingsalternativer sammenlignet SSBs middelalternativ.

I Tabell 1 og Tabell 2 har vi presentert befolkningsprognoser for ulike aldersgrupper fram mot 2040 for Stranda og Fjord. Tabellene viser antall personer i ulike aldersgrupper i 2022 og 2040, samt prosentvis endring. Vi ser at begge kommunene vil få en betydelig reduksjon i de yngre aldersgruppene, mens det vil bli en betydelig økning blant de som er 67 år og eldre. Det indikerer at det vil være behov for å gjøre tilpasninger i kommunens tjenestetilbud for at dette skal være tilpasset endrede demografiske forutsetninger og behov.

Tabell 1 Befolkningsprognoser for Stranda. Personer i ulike aldersgrupper 2022 og 2040. Prosentvis endring 2022-2040. Kilde: TFs framskrivingsalternativer.

	2022	2040			%endring 2022-2040		
		L	M	H	L	M	H
0-5 år	233	162	194	236	-30,5	-16,7	1,3
6-15 år	470	305	343	385	-35,1	-27,0	-18,1
16-66 år	2 828	2 097	2 344	2 662	-25,8	-17,1	-5,9
67-79 år	607	692	710	731	14,0	17,0	20,4
80-89 år	249	350	352	353	40,6	41,4	41,8
90 år og eldre	80	146	146	146	82,5	82,5	82,5
Sum	4 467	3 752	4 089	4 513	-16,0	-8,5	1,0
0-66 år	3 531	2 564	2 881	3 283	-27,4	-18,4	-7,0
67 år og eldre	936	1 188	1 208	1 230	26,9	29,1	31,4

Tabell 2 Befolkningsprognoser for Fjord. Personer i ulike aldersgrupper 2022 og 2040. Prosentvis endring 2022-2040. Kilde: TFs framskrivingsalternativer.

	2022	2040			%endring 2022-2040		
		L	M	H	L	M	H
0-5 år	107	91	107	127	-15,0	0,0	18,7
6-15 år	282	166	185	209	-41,1	-34,4	-25,9
16-66 år	1 510	1 011	1 127	1 282	-33,0	-25,4	-15,1
67-79 år	383	454	470	482	18,5	22,7	25,8
80-89 år	157	269	271	274	71,3	72,6	74,5
90 år og eldre	52	78	78	79	50,0	50,0	51,9
Sum	2 491	2 069	2 238	2 453	-16,9	-10,2	-1,5
0-66 år	1 899	1 268	1 419	1 618	-33,2	-25,3	-14,8
67 år og eldre	592	801	819	835	35,3	38,3	41,0

Det er selvsagt usikkerhet knyttet til disse prognosene, men TF beregninger tilsier at det må skje noe ekstraordinært knyttet til bosteds- og/eller næringsattraktivitet dersom man skal få høyere vekst enn forventet gjennom TFs middelalternativ. Gjennom intervjuene er det flere som viser til planer for landbasert oppdrettsanlegg i området Raudbergvika-Eidsdal. World Heritage Salmon AS søkte februar 2021 om konsesjon for et slik landbasert oppdrettsanlegg. Det foreslåtte landbaserte oppdrettsanlegget skal legges til fjellhaller i en nedlagt olivingruve i Raudbergvika. Det er planlagt støttefunksjoner, slakteri og foredlingsanlegg og fryseri i Eidsdal. Områdene bindes sammen med 6-7 km tunneller. I følge Menon Economics (2021) vil det være snakk om investeringer på ca. 20 milliarder kroner. Produksjonen av slakteklar laks ventes å starte i 2027 og skaleres gradvis fra 30 000 tonn til fullskala produksjon på 100 000 tonn fisk per år fra og med 2030. Dersom anlegget bli realisert, blir det antatt at det vil ha positive ringvirkninger for arbeidsplasser og tilflytting både for Fjord og Stranda kommuner. Foreløpig er det usikkert om anlegget blir etablert og det er usikkerhet om ringvirkningene. Det er også flere som mener at det meste av sysselsettingen vil omfatte pendlere som er bosatt i mer sentrale strøk. Dersom anlegget blir etablert, og det blir mange nye arbeidsplasser i området, vil det for kommunene være viktig å øke sin bostedsattraktivitet, dersom de ønsker økt tilflytting.

5. Økonomiske forutsetninger

I dette kapitlet gjennomgår vi de økonomiske rammebetingelsene til Stranda og Fjord i dag, ressursbruk på ulike tjenesteområder samt framtidig tjenestebehov og demografikostnader.

5.1 Økonomiske rammebetingelser

Stranda er en middelinntektskommune. I KOSTRA for 2021 er Stranda plassert i kommune-gruppe 1, dvs. kommuner med 2.000 til 9.999 innbyggere, lave bundne kostnader og lave korrigerte inntekter. Korrigerte frie inntekter (inkl. e-skatt, konsesjonskraftinntekter, havbruksfond og differensiert arbeidsgiveravgift (DA) på 101 prosent av landsgjennomsnittet i 2021. Samlet beregnet utgiftsbehov i inntektssystemet på ca. 6 prosent over landsgjennomsnittet i 2021 (jf. Tabell 3).

Tabell 3 Kostnadsnøkkel Stranda kommune 2021. Kilde: SSB/KDD/beregninger ved TF.

	Vekt	Behovsindeks	Bidrag til indeks
Barnehage	0,1594	0,8199	-2,9 %
Administrasjon	0,0813	1,1877	1,5 %
Landbruk	0,0021	2,6597	0,3 %
Grunnskole	0,2535	0,9831	-0,4 %
Pleie og omsorg	0,3532	1,2407	8,5 %
Kommunehelse	0,0539	1,2891	1,6 %
Barnevern	0,0406	0,6941	-1,2 %
Sosialtjeneste	0,0561	0,6830	-1,8 %
Kostnadsindeks	1,0000	1,0562	5,6 %

Fjord er en høyinntektskommune. I KOSTRA for 2021 er Fjord plassert i kommune-gruppe 6, dvs. kommuner med 2.000 til 9.999 innbyggere, høye bundne kostnader og høye korrigerte inntekter. Korrigerte frie inntekter (inkl. e-skatt, konsesjonskraftinntekter, havbruk og DA) på 118 prosent av landsgjennomsnittet i 2021. Samlet beregnet utgiftsbehov i inntektssystemet på ca. 21 prosent over landsgjennomsnittet i 2021 (jf. Tabell 4).

Tabell 4 Kostnadsnøkkel Fjord kommune 2021. Kilde: SSB/KDD/beregninger ved TF.

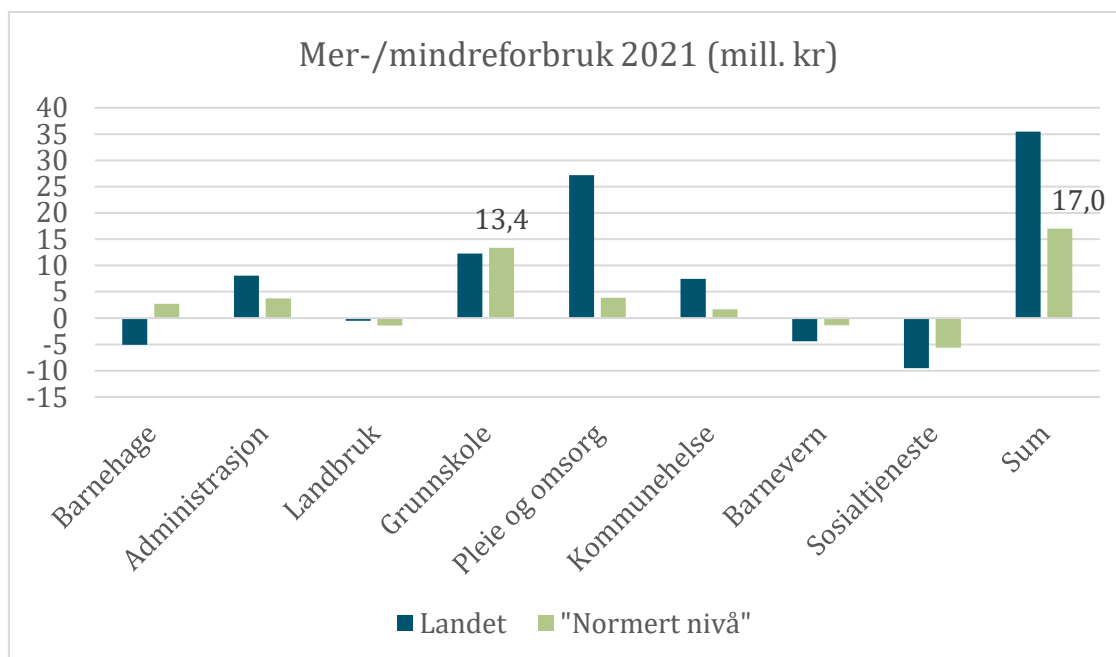
	Vekter	Behovsindeks	Bidrag til indeks
Barnehage	0,1594	0,5985	-6,4 %
Administrasjon	0,0813	1,4989	4,1 %
Landbruk	0,0021	5,6971	1,0 %
Grunnskole	0,2535	1,1985	5,0 %
Pleie og omsorg	0,3532	1,4914	17,4 %

Kommunehelse	0,0539	1,5303	2,9 %
Barnevern	0,0406	0,8143	-0,8 %
Sosialtjeneste	0,0561	0,6696	-1,9 %
Kostnadsindeks	1,0000	1,2130	21,3 %

5.2 Mer-/mindreforbruk på ulike tjenesteområder

Telemarksforskning har utviklet en effektivitetsanalyse som illustrer hvordan kommunens ressursbruk på ulike tjenesteområder harmonerer med kommunens økonomiske rammebetingelser. Med en slik analyse kan man komme på sporet av tjenesteområder som synes å ligge høyere i ressursbruk enn et «normert beregnet utgiftsnivå» tilsier. Tjenester (funksjoner i KOSTRA-sammenheng) som gjennomgående viser et merforbruk i en slik sammenheng, vil i utgangspunktet være mer aktuelle å søke etter omstillings- og effektiviseringstiltak på enn de tjenestene som ikke synes å ha et spesielt høyt merforbruk.

Figur 7 og Figur 8 viser effektivitetsanalyser for Fjord og Stranda.



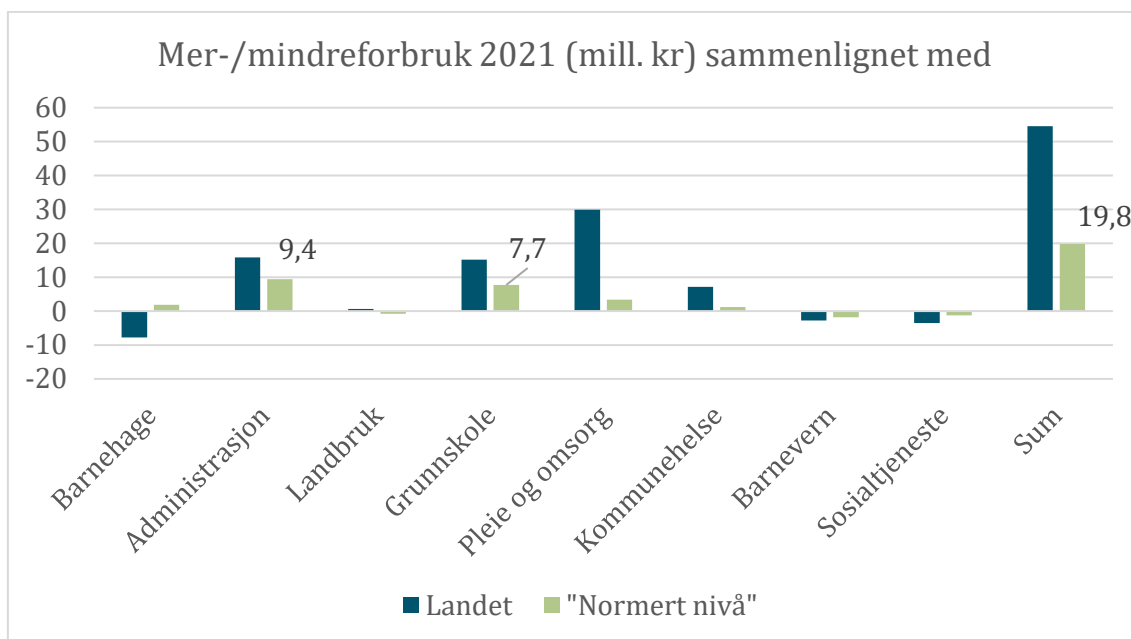
Figur 7 KOSTRA og effektivitetsanalyse. Mer-/mindreforbruk sammenlignet med landet og «normert nivå». Stranda kommune 2021. Mill. kr. Kilde: SSB/KMD/beregninger ved TF.

Analysene viser at Stranda kommune på de sentrale tjenesteområdene samlet sett hadde et merforbruk i forhold til det økonomiske rammebetingelser skulle tilsi i 2021. Samlet sett var merforbruket på 17 mill. kr. Av dette var 13,4 mill. kr av merforbruket på grunnskole.

Vi har også sett på ressursbruken i Stranda opp mot aktuelle sammenligningskommuner og gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 1. Sammenligningene harmonerer med funnene i analysen av kommunens ressursbruk sammenholdt mot de økonomiske rammebetingelsene.

På andre utvalgte tjenesteområder var andel ressursbruk også høyere enn landet for øvrig i 2021. Områdene samferdsel og brann/ulykkesvern peker seg ut med høy ressursbruk.

Nøkkeltallene på finans viser at Stranda hadde lavere netto driftsresultat og nivå på disposisjonsfond, og høyere gjeldsgrad enn landet for øvrig i 2021.



Figur 8 KOSTRA og effektivitetsanalyse. Mer-/mindreforbruk sammenlignet med landet og «normert nivå». Fjord kommune 2021. Mill. kr. Kilde: SSB/KMD/beregninger ved TF.

Analysene viser at Fjord kommune på de sentrale tjenesteområdene samlet sett hadde et merforbruk i forhold til det behovet for tjenester skulle tilsi i 2021. Merforbruket var samlet sett på 19,8 mill. kr. Områdene grunnskole og administrasjon peker seg ut med merforbruk på henholdsvis 9,4 og 7,7 mill. kr.

Vi har også sett på ressursbruken i Fjord opp mot aktuelle sammenligningskommuner og gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 6. Sammenligningene harmonerer med funnene i analysen av kommunens ressursbruk sammenholdt mot de økonomiske rammebetingelsene.

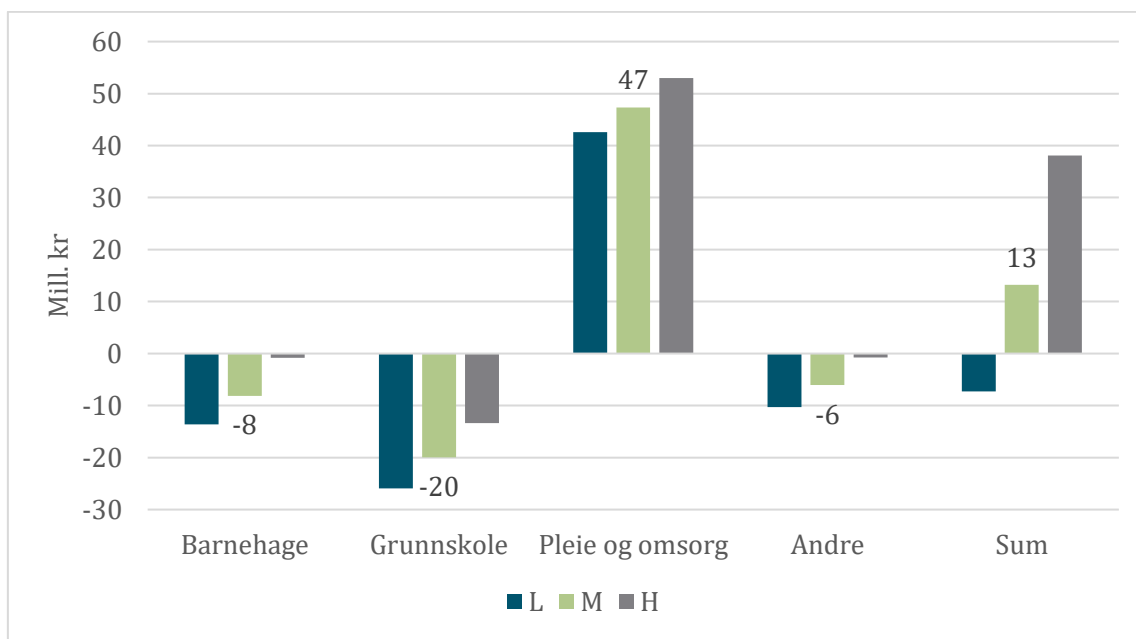
På andre utvalgte tjenesteområder var andel ressursbruk også høyere enn landet for øvrig i 2021. Områdene samferdsel, brann/ulykkesvern og fys. planlegging peker seg ut med høy ressursbruk.

Nøkkeltallene på finans viser at Fjord hadde lavere netto driftsresultat og nivå på disposisjonsfond, og høyere gjeldsgrad enn landet for øvrig i 2021.

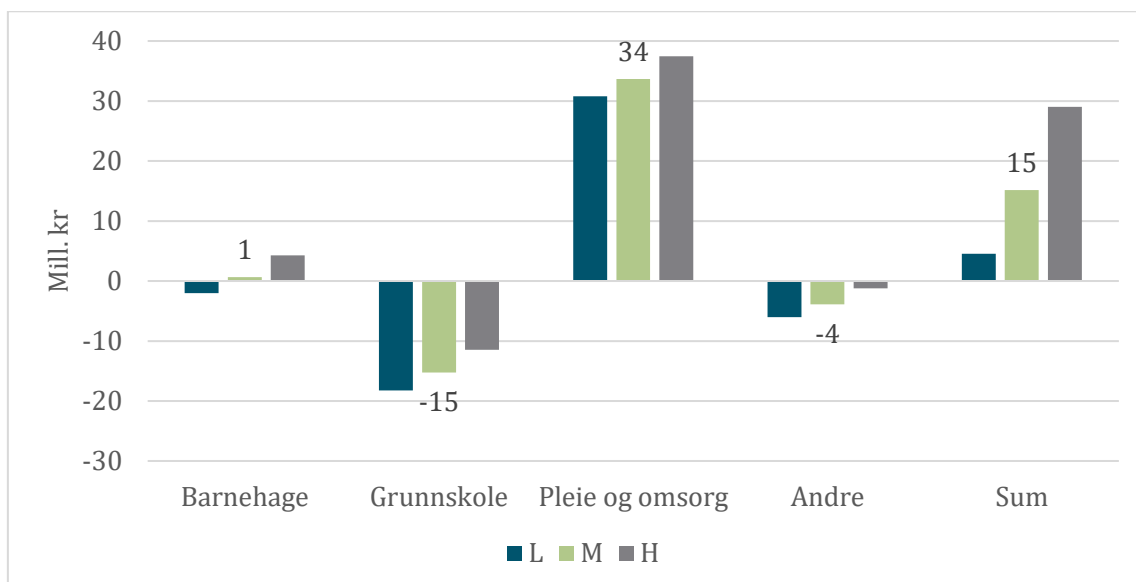
Oppvekst er et område hvor begge kommunene i dag ligger over «normert utgiftsnivå». I den forbindelse er det også av interesse å se på framtidig tjenestebehov og demografikostnader.

5.3 Framtidig tjenestebehov og demografikostnader

Med utgangspunkt i befolkningsframskrivninger for ulike aldersgrupper i kommunene, er det mulig å beregne demografikostnader i kommunene. Det er også mulig beregne kostnader på sentrale tjenesteområder. I Figur 9 og Figur 10 har vi beregnet akkumulerte demografikostnader for ulike framskrivingsalternativer (L, M og H) for ulike tjenesteområder og i sum fra 2023-2040.

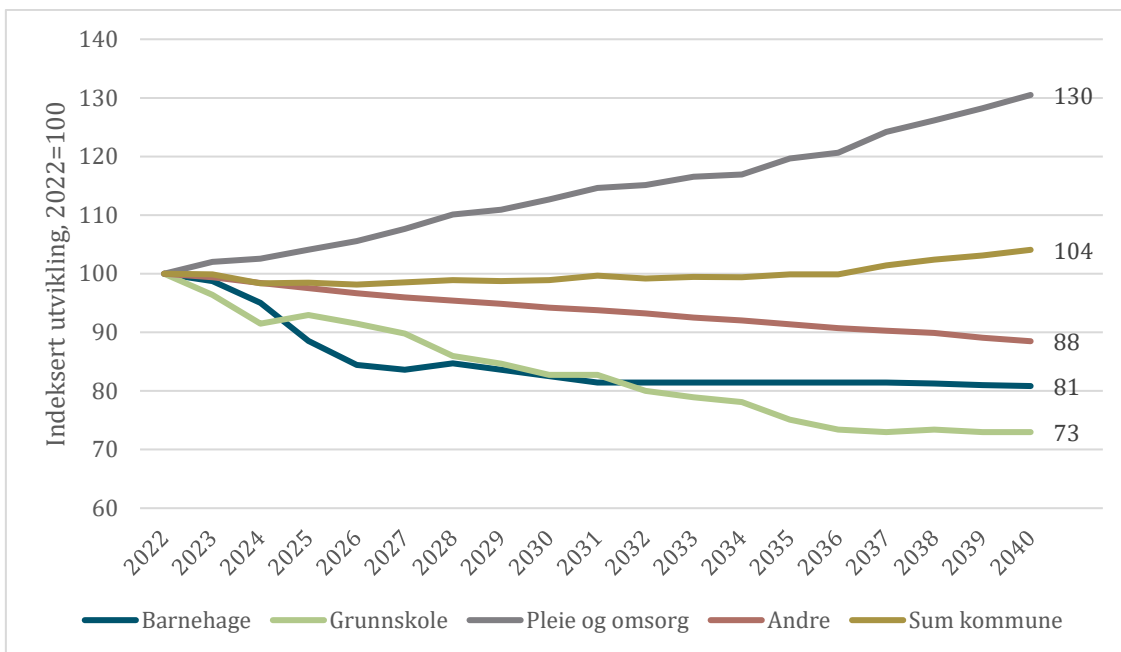


Figur 9 Demografikostnader 2023-2040 for Stranda kommune. Beregnet ut fra Telemarksforskings alternativer for L, M, H vekst. Faste mill. 2022-kr. Akkumulert. Kilde: SSB/TBU/beregninger ved TF.

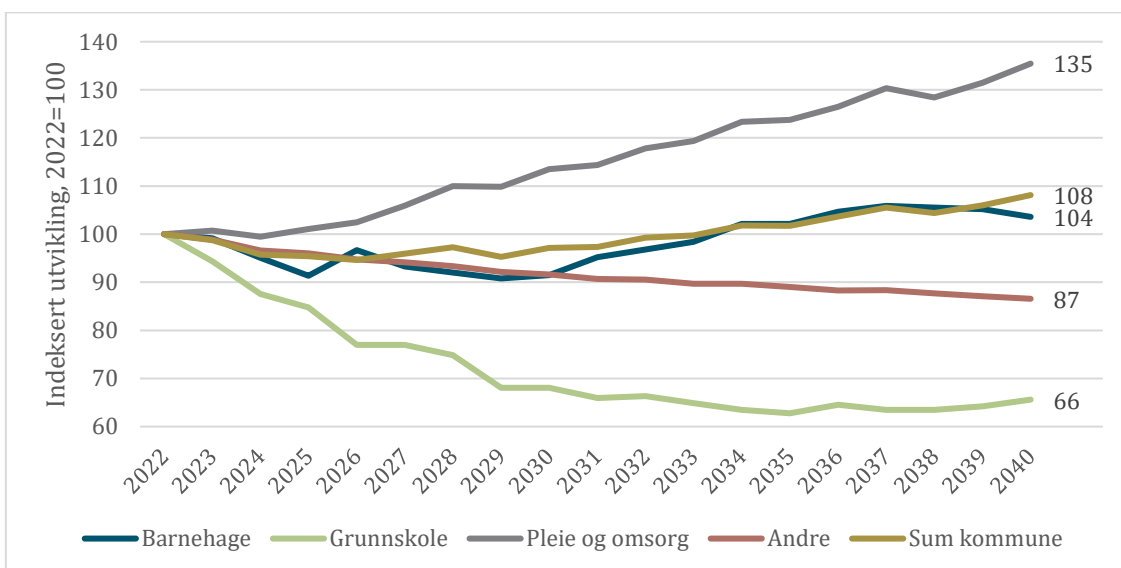


Figur 10 Demografikostnader 2023-2040 for Fjord kommune. Beregnet ut fra Telemarksforskings alternativer for L, M, H vekst. Faste mill. 2022-kr. Akkumulert. Kilde: SSB/TBU/beregninger ved TF.

Beregningene av akkumulerte demografikostnader fram mot 2040, viser at kostandene for både Stranda og Fjord vil reduseres med henholdsvis 20 og 15 mill. kr. på skole, men øke med henholdsvis 47 og 34 mill. kr. på pleie og omsorg. I sum vil demografikostnadene øke med henholdsvis 13 og 15 mill. kr. Figur 11 og Figur 12 viser at utgiftsbehovet for grunnskole vil synke relativt jevnt fram til 2035 for begge kommunene. Utgiftsbehovet for pleie og omsorg vil øke jevnt og trutt. For Fjord, som ser ut til å få de største endringene i utgiftsbehovet, vil utgiftsbehovet være 34 prosent lavere på grunnskole i 2040 sammenlignet med dagens situasjon og 35 prosent høyere på pleie og omsorg.



Figur 11 Utvikling i beregnet utgiftsbehov ulike sentrale tjenestoområder 2022-2040 for Stranda kommune. Indeksert utvikling, 2022=100. Kilde: TBU/beregninger ved TF.



Figur 12 Utvikling i beregnet utgiftsbehov ulike sentrale tjenestoområder 2022-2040 for Fjord kommune. Indeksert utvikling, 2022=100. Fjord kommune. Kilde: TBU/beregninger ved TF.

Kommunenes inntektssystem vil ta hensyn til endrede demografikostnader, men konsekvensene for kommunene er at de må vri ressurser over fra oppvekst til pleie og omsorg. Som tidligere nevnt kan dette være en krevende øvelse. Dersom man skal redusere kostnader på grunnskole er de mest nærliggende alternativene færre klasser, færre lærere og/eller sammenslåing av skoler. Færre skoler vil være aktuelt å vurdere dersom skoler blir så små at kommunene ikke makter å opprettholde et tilbud som er økonomisk, faglig og sosialt forsvarlig. De senere årene har antallet skoler blitt redusert i mange distriktskommuner som har utfordringer med reduksjon i folketallet.

Innenfor pleie og omsorg vil brukere av sykehjem, hjemmetjenester og andre omsorgstjenester øke i årene kommer. Kombinert med dette er det en utfordring at det blir en stadig mindre andel i yrkesaktiv alder. Framover vil det derfor også være behov for å se nærmere på hvordan disse tjenestene kan styrkes på en effektiv måte som sikret tilstrekkelig bemanning av kvalifisert personell og et godt og forsvarlig tilbud til brukene av tjenestene.

6. Oppvekst

I denne utredningen ligger hovedfokuset på muligheter for å samarbeid for å sikre et godt tjenestetilbud til de som bor bygene Norddal og Eidsdal i Fjord kommune og Geiranger i Stranda kommune. I dette kapitlet ser vi på oppvekstsektoren. Vi starter med å se nærmere på dagens tjenestetilbud, før vi tar for oss samarbeidsbehov og -muligheter.

Vi avslutter kapitlet med å se på aktuelle samarbeidsmodeller.

6.1 Lokalisering av tjenestetilbud

6.1.1 Fjord kommune

Dalsbygda barnehage ligger i Norddal. Tidligere var det skole og barnehage både i Norddal og Eidsdal, men disse bygdene fikk felles skole og barnehage i 2011. Det ble da felles skole i Eidsdal og felles barnehage i Norddal. Mellom Dalsbygda barnehage og Eidsdal skole er det 5,7 km, og det tar 10 min. å kjøre med bil. Veien kan være rasutsatt enkelte dager i løpet av året.

6.1.2 Stranda kommune

Geiranger skole og barnehage ligger i sentrum av Geiranger. Skolen og barnehagen er en selvstendig enhet som blir kalt Geiranger skole og barnehage. Barnehagen startet i 1989, da som familiebarnehage. Etter knapt et år ble den omgjort til vanlig barnehage og hadde lokale i en kommunal bolig. Barnehagen flyttet inn i nye lokaler ved skolen i 1996. Barnehagen deler uteområde, gymsal, bibliotek og personalavdeling med skolen.

6.2 Dalsbygda barnehage

6.2.1 Tjenestemottakere, bemanning og organisering

Høsten 2022 er det 17 barn i barnehagen og 6 ansatte som til sammen utgjør 5,3 årsverk. Av disse er det én stilling i 60 prosent som styrer og én stilling i 100 prosent som pedagogisk leder.

Barnehagen er en enavdelingsbarnehage, men barna deles i to grupper. Etter at det ble felles barnehage i Dalsbygda, ble det ene klasserommet i det opprinnelige skolebygget benyttet som en avdeling. De ti største barna går her. Det opprinnelige barnehagelokalet fungerer som en avdeling for de minste. Her er det sju barn. De minste barna teller som to opp til det året de fyller tre år, noe som forutsetter ekstra bemanning.

Barnehagen har også SFO hver onsdag og annenhver torsdag. I de siste har det vært to barn som har hatt plass på SFO.

Selv om barnetallet svinger litt, beskrives det jevnt over som stabilt. Det blir imidlertid pekt på at det har vært år hvor ingen fastboende har fått barn, men det har kommet barn til barnehagen gjennom tilflytting. Barnehagen har således ikke opplevd et år uten at det har kommet nye barn. Utsiktene framover beskrives som usikre, og man vil være avhengig av tilflytting for å opprettholde barnetallet.

Barnehagen har i dag den bemanningen som er nødvendig med tanke på antall årsverk, men mangler pedagogisk ressurs for de minste barna. Fram til jul har barnehagen også tilgang på en vikar. Etter jul kommer det to nye barn i den minste gruppa, og da blir det behov for flere ressurser.

Gjennom intervjuene går det fram at det er krevende å rekruttere folk med riktige kvalifikasjoner med tanke på det pedagogiske. Alle har utdanning, men de fleste er utdannet barne- og ungdomsarbeidere. Rekrutteringen beskrives også som vanskelig pga. den geografiske beliggenheten, og at det gjerne er vanskelig å finne jobb for to i området. Dersom det rekrutteres noen som ikke bor i området, er erfaringen at disse relativt fort får seg jobb i Valldal.

Bemanningen beskrives som sårbar og det kan være vanskelig å få tak i vikarer. Etter jul trengs en ny stilling i 30-40 prosent. I den forbindelse blir det pekt på at det er vanskelig å få noen med riktig utdanning til å ta en slik stilling. De fleste med de riktige kvalifikasjonene er interessert i full jobb.

6.2.2 Bygningsmassen

Bygningsmassen er gammel, og det er behov for oppgradering. Gjennom intervjuene blir det pekt på at det ikke har vært gjort noe vesentlig med skoledelen de siste 40 årene. Det er gjort forbedringer av ventilasjonsanlegget og laget radonbrønn, men ellers er det meste som det har vært. Det gis uttrykk for at det er behov nytt tak og andre ytre og innvendige oppgraderinger. Barnehagen er nyere enn skoledelen, men den er for liten til alle, og har kapasitet til ca. 14 barn. Både skoledelen og barnehagen må brukes for å tilfredsstille krav til arealer i barnehagene.

Ellers blir det pekt på at bygningsmassen også er i bruk av andre. En del fungerer som grendehus med kjøkken. Dersom det er arrangementer, blir gymsalen og kjøkkenet benyttet. Idrettslaget har også tatt i bruk et klasserom som trimrom. Dette er åpent etter at barnehagen er stengt. Slik sett fungerer bygget som en flerbrukshus, men de andre aktivitetene foregår på kveldstid og i helger når barnehagen er stengt.

I og med deler av barnehagen opprinnelig er et skolebygg, har barna tilgang til gymsal og fotballbane som brukes mye. Det er fine nærområder, og både skogen og sjøen brukes mye til turer og uteaktiviteter.

6.3 Eidsdal skule

6.3.1 Tjenestemottakere, bemanning og organisering

Eidsdal skule har 51 elever fra 1-10. klasse. Etter det vi får opplyst har elevtallet ligget mellom 50 og 60 i flere år. Dette antas å være det siste året på en stund hvor det er over 50 elever. De neste årene antar man at elevtallet vil nærme seg 40. Dette fordi det relativt sett er store kull som går ut, og små kull som kommer inn. I åttende og tiende trinn, som i dag er de største trinnene, er det sju elever på hvert trinn. Det er færre som kommer inn de neste årene. De siste to til tre årene har det vært to til fire fødsler i de to bygdene Norddal og Eidsdal. Tilbakemeldingen er at man er avhengig av tilflytting for å opprettholde elevtallet.

Per i dag er det 12 lærere ved skolen, men en god del på deltid. Blant disse er det fire som er i vikariat grunnet permisjoner og sykemeldinger. Tilbakemeldingen er at rekruttering er krevende. I år hadde Fjord kommune felles utlysning for lærerstillinger ved kommunens tre skoler. For Eidsdal var det lyst ut inntil fire stillinger. Kommunen fikk totalt inn 17-18 søknader, og av disse var det ti søknader som var relevante for Eidsdal. Det var noen som fikk tilbud, men som takket nei. Prosessen endte med at to ufaglærte fikk tilbud om vikariat, mens to andre ufaglært fortsatte i sine stillinger.

Eidsdal skule er en såkalt fådelt skule der følgende trinn går i lag:

- 1.-2. trinn
- 3.-4. trinn
- 5.-7. trinn
- 8.-10. trinn

8.-10. trinn har noen fag sammen; kroppsøving og KRLE. Utdanningsvalg, tilvalgsfag og valgfag går alle i lag på. Tidligere har de også hatt kunst og håndverk og musikk felles. 10. trinn har en del fag alene siden de er avgangselever. 9. trinn har mat og helse alene. 8.-9. trinn har mange fag i lag, bortsett fra engelsk og matte, der er de delt. Det er rulleringsplan på hvilket fagstoff de skal innom.

SFO har 7 barn på hel-/ eller deltids plass fra 1-4.klasse. Det er en ansatt i 40 prosent stilling tilknyttet SFO, i tillegg er det samarbeid med Dalsbygda barnehage når elevene har fri onsdager og annenhver torsdag.

Eidsdal skule definerer seg som verdensarvskole, noe som innebærer at det i planverket for skolen og i undervisning legges vekt på lokaliteter og kvaliteter i verdensarvområdet. Det gjennomføres i den forbindelse også prosjekter med finansiering fra regionale vernemyndigheter og i samarbeid med eksterne kunnskapsmiljøer. Eidsdal skule har blitt medlem i UNESCO sitt Associated Schools Network, et skolenettverk som satser på internasjonalisert undervisning. Eidsdal skule er også FN-skole. Dette gir skolen tilgang til et nettverk av skoler og undervisningsmaterieill tilknyttet fagfornyelsen, bl.a. om FN sine bærekraftsmål som går direkte inn i de nye fagplanene.

6.3.2 Bygningsmassen

Eidsdal skule har behov for renovering, og etter det vi får opplyst er det satt av 20 mill. kr til formålet. Renoveringsplanene omfatter bl.a. skifte av tak, ventilasjon, rørsystem, endring av rom er det snakk om. Folkebiblioteket skal opp til skolen.

6.4 Geiranger barnehage

6.4.1 Tjenestemottakere, bemanning og organisering

Geiranger Barnehage er en del av en selvstendig enhet som heter Geiranger skole og barnehage. Barnehagen er en én-avdelingsbarnehage med 6 ulike plasstilbud. Barnehagen startet i 1989 som familiebarnehage. Etter knapt et år ble den omgjort til vanlig barnehage og hadde lokale i en kommunal bolig. Barnehagen flyttet inn i nye lokaler ved skolen i 1996. Barnehagen deler uteområde, gymsal, bibliotek og personalavdeling med skolen.

Barnehagen har i prinsippet egen styrer som administrativt er underlagt rektor ved skolen. I tillegg til styrer, skal det være 3 assistenter, til sammen 3,4 stillinger. På grunn av sykefravær sliter barnehagen med bemanningen. Per nå mangler barnehagen 1,5 stillinger. Det er vanskelig å få søkere og vikarer. Det er to ansatte på jobb, og det er til tider stor slitasje på personalet. Ny konstituert rektor ved skolen fungerer også som styrer barnehagen og jobber tidvis over 30 timer i uka i barnehagen for å få det til å gå rundt. Rektor- og styreroppgaver i barnehagen må da håndteres på kveldstid. Å få tak i personale med riktig kompetanse anses som svært vanskelig. Fokuset nå er få tak i noen som kan jobbe i barnehagen og levere politiattest.

6.5 Geiranger skule

6.5.1 Tjenestemottakere, bemanning og organisering

Geiranger skule er en barne- og ungdomsskole som omfatter 1-10. trinn. Det er en tredelt skole der 1.-4. trinn utgjør en gruppe, 5.-7. trinn en gruppe og 8.-10. trinn en gruppe. Dette skoleåret har skolen 21 elever. Elevantallet har gått ned og holdt seg på et lavt nivå de senere årene. Det er ikke alle trinn som har elever. Dette skoleåret er det ingen elever på 1., 6. og 9. trinn.

Skolen har 3,6 årsverk til undervisning. Det er i dag tre 100 % stillinger der det i utgangspunktet er ansatt godkjente lærere, men permisjoner og sykemeldinger er en utfordring med tanke på bemanning. Rekruttering er vanskelig og det mangler per i dag 1,5 stillinger. Det er også krevende å få kvalifisert kompetanse i alle fag fordi den enkelte lærer må dekke mange fag, også fag hvor de ikke har godkjent undervisningskompetanse. Dette er spesielt en utfordring på ungdomstrinnet.

Ved oppstarten av skoleåret måtte SFO holdes stengt fordi man ikke hadde bemanning til å holde åpent.

For å ha kontroll på hva slags pensum elevene har vært igjennom, er det treårige rulleringsplaner, bl.a. i norsk, samfunnsfag. Elevene følger sitt år i matematikk, naturfag og engelsk. I løpet av en treårsperiode skal alle elevene vært igjennom det pensumet de skal ha. Tilbakemeldingen er at dette kan være en krevende kabal å få til å gå opp. Det kan også være krevende å ha oversikt over hva elevene har vært igjennom, spesielt når det er stor utskifting av lærere. For nye lærere som kommer inn, kan det være vanskelig å få oversikt.

6.5.2 Bygningsmassen

Geiranger skole har nettopp hatt 50-årsjubileum. Oppussingsbehovet omtales som stort. Det sies at vinduene lekker og at det om vinteren er 15 grader i klasserommene.

6.6 Samarbeidsbehov og samarbeidsmuligheter

Tilbakemeldingene jevnt over er at det er behov for samarbeid om oppvekst i de tre bygdene. Det er også et visst samarbeid allerede i dag. For bygdene Norddal og Eidsdal er det felles skole og barnehage. Mellom Eidsdal skule og Geiranger skole er det også et visst samarbeid i dag på ungdomstrinnet.

Samarbeidsbehovet er begrunnet i at enhetene blir så små, at det er krevende å opprettholde tilbud som er forsvarlig både faglig og sosialt. Barnetallet har holdt seg lavt og framtidsutsiktene er usikre. For Eidsdal skule, hvor elevtallet har ligget mellom 50 og 60, regner man med at elevtallet vil synke mot 40 de nærmeste årene. Det er krevende å rekruttere ansatte med riktige kvalifikasjoner, og enkelte steder er det også krevende å få tak i ukvalifiserte. Utfordringene er større i Geiranger sammenlignet med i Norddal/Eidsdal. Det sies at det er lite attraktivt å jobbe som lærer når du må undervise i mange fag som du ikke har kompetanse i. Fagmiljøet blir lite og sårbart, den enkelte lærer blir sittende med et stort ansvar alene og har få kolleger å støtte seg på. Det oppstår problemer dersom noen er borte fordi det er vanskelig å få tak i vikarer. Flere mener også at det ikke er bra for barna å være i et miljø hvor det er få andre barn. Når elevene er ferdige på ungdomsskolen flytter de hjemmefra for å gå på videregående skole i Stranda eller Ålesund. Det gjelder elever både i Geiranger og Eidsdal. Når barna, fra barnehagen, gjennom barneskolen og til om med ungdomsskolen har vært vant til å forholde seg til kun få medelever, kan også overgangen til videregående skole bli ekstra krevende.

Flere av skolene og barnehagene har også behov for vedlikehold og oppgradering. Dersom man vurderer oppgradering vil det være naturlig om de vurderes ut fra innretningen på et eventuelt framtidig samarbeid. Som tidligere nevnt er det vedtatt oppgradering av Eidsdal skule.

6.7 Aktuelle samarbeidsmodeller

Når det gjelder aktuelle modeller for samarbeid, er det varianter av følgende hovedmodeller som i første rekke trekkes fram.

- Faglig samarbeid og bruk av felles lærerressurser

- Samlokalisering

6.7.1 Faglig samarbeid og bruk av felles lærerressurser

Samarbeid mellom skolene

Fram til i dag i har det vært et visst samarbeid mellom Eidsdal og Geiranger, spesielt på ungdomstrinnet. Dette samarbeidet startet i 2012/2013 og omfatter en del fellesaktiviteter som har som formål å styrke tilbudet til ungdommene, og at de skal få bedre muligheter til å bli kjent med hverandre. Dette dreier som at man har felles fjelltur ved oppstarten av hvert skoleår, arrangerer noen felles klassefester, har felles opplegg rundt den kulturelle skolesekken og noen timer med felles gym. Eidsdal skole er verdensarvskole og har koblet seg opp mot eksterne kompetansemiljøer, bl.a. UiB, som driver med forskningsprosjekter i området. Dersom det er spesielle aktiviteter som elevene skal være med på i den forbindelse, blir som oftest elevene i Geiranger invitert til å være med. Det er ikke noe formalisert samarbeid, og samarbeidet omtales som personavhengig.

Mye av det samarbeidet man har i dag beskrives som «enkelt» samarbeid. Det blir samtidig kommentert at det har vært snakket en del om behov for et «dypere» faglig samarbeid. Det har vært gjort forsøk på å få til tettere samarbeid i undervisningssammenheng, men det viser seg vanskelig å få til. Det skyldes bl.a. utfordringer med skyss og at timeplanene er forskjellige. Dersom man skal ha tettere samarbeid, må dette planlegges godt og timeplanene må harmoniseres. Dersom man f.eks. skal samarbeide om valgfag, må begge skolene være enige om at valgfagsundervisning legges til samme tidspunkt.

For å lette på lærermangelen, spesielt i Geiranger, er det også mulig å se for seg at lærere kan gjennomføre undervisning begge steder. En slik løsning forutsetter lærere som er interessert i å undervise to steder. Det blir i den forbindelse vist til at man må beregne en halv time å kjøre hver vei, og at det å være på to steder også vil innebære behov for tid til møter og tverrfaglig samarbeid på den enkelte skole.

Et alternativt forslag for å sikre kvalifisert undervisning og bruk av felles lærerressurser, er å legge til rette for hybride klasserom. Det vil si at elever kan sitte i Geiranger og følge undervisningen i Eidsdal digitalt, eller motsatt. Et slik løsning vil også forutsette god koordinering av timeplanene, og at elevene befinner seg på samme sted i skoleløpet. Det vises i den forbindelse til at man har testet ut digital undervisning i forbindelse med pandemien. Erfaringen er at det kan fungere i korte perioder, men at det ikke er det samme som å være til stede fysisk. Man får ikke den samme oversikten og det er mer krevende å vise, hjelpe og følge opp. Man får ikke den sammen oversikten over progresjonen hos elevene, det er vanskeligere å fange opp ting som ikke fungerer og drive individuell oppfølging av enkeltelever. Noen elever har også behov for samtaler og oppfølging av forhold som ikke er fagrelatert. Tilbakemeldingene er at utstrakt bruk av digital undervisning ikke vil løse utfordringene på en god nok måte. For å avdempe noen av utfordringene med digital undervisning må lærerne veksle mellom hvor undervisningen gjennomføres, slik at man sikrer en viss fysisk tilstedeværelse og oppfølging av elevene på de to skolene.

Bruk av felles lærerressurser vil, uansett hvordan man tilrettelegger for mer fleksibel bruk av lærerressursene, medføre behov for nøye koordinering av timeplanene mellom den enkelte skole for å få kabalen til å gå opp. For å lykkes vil det være behov for meget tett samarbeid mellom skolene, og det beste ville sannsynligvis vært at skolene hadde hatt felles ledelse.

Samarbeid mellom barnehagene

Når det gjelder barnehagene er det ikke i dag noe felles samarbeid på tvers av kommunegrensene. Det er styremnettverk og nettverk for pedagogiske ledere, men slike samarbeid foregår innad i den enkelte kommune. Her blir det også pekt på at det kan være mulig å tenke samarbeid på tvers av kommunegrensene, dersom det er hensiktsmessig. Det gjelder da i første rekke samarbeid om kurs, kompetanseheving og informasjonsutveksling.

Barnehagene har også utfordringer med rekruttering. I den forbindelse kan det være en løsning at man har en eller flere stillinger som er fleksible og som man kan trekke veksler på tvers av barnehagene. Felles ledelse kan også være en løsning for å unytte de samla ressursene på en bedre måte.

Gjennom intervjuene blir det imidlertid pekt på at det kan være utfordrende dersom en slik fleksibilitet fører til at det blir stor ustabilitet i personalgruppa. Dette fordi barna trenger personer som de kjenner og kan knytte seg til for å få en stabil hverdag. Samtidig blir det sett som positivt dersom man har noen faste personalressurser som man kan dra veksler på i forbindelse med spesielle behov for barna, eller når det er behov for vikar. Samtidig blir det også stilt spørsmål ved om det er attraktivt med stillinger hvor man må jobbe i ulike barnehager, og hvor det kan være lite forutsigbart hvor man skal jobbe.

6.7.2 Samlokalisering

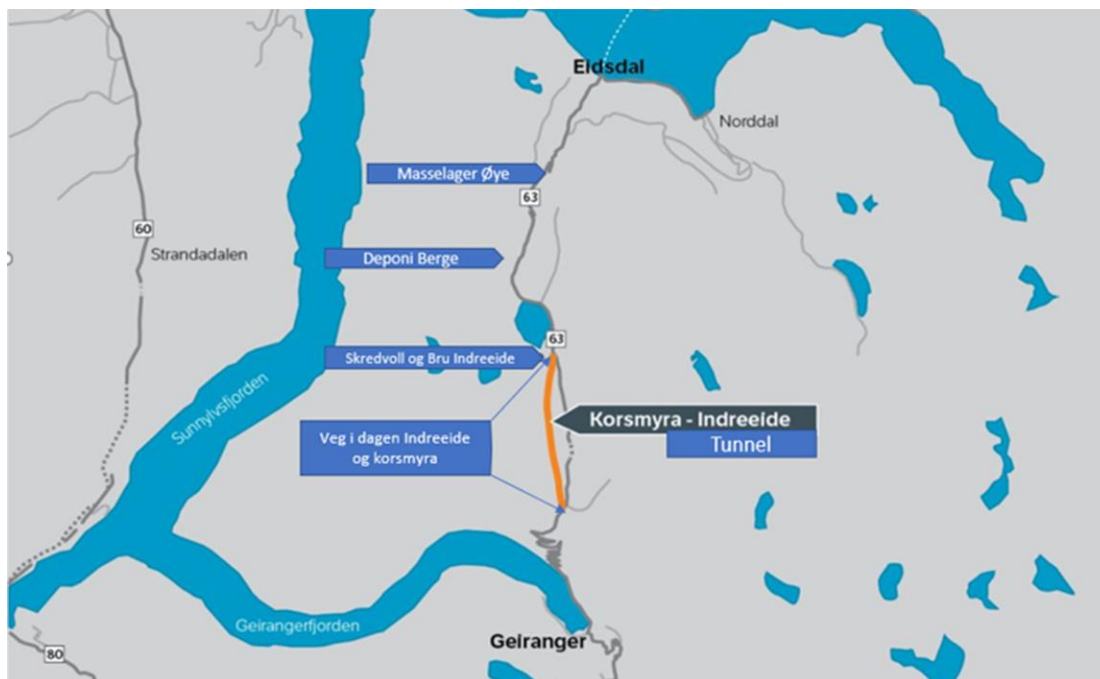
Samlokalisering av skolene

Samlokalisering er et spørsmål som har vært diskutert i mange år uten at det foreløpig har kommet noe konkret ut av disse planene. For noen år siden kom det opp et forslag om felles ny skole ved Eidsvatnet, og mange av de som er intervjuet, spesielt i Eidsdal, mener dette er en god ide. I utgangspunktet var tanken å få på plass en ny miljøvennlig skole i verdensarven for bygdene Norddal, Eidsdal og Geiranger. Enkelte ser dette for seg som et samfunnsutviklingsprosjekt med mange fordeler. Ved å satse på en nye felles verdensarvskole vil det være mulig å koble på eksterne aktører og samarbeidspartnere i forbindelse med utvikling av skolen, f.eks. verdensarvstiftelsen og deres kontakter. En felles verdensarvskole for de tre bygdene vil bidra til at man skiller seg ut fra andre skoler i konkurransen om rekruttering, og antas å være attraktiv med tanke på rekruttering av kvalifiserte og engasjerte lærere, og lærere som har spesiell interesse for unik natur og friluftsliv.

En ny skole ved Eidsvatnet vil bety at skolen blir plassert omtrent midt mellom bygdene. Det vil si at ingen av bygdene «taper eller vinner» vesentlig med tanke på lokalisering, samtidig som man vil få en skole som vil være mer attraktiv både for elever og lærere. Flere peker på at

dagens skoler er for små, og det vil være krevende å opprettholde et tilfredsstillende tilbud i framtida. Situasjonen er mer kritisk i Geiranger, men elevtallet ser også ut til å gå ned i Eidsdal. Her ser man for seg at framtidig reduksjon i elevtallet kan føre til at ungdomsskoleelevene overføres til Valldal. Det var en løsning som man hadde for en del år siden, som mange var lite fornøyd med. Dette er også et argument for en felles skole ved Eidsvatnet, og som kan bidra til å sikre et godt og framtidsretta tilbud på sørsiden av fjorden.

I Geiranger har det vært skepsis til felles skole pga. rasfaren. Det pågår nå arbeid med tunell og rassikring slik at de mest rasutsatte områdene ikke blir noe problem fra neste år (jf. Figur 13).



Figur 13 Rassikring av fylkesvei 63 mellom Eidsdal og Geiranger, strekningen Korsmyra-Indreeide. Hentet fra: <https://mrfylke.no/veg-og-kollektiv/vegprosjekt/fv.-63-korsmyra-indreeide>.

Det er fortsatt en viss rasfare fra Geiranger og opp til Korsmyra, men det sies at det ikke er snakk om mange dager i løpet av et år. Ved en eventuell samlokalisering bør det derfor være muligheter for å finne løsninger for elevene de dager elevene ikke kan reise til skolen. Her blir det pekt på ulike alternativer. Det ene er digital hjemmeundervisning. Det blir også pekt på at det vil være lærere bosatt i Eidsdal som ikke vil komme seg på skolen dersom det er rasfare. Her kan man tenke seg muligheter for at disse organiserer et alternativt opplegg for elever i Geiranger de dagene de ikke kommer seg på skolen.

Det er også en tilsvarende situasjon mellom Eidsdal og Norddal hvor veien er rasutsatt enkelte dager i året, og hvor elever ikke kommer seg på skole eller barnehage. Her har man også tiltak for å håndtere slike situasjoner.

Et alternativ til samlokalisering på Eidsvatnet, har vært at elever fra Geiranger blir overført til Eidsdal skule. På grunn av lærermangel i Geiranger skole kom det våren 2022 et forslag om å overføre ungdomsskoleelevene til Eidsdal skule. I Eidsdal ble det også gjort klart for å ta imot ungdomstrinnet. Forslaget skapte imidlertid stor motstand lokalt i Geiranger. Motstanden hadde

sammenheng med at enkelte ungdomsskoleelever fikk lang reisevei (ca. 50 minutter). Flere ser på opprettholdelse av skolen lokalt som viktig for bygda, og ved en overføring av ungdomsskoleelevene til Eidsdal ville det blitt svært få elever og lærere igjen i Geiranger, noe som ville bety en enda mindre og mer sårbar skole.

Konflikten om flytting av elever fra Geiranger til Eidsdal beskrives som opprivende. Samtidig er det også i Geiranger en del som mener at det er grenser for hvor liten skolen kan være før man må gjøre noe. Vi har også fått tilbakemelding om at det er enkelte som er skeptiske til å sende elevene på skolen fordi miljøet er lite og man sliter med å få kvalifiserte lærere. Vi har også fått tilbakemeldinger om at det er lærere bosatt i Geiranger, men som jobber på andre skoler fordi det blir for smått, nært og sårbart i Geiranger. Det blir sett på som lite tilfredsstillende å måtte undervise i mange fag

Flere peker på at det historisk har vært litt kniving mellom bygdene, og at det ligger sterke følelser i det å skulle gjøre noe med skolestrukturen. Det blir bl.a. uttrykt på følgende måte: «*Det er prestisje og bli svelget opp av naboene*». Slik sett kan en ny felles skole ved Eidsvatnet sees som et samarbeidsprosjekt som kan være til gagn for alle tre bygdene. Det blir i den forbindelse pekt på at det i dag også er fellesskap og samarbeid mellom bygdene, bl.a. er det tett samarbeid mellom bygdene gjennom idretten. Hver bygd har sitt idrettslag, men at det samarbeides om arrangementer knyttet til friidrett, ski, sykkel og løping. Bygdene har også felles fotballklubb (Norrdal/Eidsdal/Geiranger fotballklubb). I og med at det er mye fellesskap mellom de tre bygdene, er det derfor flere som ser det som naturlig med en felles skole for å sikre et godt tilbud på sørsiden av fjorden. De som ivrer mest for en slik løsning peker også på at det vil være attraktivt for mange lærere å jobbe ved en ny felles verdensarvskole. Utsiktene framover er at man blir flere eldre og færre yngre. Dersom man skal lykkes i konkurransen om arbeidskraft, tas det til orde for at man må gjøre noe spesielt for å være attraktiv. En ny felles skole må da sees i et bygdeutviklingsperspektiv, og noe som vil være positivt for alle tre bygdene.

I og med at Fjord kommune har satt av 20 mill. kr til renovering av Eidsdal skule (jf. kap. 6.3), blir det imidlertid stilt spørsmål ved hvor realistisk alternativet med samlokalisering ved Eidsvatnet er. Samtidig har vi fått tilbakemeldinger om at det ikke er for sent å endre disse planene. Oppgraderingsarbeidet er ikke igangsatt, og et kommunestyrevedtak står kun til et nytt blir gjort.

Samlokalisering av Barnehagene

Dersom samlokalisering av barnehagene skal være et alternativ, er det mest nærliggende alternativet som trekkes fram, at disse samlokaliseres på Eidsvatnet sammen med en eventuelt ny skole, slik at man får etablert et oppvekstsenter. Også her ser man fordeler med rekruttering og sikring av et tilfredsstillende barnehagetilbud. Samtidig blir det også sett som viktig å ha et barnehagetilbud i nærmiljøet.

Utfordringer som trekkes fram, er at en del foreldre vil få lenger reisevei med tanke på å levere barna i barnehagen. Det gjelder spesielt foreldre som bor og jobber i Norrdal eller Geiranger. Flesteparten av barna i Norrdal barnehage har foreldre som bor i Eidsdal. For de som bor i Eidsdal vil det ikke ha stor betydning for om de kjøre barna til Norrdal eller Eidsvatnet. Avstanden vil omtrent være den samme.

7. Pleie, omsorg og helse

I dette kapitlet ser vi nærmere på pleie-, omsorgs- og helsetjenestene på sørsida av Nordfjorden. Vi ser først på dagens tjenestetilbud, og deretter på samarbeidsbehov og -muligheter samt aktuelle samarbeidsmodeller.

7.1 Pleie-, omsorgs- og helsetjenestene i Eidsdal

7.1.1 Organisering og lokalisering

Helse- og omsorgstjenestene i Fjord kommune, er organisert under samme kommunalsjef, kommunalsjef for helse, omsorg og velferd.

Fjord kommune har samorganisert pleie- og omsorgstjenestene i Valldal og Eidsdal under felles virksomhetsleder. Hjemmetjenesten på sørsida er lokalisert med base i Eidsdal. Her er det 12 omsorgsboliger og to psykiatriboliger lokalisert på samme sted. De ansatte her leverer også hjemmetjenester til hjemmeboende på sørsida. De ansatte er på utrykning på bygda. Det betyr at dersom alarmen går på nattestid, så må nattevakten rykke ut. Omsorgsboligene er med andre ord delvis, men ikke heldøgns bemannet.

Nærmeste sykehjem er i Valldal. Det er også sykehjem i Stordal. Tilknyttet sykehjemmet i Valldal ligger også kjøkkenet som leverer mat til sørsida. Kommunen har avtale med Lions, som henter og leverer varmmat til sørsida tre dager i uken. Øvrige dager varmes maten opp i Eidsdal og videredistribueres til tjenestemottakere ved omsorgsboligene i Eidsdal og hjemmeboende på bygda.

Dagtilbud for personer med demens er lokalisert til Stordalstunet, og er åpent på dagtid hver torsdag.

Det skal i utgangspunktet være legedager i Eidsdal, men er det per i dag ikke. Det er to legekontorer i Fjord kommune. Ved Valldal legekontor, lokalisert til Storfjord helsesenter, er det tre fastleger, to helsesekretærer og helsestasjon. Ved Stordal legekontor, ved helsehuset i Stordal sentrum, er det en fastlege og en LIS1-lege (lege i spesialisering), en helsesekretær samt helsestasjon. Kommunen har videre private driftsavtaler med flere fysioterapeuter, både i Valldal og Stordal, i tillegg til en kommunal fysioterapeut i 50 prosent stilling. Ansvarlig for ergoterapi og hjelpemidler har base i Stordal, men reiser ved behov rundt på hjemmebesøk for kartlegging av behov.

Legevakt er på dagtid lokalisert til legekantoret i Valldal. Fjord kommune har ellers felles legevaktordninger med andre kommuner. Ved legevaktkontoret på Sjøholt (i Ørskog, Ålesund) er det legevakt kl. 8-22 i helger og på helligdager, og på kveldstid i ukedagene (kl. 15.30-22). Natтетid er Fjord del av et stort legevaktdistrikt med legevaktkontor på Åse i Ålesund.

7.1.2 Tjenestemottakere og bemanning

Alle omsorgsboligene og de to psykiatriboligene i Eidsdal har per i dag beboere. Beboernes omsorgsbehov blir beskrevet som varierende, men gjennomgående nokså omfattende. Det er stort sett eldre beboere, men det kan også være yngre som er innom på korttid, eksempelvis kreftpasienter som trenger oppfølging.

Utover beboerne er det 20-25 hjemmeboende personer som til enhver tid mottar tjenester, være seg hjemmesykepleie eller praktisk bistand. Det kan være hjelp til dusjing, matlaging, handling, tilsyn, sårskifter, medisiner, kontakt med sykehus mv.

Dagtilbudet for personer med demens, som er lokalisert i Stordal, er det på undersøkelsestidspunktet ingen på sørsiden som benytter seg av.

Hjemmetjenesten i Eidsdal har om lag 14 årsverk, hvorav 1,8 av dem er sykepleierårsverk. Det er to personer på vakt på dag- og kveldsskiftene og én person på vakt nattestid. Stabiliteten i arbeidsstokken blir beskrevet som stor. Sykefraværet er lavt, arbeidsmiljøet beskrives som godt, og de ansatte er fleksible, har god lokalkunnskap og stiller opp når det trengs. Rekruttering generelt, og av kvalifisert helsepersonell, både sykepleiere og helsefagarbeidere med fagbrev spesielt, blir imidlertid beskrevet som en stor utfordring. I tillegg er det utfordrende å få tak i vikarer.

7.1.3 Kvalitet på tjenestetilbudet

Begrensede budsjetter er gjennomgående en utfordring i pleie- og omsorgstjenestene i kommunen. Pleie- og omsorgstjenestene som leveres med utgangspunkt i Eidsdal syntes gjennomgående å være god. Engasjerte ansatte er opptatt av at brukerne, enten det er beboere i omsorgsbolig eller hjemmeboende, skal få de tjenestene de har krav på, og med tilstrekkelig kvalitet. Samarbeidet med andre tjenesteområder synes også gjennomgående å være god.

Det er ikke dagtilbud på sørsida av fjorden. Det er et dagtilbud i Stordal, men per i dag er det ingen brukere i bygdene på sørsida som benytter seg av det. Frivilligheten blir imidlertid beskrevet som en viktig ressurs og samarbeidspartner. I tillegg til hjelp med matombringning, bidrar frivilligheten med aktiviteter som trimtilbud, lesestund, bingo og annen underholdning og tilbud av diverse slag.

Folk ønsker å bo hjemme lengst mulig. Det er i og for seg positivt at eldre kan bo hjemme så lenge som mulig, og tjenestene strekker seg tilsynelatende nokså langt for å gjøre det mulig. Selv om mange ønsker å bo hjemme lengst mulig, er det også flere som kan tenke seg vinteropphold i omsorgsbolig. Et slikt tilbud finnes ikke på sørsida, men en kunne se for seg et rom for korttidsopphold, f.eks. for folk som kommer hjem fra sykehuset. Per i dag er nærmeste mulighet for korttidsopphold på et av sykehjemmene i Valldal eller i Stordal. Det blir også påpekt at det er behov for å gjøre noe med dimensjoneringen av pleie- og omsorgstjenestene, herunder sykehjem, omsorgsbolig og hjemmetjenester.

Ved behov for legetilsyn må pasient/bruker til nærmeste legekontor, som ligger i Valldal. Det har vært et mål at brukere og beboere på sørsida skal slippe å måtte reise til Valldal på

legetilsyn. Mange av mottakerne av hjemmetjenester er eldre mellom 90 og 100 år, og flere har et relativt omfattende behov for legetilsyn. Det er per i dag ikke lege med tilstedeværelse på sørsida, i Eidsdal. Det har vært et mål at brukere og beboere på sørsida skal slippe å måtte reise til Valldal på legetilsyn. Som det fremgår av årsrapporten for 2021, vil dette imidlertid kreve både investeringer og økte kostnader til drift. Administrasjonen har derfor ønsket å se et mulig tilbud i sammenheng med denne utredningen, altså et potensielt samarbeid med Stranda kommune.

Bygningsmassen ved omsorgsboligen begynner å bli relativt gammel. Selv om det er gjort visse oppgraderinger med hensyn til funksjonalitet, blir leilighetene beskrevet som nokså lite tilpasset det relativt omfattende bistandsbehovet («sykehjemsnivå») til beboerne. Vi tenker da på universell utforming og tilgjengelighet. Det er smale dører, dørstokker og en må via bad for å komme ut med bære. Når mange skal ha fellesmåltider samtidig, er det også litt lite. I tillegg mangler en skikkelig personalbase. Per i dag er det kontor og personal-, spise og -hvilerom i et og samme rom.

Videre, og som påpekt i avsnitt 7.1.2, er rekruttering av kvalifisert personell en utfordring. Ikke minst er det sårbart mht. sykepleierdekning på sørsida. Flere brukere har relativt omfattende behov for sykepleiertilsyn, herunder medisiner mv. Av de to sykepleierne i tjenesten, bor den ene i Valldal. De kan bli ringt etter når som helst på døgnet, hvilket betyr at det gjerne blir stor belastning på den ene sykepleieren som bor på sørsida. Det er også utfordrende å få tak i vikarer. utfordringer knyttet til kapasitet og formell kompetanse håndteres i dag i stor grad på grunn av at de ansatte gjennomgående har lang erfaring, er fleksible og løsningsorienterte, og er godt kjent med og i det øvrige tjenesteapparatet i kommunen. Det er «små», men oversiktlige forhold. Etter hvert som tjenestebehovet vil øke i årene som kommer, vil imidlertid utfordringer med kapasitet og kompetanse trolig også bli større, herunder få til en tilstrekkelig god faglig og effektiv tjenesteorganisering.

Beregningene av akkumulerte demografikostnader fram mot 2040, viser at kostandene for både Stranda og Fjord vil reduseres med henholdsvis 20 og 15 mill. kr. på skole, men øke med henholdsvis 47 og 34 mill. kr. på pleie og omsorg. I sum vil demografikostnadene øke med henholdsvis 13 og 15 mill. kr. Figur 11 og Figur 12 viser at utgiftsbehovet for grunnskole vil synke relativt jevnt fram til 2035 for begge kommunene. Utgiftsbehovet for pleie og omsorg vil øke jevnt og trutt. For Fjord, som ser ut til å få de største endringene i utgiftsbehovet, vil utgiftsbehovet være 34 prosent lavere på grunnskole i 2040 sammenlignet med dagens situasjon og 35 prosent høyere på pleie og omsorg.

7.2 Pleie-, omsorgs- og helsetjenestene i Geiranger

7.2.1 Organisering og lokalisering

Stranda kommune har organisert pleie- og omsorgstjenestene i tre distrikt; Stranda, Sunnlyven og Geiranger. Geiranger distrikt består av Geiranger omsorgssenter og Geiranger hjemmebasert omsorg. Omsorgssenteret har ni omsorgsleiligheter, herunder også boliger tilpasset orienterings- og bevegelseshemmede og et rom for opphold av kortere varighet. To av plassene er ment for ektepar. Totalt er det 12 plasser. Omsorgssenteret er organisert og tilrettelagt slik at beboerne

kan motta pleie og omsorg hele døgnet. Ved omsorgssenteret er det også eget kjøkken. Hjemmeboende innbyggere i Geiranger får også tildelt hjemmetjenester og -sykepleie etter behov. Det er ikke dagsenter i Geiranger distrikt.

Pleie- og omsorgstjenesten i Liabygda er organisert innunder Stranda distrikt. I Liabygda er det omsorgsboliger med heldøgns omsorg.

Nærmeste sykehjem for beboere i Geiranger distrikt, er sykehjemmet i Stranda kommune. Tidligere var det et sykehjem også i Hellesylt, men dette er nå hjemlet om til omsorgsbolig. Det handler, slik vi har forstått det, om et behov for en mer spisset sykehjemstjeneste og for å dekke behovet for fagpersonell som sykepleiere og lege. Ellers er det i Stranda også sykehjem i Sunn-ylven distrikt.

Dersom brukere har behov for fysio- og ergoterapi, er det tjenestetilbudet i Valldal i Fjord kommune som blir brukt mest, men den kommunale fysioterapitjenesten i Stranda sentrum kan også benyttes. Henvisning til fysio- og ergoterapi går imidlertid ikke via pleie- og omsorgstjenesten i Geiranger distrikt.

Det skal i utgangspunktet være lege til stede i Geiranger en dag i uken. Ellers er legetjenesten på dagtid lokalisert til kommunesenteret i Stranda. Legevakt for bygdene Geiranger og i Liabygda er organisert i samarbeid med Ålesund kommune (Ålesund Interkommunale legevakt), lokalisert til Ørskog på kveldstid og i helger, og Ålesund nattetid. Det er én ambulanse i Geiranger, bemannet med to ambulansepersonell. Legetjenesten for de som bor i Liabygda, er på dagtid lokalisert til kommunesenteret i Stranda. Legevakta ellers er, som nevnt over, organisert i samarbeid med Ålesund kommune.

7.2.2 Tjenestemottakere og bemanning

Geiranger distrikt består av Geiranger Omsorgssenter og Geiranger hjemmebasert omsorg (HBO). Omsorgssenteret er døgnbemanna og har ni leiligheter og et rom for kortere opphold, med til sammen tolv plasser. I tillegg leverer tjenesten hjemmetjenester, herunder både praktisk bistand og matombringning, hjemmesykepleie og trygghetsalarm.

Beboerne ved omsorgssenteret har gjennomgående et nokså omfattende omsorgsbehov, men som i Eidsdal er det også her variasjoner. På tidspunktet datainnsamlingen til dette prosjektet ble gjennomført, var det to brukere av hjemmetjenester i Geiranger distrikt, men ifølge våre opplysninger ville antallet vært en god del høyere dersom ikke flere av de eldre i bygda hadde hatt pårørende i nærheten som stiller opp og bistår.

Tjenesten har 11 ansatte fordelt på 7,4 årsverk. Med tanke på brukergruppen som får tjenester per i dag, betegnes bemanningen som grei. På kveldstid er det imidlertid bare en person på vakt. Det kan tidvis være utfordrende grunnet demens, vandring mv. Det er imidlertid stort sett håndterbart, ettersom det ikke er noen brukere av hjemmetjenester/hjemmesykepleie på kveld og natt. Dersom tjenestebehovet øker, vil dagens bemanning være for knapp.

Videre er sykepleierdekningen en utfordring, iallfall på sikt. Av de 11 ansatte i tjenesten per nå, er det ni som jobber innenfor pleie. Av disse igjen er det kun en sykepleier, som jobber i en 65

prosent stilling nattetid. På grunn av sykepleiermangelen, har enhetsleder, i tillegg til ansvaret som følger av denne rollen, også et sykepleierfaglig ansvar og deltar i en del brukerrettet arbeid. Lav sykepleierdekning er ikke minst utfordrende fordi sykdomsbildet til brukerne/pasientene blir beskrevet som sammensatt og omsorgsbehovet til dels omfattende.

Ellers blir arbeidsmiljøet i tjenesten beskrevet som godt, med positive og engasjerte ansatte, som leverer gode tjenester og håndterer ting på en god måte, også sett opp mot deres formelle faglige kvalifikasjoner.

7.2.3 Kvalitet på tjenestetilbudet

Økonomistyringen og driften i Geiranger distrikt syntes god. Totalt sett, og som i Fjord, er imidlertid økonomi en utfordring i pleie- og omsorgssektoren i Stranda kommune.

Per i dag har kommunen en tildelingsnemnd som tildeler pleie- og omsorgstjenester. Det pågår et prosjekt hvor man ser på tjenestetildeling, herunder både organisering, innretning, kriterier, innslagspunkter og nivå på tjenester. Gjennomgangen av tjenestetildelingen har, slik vi skjønner det, en todelt begrunnelse. Delvis er den begrunnet i det økonomiske, og delvis er den begrunnet i et behov for en gjennomgang av tjenestene, for å sikre en hensiktsmessig fordeling mellom tjenester i hjemmet, omsorgsbolig og sykehjem.

Som nevnt i avsnitt 7.2.2, er det med dagens bemanning mulig å håndtere tjenestebehovet på en tilfredsstillende måte. Som i Fjord kommune, er det imidlertid en knapp bemanning på kveld og natt. Videre er sykepleierdekningen som nevnt lav, og det er utfordringer med rekruttering. Der som tjenestebehovet øker, noe de demografiske prognosene tilsier at det vil gjøre, vil imidlertid utfordringer med kapasitet og kompetanse også bli større, herunder sikre en tilstrekkelig god faglig og effektiv tjenesteorganisering. Det er den samme utfordringen som vi skisserer opp for pleie- og omsorgstjenestene lokalisert i Eidsdal i Fjord kommune.

Bygningsmassen er fra 1980-tallet. Siden er det gjort flere oppgraderinger, og bygget blir beskrevet som godt vedlikeholdt og rimelig funksjonelt mht. til behovene til beboerne.

Lokalt kjøkken ved omsorgssenteret er en kvalitet for beboerne. Det gir gode forutsetninger for å følge opp *Leve hele livet*-reformen, og dens intensjoner og innsatsområder knyttet til kompetanse, systematikk og individuell tilpasning i mat- og ernæringsoppfølgingen (Helse- og omsorgsdepartementet, 2018).

Det skal i utgangspunktet være lege til stede i Geiranger en dag i uken. Grunnet legemangel har det i perioder kun vært legetilsyn i Geiranger en dag annenhver og hver tredje uke. Det er for tiden en lege i spesialisering, og når vedkommende er ferdig med spesialiseringen skal det etter det vi forstår igjen være lege til stede en dag i uka på fast basis. At det såpass sjelden er lege tilgjengelig i bygda, blir beskrevet som en utfordring. Brukergruppen er ressurskrevende og har behov for legetilsyn relativt ofte.

Det er som nevnt ikke noe lokalt fysio- og ergoterapitilbud i Geiranger distrikt. Det er imidlertid opprettet et kommunalt innsatsteam med fysio- og ergoterapeut som skal sørge for at flere eldre

skal kunne bo hjemme lengre. Oppfølgingen skjer i hjemmet eller i nærmiljøet, og her skal det samarbeides med hjemmetjenesten ved behov.

7.3 Samarbeidsbehov og samarbeidsmuligheter

Våre beregninger av akkumulerte demografikostnader fram mot 2040, viser at kostnadene for Stranda og Fjord kommuner vil øke betydelig innenfor pleie og omsorg. Kommunenes inntekts-system vil ta hensyn til endrede demografikostnader, men konsekvensene er at ressursene må vris over fra oppvekst til pleie og omsorg. Som nevnt i kapittel 4 kan dette være en krevende øvelse.

Innenfor pleie og omsorg vil brukere av sykehjem, hjemmetjenester og andre omsorgstjenester øke i årene som kommer. Det vil etter all sannsynlighet være tilfelle blant befolkningen både i Geiranger og i bygdene på sørsida i Fjord også, selvsagt noe avhengig av flyttemønstre. Samtidig blir det færre i yrkesaktiv alder. Allerede er det utfordrende å få rekruttert kvalifisert helse- og omsorgspersonell. Framover vil det derfor være behov for å se nærmere på hvordan disse tjenestene kan styrkes på en effektiv måte som sikret tilstrekkelig bemanning av kvalifisert personell og et godt og forsvarlig tilbud til brukerne av tjenestene.

Mange kommuner har lenge hatt utfordringer med å få fastleger til ledige stillinger. På landsbasis er antallet ledige plasser på fastlegenes lister lav, og mange kommuner mangler ledige plasser. Ferske tall fra Helfo viser at det er en utfordring som har spredt seg til flere kommuner (NTB, 2022). En svekket kommunal allmennlegetjeneste kan gå utover de mest sårbare pasientene, gi økt sosial ulikhet i helse, svekket kontinuitet og forverring av sykdom. Både i Geiranger og i Eidsdal/Norrdal blir lav tilgang på legetjenester på sørsida pekt på som en utfordring for brukere av pleie- og omsorgstjenester, som gjerne har et stort behov for tilsyn.

Oppsummert tilsier følgende momenter at det både er et behov for, men også muligheter for økt samarbeid mellom Fjord og Stranda når det gjelder helse- og omsorgstjenester på sørsida av Norrdalsfjorden:

- Begge kommuner har per i dag en presset økonomi på overordnet nivå
- Prognoser for demografisk utvikling og ressursbruk, tilsier at kommunene i årene som kommer må vri enda mer av knappe ressurser i retning pleie- og omsorgstjenestene. Selvsagt noe avhengig av den totale befolkningsutviklingen, vil pleie- og omsorgsbehovet i befolkningen øke i årene som kommer.
- Bemanningen i pleie- og omsorgstjenestene i Eidsdal og i Geiranger er allerede i dag relativt knapp. Tross knapp bemanning går driften rundt på en forsvarlig måte. Bemanningen og fagmiljøet både i Eidsdal og i Geiranger er imidlertid lite og sårbart, og det er lite tid og rom til å drive utviklingsarbeid, herunder jobbe systematisk med innføring av velferdsteknologi, delta i innovasjonsprosjekter mv.
- Dekningsgrader når det gjelder nødvendig formell kompetanse er lav. Det gjelder først og fremst sykepleierdekning, men også tilgang på desentraliserte legetjenester er lav eller fraværende på sørsida.
- Rekruttering av kvalifisert personell til pleie- og omsorgstjenestene, både med og uten formell kompetanse, er en utfordring ved tjenestene både i Eidsdal og i Geiranger.

Gjennom økt samarbeid vil man kunne utnytte de samlede økonomiske og personellmessige ressursene bedre enn det de to tjenestene klarer per i dag. Samtidig er det også noen utfordringer knyttet til økt samarbeid, først og fremst knyttet til avstander, lokasjoner mv. Det kommer vi nærmere inn på i diskusjonen av aktuelle samarbeidsmodeller i neste avsnitt.

7.4 Aktuelle samarbeidsmodeller

7.4.1 Samlokalisering

Én modell for pleie- og omsorgssamarbeid, innebærer å samlokalisere omsorgsboligene i Geiranger og Eidsdal. Et slikt felles omsorgssenter vil da fungere også som en personalbase og et utgangspunkt for å levere hjemmetjenester og hjemmesykepleie til beboere både i Eidsdal/Norddal og i Geiranger. Sett bort fra investeringer i forbindelse med etablering av et felles omsorgssenter og base, vil et slikt strukturelt grep kunne gi kostnadsbesparelser i driften av tjenestene, både i form av at man reduserer fra to lokasjoner til én, men også i form av reduserte utgifter til ledelse, mindre dobbeltarbeid til administrative oppgaver, rutiner og rapportering. Et felles senter ville også gitt et større og mer robust fagmiljø, og dermed bidra til å redusere dagens sårbarheter i bemanningen. Fra tidligere utredninger vet vi også at mange ønsker å jobbe i et større fagmiljø (Brandtzæg, 2006, 2009, 2016). Et samarbeid kan med andre ord også gjøre det lettere å rekruttere kvalifisert personell til fremtidens pleie- og omsorgstjeneste.

Dersom man går for denne modellen, vil det være naturlig at man legger ansvaret for tildeling av hjemmebaserte tjenester til beboere på sørsiden, herunder både i Eidsdal/Norddal og i Geiranger til den samme tjenesten. På den måten vil man få en lik praksis for innsøking, utredning og tildeling av tjenester, og man vil kunne harmonisere nivå og innslagspunkter for ulike tjenester, enten det er snakk om omsorgsbolig, hjemmesykepleie eller ulike former for praktisk bistand.

Fra øverst i Geiranger, via Eidsdal og inn mot de innerste delene av Norddal er det imidlertid snakk om nokså store geografiske avstander. Ved et slikt alternativ vil det naturlige derfor være å bygge et nytt omsorgssenter et sted nokså midt mellom Geiranger og Eidsdal/Norddal, slik at reiseavstandene for de som leverer hjemmetjenester blir kortest mulig. Eidsvatnet peker seg da ut som et naturlig sted. Det er imidlertid flere ulemper med en samlokalisering av tjenestene ved Eidsvatnet, slik vi ser det. Den første er at man trolig vil miste en del av synergieffektene som dagens tjenester har knyttet til samarbeid med nærmiljøet i bygdene i henholdsvis Eidsdal/Norddal og Geiranger. Vi tenker da på samarbeid mellom tjenestene, frivilligheten og næringslivet. For det andre, og i forlengelsen av det første punktet, vil besøkende/pårørende få lengre reisevei. En risikerer med andre ord at beboere får mindre besøk, og blir mer isolert. For det tredje, og selv om veien mellom Eidsdal og Geiranger er i ferd med å bli utbedret, er det flere som påpeker at det inntil videre fortsatt vil være vinterdager med rasfare langs Fylkesvei 63 fra Geiranger sentrum og langsmed fjorden. En risikerer med andre ord at personal bosatt i Geiranger ikke kommer seg til Eidsvatnet på jobb, eller at personal bosatt i Eidsdal/Norddal ikke får gitt hjemmetjenester til brukere bosatt i Geiranger. Og selv om det ikke nødvendigvis er mange dager med rasfare i løpet av en vinter, så er det selvsagt mer kritisk om man ikke får gitt nødvendige pleie- og omsorgstjenester, sammenliknet med om elever må ha digital undervisning i noen

dager jf. kapittel 6. For det fjerde vil det nødvendigvis påløpe betydelige investeringskostnader. Til slutt er det også et spørsmål om hvorvidt jobbsøkere ønsker å søke seg til en tjeneste der avstandene på rutene hjemmetjenesten kjører, er svært lange, selv om fagmiljøet er større.

Vi ser derfor på en slik full samlokalisering som et ideelt sett godt, men i praksis mindre realistisk alternativ.

7.4.2 To lokasjoner, men felles ledelse og bemanning

Et annet alternativ er at man etablerer en felles ledelse for den samlede pleie- og omsorgstjenesten på sørsiden, men beholder dagens to omsorgssentre i Eidsdal og Geiranger. Man vil da kunne hente ut en del av de samme gevinstene som i alternativet over, i form av en mer kostnadseffektiv drift og utnyttelse av begrensede ressurser, herunder både stordriftsfordeler, risikofordeling og effektiv kapasitetsutnyttelse. Ved å dele på utgiftene vil den økonomiske belastningen bli lavere enn ved at hver kommune må ivareta behovene i tjenesten alene. For eksempel vil man få reduserte utgifter til ledelse, og det vil være mulig å effektivisere på rutiner, rapportering, rutekabal for hjemmetjeneste/-sykepleie og administrative oppgaver som de to tjenestene i dag utfører hver for seg – og dermed dobbelt opp. Et samarbeid på tjenestenivå vil også gi grunn for mer samarbeid om innkjøp, opplæring og kompetanseheving på fagsystemer, velferdsteknologi mv. Man vil imidlertid fortsatt måtte drifte to omsorgssentre/boliger, istedenfor ett.

Også med denne modellen vil man dra flere fordeler knyttet til en større ansattgruppe og fagmiljø. Det vil redusere sårbarhet ved sykdom, kursvirksomhet eller annet fravær, og gi mulighet til å utnytte dagens begrensede sykepleierkompetanse mer effektivt på tvers av dagens tjenester. Et større samlet fagmiljø vil potensielt sett også muliggjøre økt spesialisering kompetansemesing. Det vil gjøre det enklere å prioritere deltakelse i tjenesteutviklingsprosjekter, innføring av velferdsteknologi mv., samtidig som man opprettholder den daglige driften av tjenestene. Til slutt vil et større fagmiljø også med denne modellen være et fortrinn i konkurransen om nødvendig arbeidskraft.

Med denne modellen unngås samtidig en del av ulempene vi har påpekt ved modellen med et nytt felles omsorgssenter/base. Vi tenker da først og fremst på utgifter til et nybygg samt avstander fra Eidsvatnet og til både Geiranger og Eidsdal – med de ulemper det kan medføre for beboere.

Så kan det være en utfordring at en leder av en felles tjeneste ikke kan være både i Eidsdal og Geiranger samtidig. Det kan også være vanskeligere å bygge et felles fagmiljø med to lokasjoner. På den annen side er det her snakk om heldøgntjenester, med ansatte som er vant til å jobbe selvstendig. Med gode rutiner, teknologiske løsninger og muligheter for digitale møter, bør det være håndterbart og overkommelig, slik vi ser det.

Også dersom man går for denne modellen, vil det være naturlig at man legger ansvaret for tildeling av hjemmebaserte tjenester til beboere på sørsiden, herunder både i Eidsdal/Norddal og i Geiranger til den samme tjenesten.

7.4.3 Samarbeid om legetjenester

For innbyggerne på sørsida i Fjord kommune, er det per i dag ikke lege med lokal tilstedeværelse. Ved behov for legetilsyn må pasienten/brukeren til nærmeste legekontor, som ligger i Valldal. Det har vært et mål at brukere og beboere på sørsida skal slippe å måtte reise til Valldal på legetilsyn. Som det fremgår av Fjord kommunes årsrapport for 2021, vil dette imidlertid kreve både investeringer og økte kostnader til drift. Administrasjonen har derfor ønsket å se et mulig tilbud i sammenheng med denne utredningen, altså et potensielt samarbeid med Stranda kommune. I Geiranger skal det i utgangspunktet være lege til stede en dag i uken. Grunnet lege-mangel har det i perioder kun vært legetilsyn i Geiranger en dag annenhver og hver tredje uke.

Informanter ved pleie- og omsorgstjenesten både i Eidsdal/Nordal og i Geiranger beskriver det som en utfordring at det ikke er tilstrekkelig tilgang på legetilsyn lokalt. Brukerne av tjenestene er ressurskrevende og har behov for legetilsyn relativt ofte.

Mens det eksisterer en rekke interkommunale samarbeid om legevakt, er det nokså langt mellom samarbeid om ordinære legetjenester som involverer fastleger (Ryssevik et al., 2021). Det er imidlertid noen kommuner som enten har hatt, eller fortsatt har slike samarbeid (Gaski & Abelsen, 2013). Trolig er det også et samarbeidsområde som vil øke i årene som kommer, ikke minst på grunn av de utfordringene fastlegeordningen står ovenfor (og som vi beskriver i avsnitt 7.3).

Den mest aktuelle modellen innebærer at enten Fjord eller Stranda kommune påtar seg vertskapet for legetjenesten på hele sørsida av Norddalsfjorden. Mer konkret innebærer den at en fastlege har ett hovedkontor (f.eks. enten i Stranda sentrum eller i Valldal), og samtidig betjener et utekontor på sørsida på deltid. Legen kan i tillegg ivareta legeoppgaver som helsestasjon og skolehelsetjeneste på sørsida. Det naturlige tilholdsstedet for et slikt utekontor er enten Geiranger eller Eidsdal.

Modellen forutsetter at den aktuelle legen er kommunalt ansatt. Da er det mulig å kompensere for de ulemper det medfører å ha utekontor en del av arbeidstiden. For eksempel kan transportkostnadene dekkes av arbeidsgiver, transporttid kan inngå i arbeidstiden og det kan gis lønnstillegg for den som betjener utekontoret.

Hensikten med samarbeidet vil være å møte behovet for legetjenester på sørsida, som begge kommuner per i dag må håndtere hver for seg.

En evaluering av en slik vertskommuneordning om legetjenester finner at kvaliteten på tilbudet oppfattes som god, både av politikere, ansatte og brukere (Gaski & Abelsen, 2015). Fastlegene som deltok i samarbeidet oppfattet også at det tilrettelegges godt for deres spesialisering i allmennmedisin, og kompetansen blant legene økte. Hjelpepersonell mener imidlertid at de deltar mindre på kurs etter at de ble en del av samarbeidsordningen, sammenliknet med da enkeltkommunene hadde hver sin legetjeneste. Videre økte legestabiliteten, sammenliknet med situasjonen før kommunene inngikk samarbeidet – da situasjonen ble beskrevet som en kontinuerlig «vikarstafett». Evalueringen fant også at modellen var samfunnsøkonomisk lønnsom sammenliknet med en modell hvor mesteparten av legekonsultasjoner er sentralisert (reduerte tids- og transportkostnader for pasienter og ledsagere). En mer tilgjengelig legetjeneste kan dessuten øke attraktiviteten til bygdene på sørsida som bosted, både for eksisterende og potensielt nye innbyggere.

Den fremste utfordringen ved en slik modell, for legen, knyttet til logistikken ved å ha to arbeidsplasser, og at vedkommende må bruke tid på lære seg å arbeide på denne måten. Det handler om å lære seg samarbeidsrutiner, organisering og ulike tilbud som er i de to kommunene. Erfaringer fra eksisterende samarbeid er at det å finne hensiktsmessige rutiner er noe som går seg til (Gaski & Abelsen, 2013). Modellen vil føre med seg kostnader knyttet til husleie, lønn, transport av personell og åpningstid. Den vil med andre ord koste mer enn en ordning uten utekontor, men mindre enn en modell der Stranda og Fjord kommune administrerer hver sin separate utekontorordning. Stranda kommune har allerede disse kostnadene knyttet til dagens utekontor i Geiranger.

Når det gjelder organisering og styring, så opplevde deltakerkommunene i det ovennevnte samarbeidet at det var enklere å kjøpe legetjenester fra en vertskommune, sammenliknet med å organisere den selv. Samtidig opplevde enkelte rådmenn og politikere, men på langt nær alle, at de til en viss grad ga fra seg styringsretten til vertskommunen. Med det mener vi at det ble lengre avstand mellom de som skal bevilge penger til tjenesten (kommunestyret i den enkelte deltakerkommune), og til de som er ansvarlige for driften av legetjenesten (vertskommunen). Samtidig ble modellen opplevd som noe mer krevende å administrere for vertskommunen (må rapporteres og gis styrings- og kontrollinformasjon til flere kommunestyrer). Det skal imidlertid nevnes at det her er snakk om et samarbeid mellom flere kommuner, hvilket gjør styringsutfordringene mer komplekse enn her, hvor det er snakk om et samarbeid mellom bare to kommuner.

8. Andre aktuelle samarbeidsområder

Som nevnt innledningsvis i utredningen har det også vært ønskelig å se på samarbeidsmuligheter på andre tjenesteområder, men det har vært lagt til grunn at dette er sekundært og at dette ikke skulle fortrenge søkelyset på de prioriterte tjenesteområdene. I forbindelse med utredningsarbeidet har vi blitt anbefalt å se nærmere på samarbeidsmuligheter innenfor teknisk sektor.

8.1 Samarbeidsbehov innenfor teknisk sektor

Innenfor teknisk sektor er tilbakemeldingene at det er et betydelig samarbeidsbehov. Samarbeidsbehovet begrunnes med at begge kommunene er relativt små, at hver kommune har liten bemanning på hvert fagområde, og at det er kompleks geografi med komplekse kommunegrenser. I begge kommuner er det behov for å krysse felles kommunegrenser for å komme til ulike steder i egen kommune. Når det gjelder samarbeidsmuligheter har vi både sett på muligheter for å løse utfordringer i Norddal, Eidsdal og Geiranger, samt muligheter for et bredere og mer helhetlig interkommunalt samarbeid på teknisk sektor.

8.1.1 Samarbeidsmuligheter på sørsiden av fjorden

Et eventuelt samarbeid på sørsiden av fjorden vil eventuelt dreie seg om å finne felles løsninger på driftsoppgaver. For Norddal og Eidsdal er det 0,7 årsverk til vaktmesterstillinger i Norddal og Eidsdal. I Geiranger er det 50 prosent stilling som har ansvar for vaktmestertjenester på omsorgssenteret, samt skolen/barnehagen. I denne stillingen ligger det også tilsyn med vannverket og avløpsanlegget. I Geiranger engasjeres sommervikarer som har ansvar for tømning av søppel og gaterenovasjon, men kommunen sender inn driftspersonell for å klippe plener en gang i uka i sommerhalvåret.

Når det gjelder samarbeid om drift av tekniske tjenester som kun omfatter sørsiden av fjorden, blir det ikke sett noe stort potensiale i et slikt samarbeid. Utfordringen er at begge kommunene er såpass små i utgangspunktet. Dersom man kun skal se på samarbeid som berører Norddal, Eidsdal og Geiranger, så vil det omfatte en liten del av drifta. Arbeidsoppgavene vil fordele seg på tilsyn med ulike bygg, grøntanlegg, vei og avløp. Man har tidligere vurdert å samle disse oppgavene og samarbeide om en felles stilling, men konklusjonen var at det ble for mange oppgaver. Det er vanskelig å fordele mange oppgaver på en stilling, og det blir sårbart dersom vedkommende blir syk eller slutter. En annen utfordring er at arbeidet blir vanskelig å koordinere, fordi en vaktmester må forholde seg til mange ledere, både administrative ledere på teknisk nivå i kommunene og enhetsledere ved det enkelte bygg. Det pekes imidlertid på at samarbeid om sommervikarer kunne vært gunstig. I Geiranger har man behov for to personer som har ansvar for ulike ting, bl.a. søppeltømming, gaterydding og tilsyn med grøntarealer. I turistsesongen er

man f.eks. avhengig av at noen tømmer søppel hver dag. Dersom man hadde samarbeidet kunne det vært lettere å få til fulle stillinger, der personalet har oppgaver i begge kommuner.

8.1.2 Behov for mer helhetlig samarbeid

Tilbakemeldingene fra begge kommuner går på at man bør se på et større helhetlig samarbeid om de tekniske tjenestene, dersom samarbeid på feltet skal gi gevinster. Det er ikke noe betydelig organisert samarbeid i dag, men det er noe samarbeid på enkeltområder. Det er i dag felles brannsjef, felles stilling på branntilsyn og felles stilling på brannforebygging, dvs. tre felles stillinger. Det er også samarbeid om feiing. Her har Stranda to ansatte og Fjord har én ansatt, og Stranda har en koordinerende rolle. Det er også avtale mellom Fjord og Stranda om at brannvesenet i Valldal skal rykke ut dersom det er brann eller annet utrykningsbehov i Liabygda. Videre er det samarbeid om felles skogbrukssjef for Fjord, Stranda og Sykkylven. Skogbrukssjefen har en tredjedels stilling i hver av kommunene. På landbruk har Stranda ansvar for å behandle alle saker i Fjord kommune som omfatter verdensarvmidler i landbruket. Dette er ikke et interkommunalt samarbeid, men noe Fjord er pålagt å gjøre av staten i forbindelse med at verdensarvmidlene ble overført fra statsforvalteren til kommunene. Fjord bistår i Stranda i behandling av søknader om avløsertilskudd.

Når det gjelder behov for et mer helhetlig administrativt samarbeid på teknisk sektor, pekes det spesielt på at det vil være faglige og kompetansemessige gevinster dersom man hadde felles administrasjon og styring av den tekniske driften. I og med at kommunene er små, er det enkeltpersoner i administrasjonen som har ansvar for et bredt spekter av faglige oppgaveområder. Det er ikke nok arbeidsoppgaver til hele stillinger på hvert fagområde. Samtidig er det for krevende for en og samme person å jobbe både med vann, avløp og vei samtidig. Dette er oppgaveområder som større kommuner har egne ledere og enheter som tar seg av. Det meldes i begge kommuner om behov flere spesifikke fagpersoner for å greie å gjøre jobben skikkelig. Samarbeid blir dermed sett som en fordel for å kunne holde seg faglig oppdatert på alle områder, og for å ha bedre forutsetninger for å kunne følge opp stadig nye krav, retningslinjer og forventinger. Det er med andre ord behov for samarbeid for å sikre et fagmiljø som er tilstrekkelig for å utvikle og opprettholde god kvalitet på tjenestene og ikke være for sårbare.

At man er sårbare eksemplifiseres med at arbeidsoppgaver ikke blir gjort dersom enkeltpersoner blir syke. Dersom noen slutter, tar det lang tid å få å tak i nye med riktige kvalifikasjoner. Med samarbeid kunne man i større grad dekt opp viktige fag- og ansvarsområder med to personer. Det blir også vist til at flere personer i administrasjonen gjør at det blir lettere å få belyst ulike problemstillinger fra forskjellige synsvinkler, og at forutsetningene for å komme opp med gode løsninger blir bedre. Et større fagmiljø blir videre sett på som en fordel med tanke på rekruttering. Stranda brukte eksempelvis halvannet år på å få tak i kommuneplanlegger. Erfaringen er at det per i dag er vanskelig å få folk til å søke på stillinger i små kommuner hvor man blir sittende alene med ansvaret uten å ha noen å diskutere med. Konkurransen om arbeidskraft blir ikke lettere i årene som kommer.

Norddal og Stordal hadde samarbeid om tekniske tjenester i mange år før sammenslåingen til Fjord kommune. Dette samarbeidet omfattet felles administrasjon på drift av kommunale bygg og anlegg, og felles administrasjon på plan, byggesak og oppmåling. Slik sett omfattet dette

samarbeidet langt på vei hele teknisk sektor. I dette samarbeidet hadde man felles administrasjon av driftspersonellet, men driftspersonellet ble ikke fordelt på kommunene. Ved et eventuelt samarbeid blir det også sett som en fordel om man kunne hatt mer fleksibel bruk av driftspersonell og utstyr. Det blir i den forbindelse pekt på at kommunene er tungdrevne på grunn av kronglete geografi og kommunegrenser. Dersom man f.eks. skal reise fra Stranda til Geiranger må man kjøre gjennom Fjord kommune og reise med to ferger. I turistsesongen kan man regne en reisetid på inntil 2,5 timer hver vei fra Stranda til Geiranger.

Med utgangspunkt i erfaringene fra det tekniske samarbeidet mellom Norddal og Stordal kommuner, blir det trukket fram noen utfordringer med slike samarbeid som det er verdt å være oppmerksom på. De viktigste utfordringene er at man må forholde seg til den administrative ledelsen i to kommuner, to forskjellige kommunestyre, to ulike kommunebudsjetter og ulike delegeringsreglement. Ulike måter å delegere og behandle saker på i kommunene, kan bidra til ekstraarbeid og gjøre det vanskeligere å hente ut effektiviseringsgevinster. For at et samarbeid skal fungere mest mulig effektivt, er det slik sett en fordel om kommunene, så langt som mulig, harmoniserer sine systemer, reglementer og rutiner for rapportering og håndtering av saker.

Selv om det kan være samarbeidsutfordringer, blir likevel et mer helhetlig samarbeid på teknisk sektor sett som det beste alternativet. Det antas at de største utfordringene vil dreie seg om politisk enighet om lokalisering og kostnadsfordeling. Når det gjelder kostnadsfordeling knyttet til samarbeid om tekniske tjenester og oppgaver, vil man også måtte ta hensyn til at flere av tjenestene drives etter selvkost. Selv om det kan være utfordringer knyttet til etablering av et helhetlig interkommunalt samarbeid på det tekniske området, blir det sett som løsbart dersom det er vilje til samarbeid.

8.1.3 Mulige organisatoriske løsninger

Som grunnlag for å vurdere aktuelle organisatoriske løsninger for et eventuelt samarbeid om tekniske tjenester, har vi forsøkt å avdekke erfaringer med lignende samarbeid i andre deler av landet. Det finnes en god del samarbeid om enkeltoppgaver innen teknisk sektor, men ikke helhetlige samarbeid om administrative oppgaver knyttet til de tekniske tjenestene. I Midt-Finnmark er det imidlertid nylig utredet en interkommunal samarbeidsløsning for regionalt plankontor som vil være av relevans i denne sammenhengen (NIVI Analyse 2022). Samarbeidet er organisert som et oppgavefelleskap for plan, bygg og eiendom, og skal ivareta kommunenes behov for samarbeid om tjenester innenfor følgende områder:

- Plandelen i plan- og bygningsloven
 - Planstrategi, kommuneplanens samfunns- og arealdel
 - Prosessledelse i tematiske kommunedelplaner innenfor klima, miljø,
 - samfunnssikkerhet og beredskap andre relevante fag- og sektorområder
 - Geodataforvaltning
- Byggesaksdelen i plan- og bygningsloven
- Eierseksjoneringsloven
- Felles utviklingsprosjekter og samarbeid med andre myndigheter som fylkeskommunen, kartverket, statsforvalteren og nasjonale myndigheter

- Leveranser av relevante tjenester til virksomheter eller selskaper som er eid av deltakerkommunene eller virksomheter hvor eierkommunene har bestemmende innflytelse

Hovedformålet med samarbeidet er å samle og styrke fagmiljøene, skape attraktive arbeidsplasser og levere tjenester med god kvalitet.

Det er forutsatt at samarbeidet skal ivareta kommunenes oppgaver etter plan- og bygningsloven. I forbindelse med utredningsarbeidet blir det vist til at det etter reglene i plan- og bygningslovens plandel er kommunestyret selv som skal vedta de ulike planene. Et interkommunalt samarbeid om planoppgaver kan organiseres etter plan- og bygningslovens bestemmelser om interkommunalt plansamarbeid, (§ 9-1 og §9-7), eller som et kommunalt oppgavefelleskap etter kommunelovens kap. 19. Ifølge NIVI analyse (2022) er organisering av samarbeidet etter plan- og bygningslovens bestemmelser aktuelt i sammenhenger hvor det er ønskelig å samordne kommuneplaner på tvers av kommunegrenser, f.eks. i forbindelse med kystplanlegging. Når det er snakk om å samordne kommunes planfaglige kompetanse er organisering etter kommunelovens bestemmelser mest aktuelt.

Vedtaket den enkelte kommune gjør i byggesaker etter plan- og bygningsloven vil som regel være enkeltvedtak. Myndigheten til å gjøre enkeltvedtak kan delegeres til en annen kommune under forutsetning av organisert som vertskommunesamarbeid etter kommunelovens § 20-2. Slike sett blir det for samarbeidet i Midt-Finnmark vurdert som aktuelt at samarbeidet forholder seg til to avtaler:

- En samarbeidsavtale om kommunalt oppgavefelleskap for oppgavene etter plandelen i plan- og bygningsloven
- En samarbeidsavtale om administrativ vertskommune for oppgavene etter byggesaksdelen i plan- og bygningsloven

Om man velger en løsning der samarbeidet i byggesaksdelen ikke treffer enkeltvedtak, men innstiller på dette vil samarbeidet kunne organiseres etter kommunelovens kap. 19, oppgavefelleskap. Lignende løsninger vil også være aktuelt å vurdere dersom man ønsker å se på et mer helhetlig interkommunalt samarbeid om tekniske tjenester mellom Fjord og Stranda kommuner.

8.2 Samarbeid om IKT

Det er de siste årene etablert flere interkommunale samarbeid om strategisk utvikling og drift av IKT (Brandtzæg 2018, 2022). Dette dreier seg gjerne om større regionale samarbeid hvor mange kommuner deltar.

Vi har ikke i dette prosjektet gått spesifikt inn på organiseringen av IKT, men har fått opplyst at organiseringen av IKT-arbeidet varierer mellom kommunene. Fjord kommune er med eKommune Sunnmøre, som er et IKT-samarbeid mellom følgende kommuner: Ålesund, Fjord, Giske og Sula. eKommune Sunnmøre drifter Fjord kommune i stor grad, og her er flere fagnettverk innenfor ulike tjenesteområder. Lokalt har Fjord en fagperson på IT som følger opp enhetene og arbeider med systematikk sammen med digitaliseringsansvarlig i kommunen.

Stranda kommune er sammen med Sykkylven og Hustadvika de eneste kommunene Møre og Romsdal som har egen IT-avdeling. De øvrige kommunene i Møre og Romsdal er enten med i IKT Orkidé, ROR-IKT, Søre Sunnmøre IKT eller nevnte eKommune Sunnmøre.

I løpet av de siste årene er det etablert fylkesvise digitaliseringsnettverk. Alle kommunene i Møre og Romsdal samt Møre og Romsdal fylkeskommune er deltakere i digitaliseringsnettverket Digi Møre og Romsdal. Kommunene er representert i nettverket gjennom IKT-samarbeidet de tilhører og/eller en annen representant fra egen kommune.

Arbeidet med digitalisering og digital transformasjon er krevende. Dersom Fjord og Stranda ønsker å utvikle et bredere og mer helhetlig samarbeid om tjenester og administrasjon, vil det være en fordel om kommunene tilhører samme IKT-samarbeid. En viktig fordel med slike samarbeid er at kommunene får økt innkjøpsmakt og gjerne bedre og billigere løsninger enn det den enkelte kommune klarer hver for seg. Samarbeid blir sett som viktig for å sikre god drift og kunne ivareta hensynet til god dataforvaltning og sikkerhet på en tilfredsstillende måte. Mye av innovasjons- og utviklingsarbeidet i offentlig sektor er knyttet til digitalisering. Dette dreier seg om å få til bedre og mer effektive løsninger for å opprettholde gode tjenester etter hvert som kampen om kvalifisert arbeidskraft tiltar. Dersom kommunene har mest mulig like fagsystemer og rutiner, kan de også lettere samarbeide om kompetanseutvikling, tjenesteutvikling, innovasjon og gevinstrealisering. Det vil dessuten gjøre det lettere å inngå samarbeid på ulike tjenesteområder.

9. Samlede vurderinger og anbefalinger

I dette kapitlet gjør vi først rede for ulike former for interkommunalt samarbeid. Deretter oppsummerer vi fordeler og ulemper med aktuelle samarbeidsmodeller innenfor de ulike tjenesteområdene som har vært gjenstand for utredning. I avsnitt 9.5 peker vi på generelle momenter det er viktig å være klar over dersom kommunene velger å gå inn for økt interkommunalt samarbeid innen ett eller flere tjenesteområder. Vi avslutter kapitlet med våre samlede konklusjoner og anbefalinger.

9.1 Ulike former for interkommunalt samarbeid og lovregulering

Vi vil her kort redegjøre for hovedtrekk ved de ulike formene for interkommunalt samarbeid.

De siste 10-15 årene har det fra nasjonalt hold blitt lagt bedre til rette for at kommunene skal etablere interkommunale samarbeid.

Mye av det interkommunale samarbeidet er regulert i kommuneloven. I utgangspunktet legger kommuneloven opp til en stor grad av organisasjonsfrihet for interkommunalt samarbeid. Hvis det dreier seg som en lovpålagt oppgave som innebærer utøvelse av offentlig myndighet, stiller loven likevel visse krav til hvilket samarbeid man kan velge.

I henhold til ny kommunelov kan et interkommunalt samarbeid foregå gjennom et interkommunalt politisk råd, kommunalt oppgavefelleskap, vertskommunesamarbeid, interkommunalt selskap, aksjeselskap eller samvirkeforetak, en forening eller på en annen måte som det er rettslig adgang til (Kommuneloven, 2019).

I den nye kommuneloven erstattes § 27-samarbeid av to nye former for interkommunalt samarbeid. Den første formen er *interkommunalt politisk råd* (kap. 18 i kommuneloven). Innføringen av et kapittel i kommuneloven om interkommunalt politisk råd har som formål å lovregulere de tidligere regionrådssamarbeidene. Denne modellen kan ikke brukes til tjenesteproduksjon, og kan heller ikke treffe enkeltvedtak. Den er derfor uaktuell for samarbeid om de tjenester det her er snakk om.

Den andre formen er *kommunalt oppgavefelleskap* (kap. 19 i kommuneloven). I motsetning til interkommunalt politisk råd kan kommunale oppgavefelleskap – som navnet antyder – opprettes for å løse felles oppgaver. I forarbeidene til den nye kommuneloven heter det at det fortsatt er behov for en enkel samarbeidsform for produksjonssamarbeid om mindre omfattende oppgaver, og at denne formen særlig er viktig for å tilby mindre kommuner en enkel, fleksibel og billig organisasjonsmodell for interkommunalt samarbeid (NOU 2016: 4., 2016). Samtidig er det ikke direkte begrensninger på hvor omfattende samarbeid slike oppgavefelleskap kan benyttes for, men loven gir ikke anledning til å gi disse myndighet til å treffe enkeltvedtak.

Vertskommunesamarbeid (kap. 20 i kommuneloven) er en modell som innebærer at samarbeidskommunen(e) delegerer og overlater utførelsen av oppgaver til en vertskommune. Vertskommunesamarbeid åpner for samarbeid om lovpålagte og mer individrettede tjenester. I dette ligger offentlig myndighetsutøvelse og muligheter for å treffe enkeltvedtak. Vertskommunemodellen kan imidlertid også brukes ved samarbeid om frivillige oppgaver (ikke-lovpålagte oppgaver).

Interkommunale selskaper reguleres av egen lov om interkommunale selskaper. Loven er utformet med sikte på å være et tilbud om en organisasjonsmodell for virksomhet med et visst forretningsmessig preg. Den vesentligste forskjellen mellom et IKS og et aksjeselskap er at deltakerne i et IKS hefter ubegrenset for selskapets forpliktelser, normalt fordelt etter eierandelen i selskapet om ikke annet er avtalt i selskapsavtalen. I et aksjeselskap hefter eierne kun for innskutt aksjekapital. Bare kommuner, fylkeskommuner og andre IKS kan være medeiere, i motsetning til et aksjeselskap som ikke har slike begrensninger, og som innebærer at både staten og private kan være medeiere.

I utgangspunktet legger altså lovverket opp til en stor grad av organisasjonsfrihet for interkommunalt samarbeid. Kommunene bør imidlertid benytte organisasjonsformer som er særskilt beregnet for oppgaven det samarbeides om, og som ikke etterlater betydelig usikkerhet om hvilke regler som gjelder for samarbeidet.

Hvis det dreier seg som en lovpålagt oppgave som innebærer utøvelse av offentlig myndighet, stiller loven også visse krav til hvilken samarbeidsmodell man kan velge. Som nevnt over, er vertskommunesamarbeid særskilt utviklet for slikt samarbeid.

I avsnitt 6.7, 7.4 og 8.1.3 har vi skissert aktuelle samarbeidsmodeller innenfor oppvekst, pleie, omsorg og helse samt innenfor teknisk sektor. Over de neste avsnittene trekker vi opp fordeler og ulemper ved med aktuelle samarbeidsmodeller innenfor de ulike tjenesteområdene, samt en vurdering av mulige organisatoriske løsninger.

9.2 Oppvekst: Fordeler og ulemper med aktuelle samarbeidsmodeller

9.2.1 Faglig samarbeid og bruk av felles lærerressurser

De største fordelene med faglig samarbeid og bruk av felles lærerressurser synes å være som følger:

- Mer fleksibel bruk av lærerressurser og bemanning på tvers av skoler og barnehager kan gjøre at det blir lettere å opprettholde dagens barnehage- og skoletilbud
 - Lærere kan undervise sammen fag på begge skolene
 - Undervisning kan overføres digitalt fra den ene skolen til den andre
- Ved å bruke lærerressurser på tvers av skole og barnehager blir man mindre sårbare dersom noen blir syke eller slutter i jobben
- Det kan bli lettere å lyse ut fulle stillinger, noe som kan lette rekrutteringen

De største ulempene med faglig samarbeid og bruk av felles lærerressurser synes å være:

- Stillinger med uforutsigbar arbeidssituasjon og reising mellom ulike arbeidssteder kan være mindre attraktive
- Stillinger som skal dekke ulike arbeidssteder kan vanskeliggjøre samarbeid og tverrfaglig fokus i den enkelte skole og barnehage
- Utstrakt bruk av digital undervisning gir dårligere kvalitet på undervisning og oppfølging sammenlignet med fysisk tilstedeværelse
- Bruk av stillingsressurser på tvers av skoler og barnehager krever god planlegging og koordinering

Samlet sett vil bruk av lærerressurser skolene kreve såpass omfattende felles planlegging og koordinering at det vil være behov for felles ledelse. Dette vil være en form samarbeid for å forsøke å sikre at man klarer å opprettholde et forsvarlig skole- og barnehage tilbud der de er lokalisert i dag.

9.2.2 Samlokalisering

Gjennom intervjurundene er det flere som tar til orde for felles skole eller oppvekstsenter ved Eidsvatnet. De største fordelene med samlokalisering ved Eidsvatnet synes å være som følger:

- Man vil få et større, sterkere og mindre sårbart fagmiljø
- Man vil få et mer attraktivt fag- og arbeidsmiljø hvor det er lettere å rekruttere kvalifisert kompetanse. Kampen om kvalifisert arbeidskraft vil tilspisse seg i årene som kommer
- Det vil bli lettere å utnytte lærernes samlede kompetanse på en mer fleksibel og effektiv måte
- Det vil høyst sannsynlig bli et bedre faglig tilbud som følge av styrket lærerkompetanse
- Elevene vil få et større og bedre sosialt læringsmiljø som følge av flere medelever å spille på. Dette kan også være positivt for overgangen til videregående skole
- Samlokalisering kan sees på som et felles utviklingsprosjekt for å styrke oppvekstilbudet og attraktiviteten for bosetting i alle tre bygdene

De største ulempene med samlokalisering synes å være som følger:

- De som bor i Norddal og Geiranger vil få lengre reisevei
- Deler av veien fra Geiranger til Eidsvatnet vil fremdeles være noe rasutsatt etter at rasikringstiltakene er gjennomført
- På kort sikt vil det være økte kostnader knyttet til bygging av ny skole sammenlignet med om man fortsetter å bruke og vedlikeholde eksisterende bygningsmasse
- En del vil oppleve det som et tap for bygda dersom skole og eventuelt barnehage blir flyttet ut fra bygda. Dette kan føre til uheldige konflikter

En eventuell samlokalisering ved Eidsdal skule vil ha mange av de samme fordelene og ulempene som en samlokalisering ved Eidsvatnet, men ulempene knyttet til reiseavstander vil

forsterkes for elever bosatt i Geiranger. I Eidsdal er det også forståelse for at dette er mindre ønskelig i Geiranger.

9.2.3 Formell organisering og finansiering

Dersom man skal samarbeide om felles utnyttelse av lærer- og bemanningsressurser på tvers av oppvekstinstitusjonene i de aktuelle bygdene, vil dette medføre behov for felles ledelse. Det vil da være en fordel om ledelsen og de ansatte er ansatt i en og samme kommune for å unngå problemer med ulike arbeidsvilkår. Dersom hver skole skal ha hver sin ledelse og ulike planer for undervisningsopplegget, er det også vanskelig å få til god planlegging og samkjøring av timeplaner på tvers av skolene. Det mest nærliggende er derfor at en av kommunene er vertskommune for samarbeidet, og at det inngås en administrativ vertskommuneavtale etter kommunelovens § 20-2. En slik vertskommuneløsning må legge til rette for mest mulig fleksibel og effektiv utnyttelse av lærerressursene. En vertskommuneløsning vil innebære at kjøperkommunen betaler vertskommunen for tjenestene, og man må bli enige om en fordelingsnøkkel for kostnadene. Det vil være naturlig at elevtall danner utgangspunkt for fordeling av kostnader knyttet til drift av enheten. Sammenlignet med en samlokalisering, vil man måtte regne med noe høyere kostnader til drift av enheten. Det fordi drift av to undervisningssteder vil være mer tungvint og kostnadskrevenne sammenlignet med ett undervisningssted. Samtidig er det grunn til å anta at driften vil være billigere enn å opprettholde to separate undervisningssteder med dobbel ledelse og mindre fleksibel utnyttelse av lærerressursene.

Dersom man velger samlokalisering, vil det også være aktuelt med en tilsvarende vertskommunemodell. Dersom man ønsker å bygge ny felles skole, er det naturlig at man også samarbeider om finansiering av denne.

9.3 Pleie, omsorg og helse: Fordeler og ulemper med aktuelle samarbeidsmodeller

9.3.1 Samlokalisering

Det største fordelene med samlokalisering til Eidsvatnet synes å være:

- Kostnadsbesparelser i driften av tjenestene. Både i form av at man reduserer fra to lokasjoner til én, og i form av reduserte utgifter til ledelse, mindre dobbeltarbeid til administrative oppgaver, rutiner og rapportering
- En mer robust ansattgruppe og et større fagmiljø reduserer sårbarhet i bemanningen og kan styrke kvaliteten på tjenestene gjennom økt spesialisering
- Mer fleksibel utnyttelse av (knappe) faglige ressurser
- Lettere å rekruttere kvalifisert personell til fremtidens pleie- og omsorgstjeneste
- Grobunn for samarbeid om innkjøp, opplæring og kompetanseheving på fagsystemer, velferdsteknologi mv.
- Større rom for å drive faglig utviklingsarbeid

Det er imidlertid også mulige ulemper med en modell med samlokalisering:

- Man vil miste en del av synergieffektene som dagens tjenester har knyttet til samarbeid med nærmiljøet i bygdene i henholdsvis Eidsdal/Nord og Geiranger. Vi tenker da på samarbeid mellom tjenestene, frivilligheten og næringslivet
- Besøkende/pårørende få lengre reisevei. En risikerer med andre ord at beboere får mindre besøk, og blir mer isolert
- Fortsatt rasfare innebærer risiko for at man ikke får gitt nødvendige pleie- og omsorgstjenester, ved en samlokalisering til Eidsvatnet
- Det vil påløpe betydelige investeringskostnader til nybygg
- Et spørsmål om hvorvidt jobbsøkere ønsker å søke seg til en tjeneste der avstandene på rutene hjemmetjenesten kjører, er svært lange, selv om fagmiljøet er større

9.3.2 To lokasjoner, men felles ledelse og bemanning

Det andre alternativet vi har skissert, er en modell der man etablerer en felles ledelse for den samlede pleie- og omsorgstjenesten på sørsiden, men beholder dagens to omsorgssentre i Eidsdal og Geiranger. Man vil da kunne hente ut en del av de samme gevinstene som i alternativet med samlokalisering, og samtidig unngå en del av de ulempene en samlokalisering medfører.

Mer konkret synes de fremst fordelene med en modell med to lokasjoner, men med felles ledelse og bemanning å være:

- En mer kostnadseffektiv drift og utnyttelse av begrensede ressurser, herunder både stor-driftsfordeler, risikofordeling og effektiv kapasitetsutnyttelse
 - Reduserte utgifter til ledelse
 - Mulig å effektivisere på rutiner, rapportering, rutekabal og administrative oppgaver som de to tjenestene i dag utfører hver for seg – og dermed dobbelt opp.
- Et samarbeid på tjenestenivå vil også gi grobunn for mer samarbeid om innkjøp, opplæring og kompetanseheving på fagsystemer, velferdsteknologi mv.
- En større ansattgruppe og fagmiljø
 - Redusert sårbarhet ved sykdom, kursvirksomhet og annet fravær
 - Mulighet til å utnytte dagens begrensede sykepleierkompetanse mer effektivt på tvers av dagens tjenester
 - Muligheter for økt spesialisering kompetansemessig
 - Enklere å prioritere deltakelse i tjenesteutviklingsprosjekter, innføring av velferdsteknologi mv., samtidig som man opprettholder den daglige driften av tjenestene
 - Et større fagmiljø er et fortrinn i konkurransen om nødvendig arbeidskraft
- Dersom tildeling av tjenester legges til samarbeidet, vil man kunne harmonisere nivå og innslagspunkter for ulike tjenester for beboere på sørsiden
- Unngår ulempene som følger med samlokaliseringsmodellen
 - Utgifter til nybygg på Eidsvatnet
 - Avstander fra Eidsvatnet og til Eidsdal og Geiranger, med de ulempene det kunne fått for beboere mht. isolasjon

De fremste ulempene synes å være:

- Man vil fortsatt måtte drifte to omsorgssentre/boliger, istedenfor ett
- Felles leder kan ikke være både i Eidsdal og Geiranger samtidig
- Kan være vanskeligere å bygge et felles fagmiljø uten samlokalisering

9.3.3 Samarbeid om legetjenester

De største fordelene med et vertskommunesamarbeid om legetjenester på sørsida av Norddalsfjorden, er:

- Økt tilgjengelighet på tjenester lokalt for brukere/beboere på sørsida med omfattende behov for legetilsyn, men også for innbyggere ellers
- Mer kostnadseffektiv drift og kapasitetsutnyttelse. Kommunene kan også dele på kostnadene til eventuelle investeringer
- Det samlede pasientgrunnlaget blir større ved en felles tjeneste
- Kvalitet og kompetanse i legetjenesten kan bli bedre
- Samfunnsøkonomisk lønnsomt (reduerte tids- og transportkostnader for pasienter og pårørende knyttet til legekonsultasjon)
- En mer tilgjengelig legetjeneste kan øke sørsidas attraktivitet som bosted

Den fremste utfordringen ved en slik modell er knyttet til:

- Logistikken ved å ha to arbeidsplasser for legen
- Legen må bruke tid på lære seg å arbeide på denne måten; lære seg samarbeidsrutiner, organisering og eventuelle ulike tilbud som er i de to kommunene
- Mer kompleks organisering og styring. Trolig noe mer byråkratisk ordning å administrere for vertskommunen. Kan medføre lengre styringsvei/-kjede for deltakerkommunene
- Vil koste mer enn en sentralisert legetjeneste uten utekontor, men mindre enn om Stranda og Fjord kommune administrerer hver sin separate utekontorordning. Stranda kommune har allerede en ordning med tilstedeværelse av lege i Geiranger, og Fjord har ambisjon om legenærvær i Eidsdal/Norrdal

9.3.4 Formell organisering og finansiering

Dersom man skal utnytte potensiale for samarbeid innen pleie og omsorg, vil det, som med samarbeid innenfor oppvekst, være en fordel om ledelsen og personalet er ansatt i en og samme kommune. Ikke minst med tanke på harmonisering av arbeidsvilkår, personalpolitikk, styring og ledelse av tjenesten.

Vertskommunesamarbeid er den eneste modellen som åpner for samarbeid om lovpålagte og mer individrettede tjenester, herunder offentlig myndighetsutøvelse og muligheter for å treffe enkeltvedtak. Det er derfor den eneste modellen som er aktuell når det kommer til samarbeid om både legetjeneste og pleie- og omsorgstjenester. Også ved samlokaliseringsalternativet, vil vertskommunesamarbeid være den aktuelle modellen.

Modellen innebærer at samarbeidskommunen(e) delegerer og overlater utførelsen av oppgaver til en vertskommune. Som nevnt i kapittel 5, innebærer en vertskommuneløsning videre at kjøperkommunen betaler vertskommunen for tjenestene, og man må bli enige om en fordelingsnøkkel for kostnadene. Én modell kan være å benytte en fastdel med lik fordeling av kostnader, og resten fordeles basert på folketall eller antall brukere av tjenester (f.eks. en 20-80 fordeling). Brukerprising kan være et alternativ til folketall/antall brukere av tjenester. Det vil i tilfelle innebære at man fastsetter en viss kostnad knyttet til pleie og omsorg av ulike typer, og betaler inn deretter. En mulig ulempe med brukerprising, er at det kan være krevende å få en slik modell på plass, og den vil være noe mer ressurskrevende å administrere sammenlignet med bruk av fordelingsnøkler. Når det gjelder finansiering av en felles legetjeneste, vil vertskommunen i tillegg motta trygderefusjon fra HELFO, vederlag fra staten som kompensasjon for de tjenestene fastlønnslege yter som etter folketrygden er refusjonsberettiget (fastlønnsstilskudd) samt egenandeler fra brukere. Akkurat hvilke modeller for kostnadsfordeling som er mest hensiktsmessig når det gjelder lege-, pleie- og omsorgstjenester, vil imidlertid kreve nærmere utredninger utover mandat og omfang for dette oppdraget.

9.4 Teknisk sektor: Fordeler og ulemper med aktuelle samarbeidsmodeller

9.4.1 Samarbeid på sørsiden av fjorden (Nordal, Eidsdal og Geiranger)

Samarbeid om drift på sørsiden av fjorden har vært diskutert, men konklusjonen er det det er lite å hente på dette. Et samarbeid på drift vil måtte innebære at man forsøker å samle ulike oppgaver knyttet bygg, vei, vann avløp, renovasjon og grøntområder til en eller flere felles stillinger. Konklusjonen er det er vanskelig å samle mange ulike oppgaver i en stilling, og at det i tillegg vil være sårbart. Gevinstene vil med andre ord være små. Det blir imidlertid pekt på at samarbeid om stillinger som sommerhjelp kan være aktuelt for å fylle opp de stillingene man har behov for, og dermed gjøre disse stilingene mer attraktive.

Tilbakemeldingene går ut på at det i større grad er behov for et mer helhetlig administrativt samarbeid mellom kommunene innenfor teknisk sektor, og at det være mye mer å hente på dette sammenlignet med et begrenset driftssamarbeid for bygdene Nordal, Eidsdal og Geiranger.

9.4.2 Helhetlig administrativt samarbeid

De fremste fordelene med et helhetlig interkommunalt administrativt samarbeid om tekniske tjenester vil være:

- Større fagmiljø og bedre kompetanse på hvert enkelt fagområde og bedre muligheter for rekruttering
- Mindre sårbarhet ved sykdom eller skifte i bemanning
- Bedre forutsetninger for tjenesteutvikling og styrking av kvaliteten på tjenestene

- Lettere å følge opp statlige krav, regler og retningslinjer
- Gir grunnlag for mer effektiv utnyttelse av tilgjengelig administrativ kapasitet, og bedre muligheter for mer fleksibel bruk av personell og utstyr på tvers av kommunegrensene

De viktigste utfordringene ser ut til å knytte seg til følgende forhold:

- Felles teknisk administrasjon må forholde seg til to forskjellige kommuner med forskjeller med tanke på administrativ og politisk ledelse, ulike budsjetter og delegeringsreglementer
- Det kan være utfordringer med å bli enig om lokalisering og kostnadsfordeling

9.4.3 Mulige organisatoriske løsninger

Som grunnlag for å vurdere aktuelle organisatoriske løsninger for et eventuelt samarbeid om tekniske tjenester, har vi forsøkt å avdekke erfaringer med lignende samarbeid i andre deler av landet. Det finnes en god del samarbeid om enkeltoppgaver innen teknisk sektor, men ikke helhetlige samarbeid om administrative oppgaver knyttet til de tekniske tjenestene. I Midt-Finnmark er det imidlertid nylig utredet en interkommunal samarbeidsløsning for regionalt plankontor som vil være av relevans i denne sammenhengen (NIVI Analyse 2022). Samarbeidet er organisert som et oppgavefelleskap for plan, bygg og eiendom, og skal ivareta kommunenes behov for samarbeid om tjenester innenfor følgende områder:

- Plandelen i plan- og bygningsloven
 - Planstrategi, kommuneplanens samfunns- og arealdel
 - Prosessledelse i tematiske kommunedelplaner innenfor klima, miljø,
 - samfunnsikkerhet og beredskap andre relevante fag- og sektorområder
 - Geodataforvaltning
- Byggesaksdelen i plan- og bygningsloven
- Eierseksjoneringsloven
- Felles utviklingsprosjekter og samarbeid med andre myndigheter som fylkeskommunen, kartverket, statsforvalteren og nasjonale myndigheter
- Leveranser av relevante tjenester til virksomheter eller selskaper som er eid av deltakerkommunene eller virksomheter hvor eierkommunene har bestemmende innflytelse

Hovedformålet med samarbeidet er å samle og styrke fagmiljøene, skape attraktive arbeidsplasser og levere tjenester med god kvalitet.

Det er forutsatt at samarbeidet skal ivareta kommunenes oppgaver etter plan- og bygningsloven. I forbindelse med utredningsarbeidet blir det vist til at det etter reglene i plan- og bygningslovens plandel er kommunestyret selv som skal vedta de ulike planene. Et interkommunalt samarbeid om planoppgaver kan organiseres etter plan- og bygningslovens bestemmelser om interkommunalt plansamarbeid, (§ 9-1 og §9-7), eller som et kommunalt oppgavefelleskap etter kommunelovens kap. 19. I følge NIVI analyse (2022) er organisering av samarbeidet etter plan- og bygningslovens bestemmelser aktuelt i sammenhenger hvor det er ønskelig å samordne kommuneplaner på tvers av kommunegrensene, f.eks. i forbindelse med kystplanlegging. Når det er

snakk om å samordne kommunes planfaglige kompetanse er organisering etter kommunelovens bestemmelser mest aktuelt.

Vedtaket den enkelte kommune gjør i byggesaker etter plan- og bygningsloven vil som regel være enkeltvedtak. Myndigheten til å gjøre enkeltvedtak kan delegeres til en annen kommune under forutsetning av at samarbeidet er organisert som vertskommunesamarbeid etter kommunelovens § 20-2. Slik sett blir det for samarbeidet i Midt-Finnmark vurdert som aktuelt at samarbeidet forholder seg til to avtaler:

- En samarbeidsavtale om kommunalt oppgavefelleskap for oppgavene etter plandelen i plan- og bygningsloven
- En samarbeidsavtale om administrativ vertskommune for oppgavene etter byggesaksdelen i plan- og bygningsloven

Om man velger en løsning der samarbeidet i byggesaksdelen ikke treffer enkeltvedtak, men innstiller på dette vil samarbeidet kunne organiseres etter kommunelovens kap. 19, oppgavefelleskap. Lignende løsninger vil også være aktuelt å vurdere dersom man ønsker å se på et mer helhetlig interkommunalt samarbeid om tekniske tjenester mellom Fjord og Stranda kommuner.

9.5 Momenter det er viktig å være klar over dersom kommunene velger å gå for interkommunalt samarbeid

9.5.1 Pukkelkostnader, men langsiktig effektiviseringspotensial

I vurderingene av fordeler og ulemper, peker vi på at samarbeid, både på sørsida og i kommunen som helhet, vil kunne gi mer kostnadseffektive tjenester. Et moment som bør nevnes i den sammenheng, er at det alltid er ekstra kostnader forbundet med organisasjonsendringer. Ved etablering av interkommunale samarbeid må det påregnes noe økte kostnader og tidsbruk i en planleggingsfase i forkant av selve etableringen, og pukkelkostnader i oppstartsfasen knyttet til å samkjøre rutiner og bygge opp en ny enhet.

Denne typen kostnader og ressursbruk vil imidlertid være forbigående. Og selv om også samarbeid koster, er det totalt sett grunn til å forvente at det vil være mulig å hente ut effektiviseringsgevinster – men da først og fremst på lengre sikt. Gjennom samarbeid kan det være effektiviseringsgevinster å hente på etablering av felles metoder og rutiner, og ved at det blir lettere å hente ut effektiviseringsgevinster gjennom digitalisering. Bedre arbeidsfordeling, bruk av spesifikk kompetanse og muligheter for spesialisering gir også muligheter for å gjennomføre oppgaver mer effektivt. Effektiviseringsgevinster kan også realiseres gjennom økt produktivitet og mer tid til utviklingsarbeid og håndtering av nye oppgaver.

9.5.2 Premisser for et godt samarbeid

På generelt grunnlag er det noen viktige premisser for å få til et godt samarbeid.

Første punkt er åpenbart, og handler om at samarbeid må være nyttig. Det må gi noen gevinster. Som vår gjennomgang har vist, bør det være gode muligheter for å hente ut gevinster gjennom interkommunalt samarbeid om tjenester mellom Stranda og Fjord kommuner. Vi peker blant annet på samarbeidsbehov som følger av demografisk utvikling, og at samarbeid kan gi mindre sårbarhet og muligheter for å etablere sterkere fagmiljø. Derigjennom vil en kunne hente ut gevinster i form av bedre kapasitet og kompetanse, bedre kvalitet på tjenestene, og at det vil være mulig å styrke tjenestene på en mer kostnadseffektiv måte enn det som er mulig for den enkelte kommune.

Andre punkt: For å kunne hente ut slike gevinster, er det viktig at samarbeidspartnerne etablerer felles oppfatninger av hva som er gode arbeidsmåter og metoder, kvalitetsnivå mv. I den videre planleggingen må en konkretisere både hvordan samarbeidet skal organiseres og innrettes, ressursene og kompetansen fordeles og utnyttes, og oppgavene og tjenestene utføres på en best mulig måte. Det innebærer ikke nødvendigvis at en skal gjøre om på alt, men ta med seg det beste fra dagens tjenester – og i fellesskap finne gode løsninger på det som ikke har fungert like bra.

Samarbeid innebærer videre at ulike kulturer skal «finne sammen». Det bør derfor settes av tid og ressurser til å få på plass en god kultur og et godt arbeidsmiljø. Ikke minst er det viktig å være oppmerksom på at det vil ta tid før alt setter seg. En må derfor ha god takhøyde og rom for å ta opp utfordringer og uforutsette ting som dukker opp underveis, og håndtere ulikheter. Arbeidet med å bygge en felles enhet og et felles «vi» er ikke over når samarbeidet trer i kraft. Det er da jobben begynner. Evalueringer av interkommunalt samarbeid har vist at mange av utfordringene knyttet til interkommunale samarbeid, spesielt i oppstartsfasen, kan tilskrives at samarbeidene var dårlig planlagt, forankret og tilrettelagt på forhånd (Brandtzæg 2016). Det er viktig å ha omforente forventninger til hva man skal oppnå med et samarbeid. Dersom forventningene spriker, oppstår det lett misnøye.

Til slutt må det påpekes at ønsket om samarbeid varierer noe – både på tvers av tjenesteområder og mellom kommuner. Innen enkelte tjenesteområder er informantene samstemte i at behovet for samarbeid er stort, at det vil gi gevinster og at det er ønskelig. Innenfor andre tjenesteområder, er meningene mer delte i spørsmålet om man ønsker samarbeid.

I en situasjon hvor det er gevinster å hente på samarbeid, men samtidig ulike ønsker om hvorvidt samarbeid skal finne sted, eller ikke, er et punkt tre nødvendig: Et mandat. I dette tilfellet er det kommunestyrene i Stranda og Fjord som vil være mandatgiver. Som øverste folkevalgte organ har kommunestyrene både legitimitet og juridisk-økonomisk makt til å fatte beslutninger om at samarbeid skal finne sted. Det må gis et tydelig oppdrag om å iverksette samarbeid.

Samtidig er det ikke nok å bare gi et mandat om samarbeid. Skal et mandat få legitimitet, må en òg peke på hva som er det overordnede formålet, og gi et oppdrag med klare føringer og forventninger. I møte med de langsiktige samfunnsmessige utviklingstrekkene i regionen – ikke minst folketall og demografi, bør den overordnede beveggrunnen være at interkommunalt samarbeid bygger regional utviklingskapasitet. På tjenestenivå bør beveggrunnen være at samarbeid gir stordriftsfordeler som sikrer kapasitet og kompetanse til å levere tjenester på bedre og mer effektive måter enn den enkelte kommune klarer i dag.

9.5.3 Verktøy for styring, koordinering og kontroll

De store nasjonale utredningene av interkommunalt samarbeid, viser at de største utfordringene er knyttet til demokratisk styring og kontroll, og at utstrakt bruk av interkommunalt samarbeid fort innebærer at kommunens oversikt over den samlede oppgaveløsningen og tjenesteutførelsen blir svekket (Borge et al., 2017; Brandtzæg et al., 2008; Brandtzæg & Sanda, 2003; Brandtzæg & Aastvedt, 2010; ECON, 2006; Gjertsen & Martiniussen, 2006; Jacobsen, 2014; Leknes et al., 2013; Weigård, 1991).

Selv om oppgaveløsningen løftes over i organiserte interkommunale samarbeid, er det fortsatt kommunestyrene i den enkelte kommune som har demokratisk legitimitet til å drive styring og kontroll av dem – og som innbyggere og velgere kan stille til ansvar. Hvordan kan så politikerne sørge for tilstrekkelig god oversikt og kontroll over at samarbeidene produserer ønskede resultater, når oppgaveløsningen flyttes ut av kommunedirektørens linje? Og hvordan kan politikerne ta nødvendige grep dersom samarbeidene ikke leverer i tråd med forventningene?

Vi vil her peke på noen konkrete styringsgrep som kan forankre styring og kontroll i kommunestyrene, både i etablering, oppfølging og evaluering av interkommunale samarbeid.

Først og fremst bør samarbeidet forankres politisk i selve etableringsfasen. Dette ved at en involverer politiske organer og politisk ledelse i diskusjoner rundt valg av organiseringsform og når en skal sette rammer for samarbeidets arbeidsformer (avtaler, vedtekter mv.). Da får politikerne anledning til å fremme sine forventninger. Her kan en definere ressursinnsats, formål og klare resultatmål for de tjenestene og oppgavene som er gjenstand for samarbeid og prosedyrer for å håndtere uenighet. Man kan også bestemme hvilke typer saker knyttet til samarbeidet som skal legges frem for de politiske organene i deltakerkommunene. Ved at man i etableringsfasen fastsetter regler og rutiner vil politikerne i større grad også kunne styre selve aktiviteten i samarbeidet.

Videre bør en sikre kontinuerlige politiske forankringspunkter, slik at politikerne får tilgang på nødvendig og relevant informasjon underveis i samarbeidet. Strategi- og handlingsplaner, budsjetter, årsmelding og årsregnskap er viktige styrings- og kontrollverktøy som politikerne og kommunestyrene kan bestemme at skal behandles politisk. Mange kommuner har etter hvert fått på plass eierskapsmeldinger/strategier, som diskuteres årlig i kommunestyre/byestyre (Brandtzæg et al., 2008). Ved å inkludere interkommunale samarbeid i eierskapsmeldinger, og sørge for at slike dokumenter blir tatt opp jevnlig i kommunestyret, vil en sikre at samarbeidene blir gjenstand for diskusjon i kommunens demokratiske organer. Leknes mfl. (2013) finner at kommuner med eierstrategi/eierskapsmelding får reduserte problemene knyttet til demokratisk styring av interkommunale samarbeid.

Styrings- og kontrollverktøyene nevnt over er ikke uttømmende. Gjennomgangen synliggjør likevel at kommunestyrene har muligheter til å drive styring og kontroll, både ved å sette rammer for samarbeidenes aktivitet, men også ved å få informasjon om samarbeidenes utvikling, fungering og måloppnåelse, og justere kurs ved behov.

9.6 Konklusjoner

Med utgangspunkt i utredningsarbeidet som er gjennomført, er våre hovedkonklusjoner knyttet til eventuelt framtidig interkommunalt samarbeid som følger:

9.6.1 Overordnet

- Sett opp mot dagens situasjon, synes fordelene ved å samarbeide på de aktuelle områder jevnt over å være større enn ulempene
- Prognosene for framtidig samfunnsutvikling tilsier at samarbeidsbehovet vil øke i årene som kommer
- Administrativt vertskommunesamarbeid (kap. 20 i kommuneloven) synes å være den mest nærliggende organisasjonsformen innen oppvekst, pleie, omsorg og helse. Dette er en enkel og ubyråkratisk form for organisering av interkommunale samarbeid, og det er den eneste formen for organisering som er aktuell dersom myndighet skal delegeres til en annen kommune
- Det må etableres felles rutiner som ivaretar kommunenes behov for oppfølging, styring og kontroll av samarbeidene
- Det må være tydelige samarbeidsavtaler som klargjør oppgavene som det skal samarbeides om, formål og forventninger, prinsipper for kostnadsfordeling, hvordan det skal rapporteres, og hvordan samarbeidet skal følges opp av samarbeidskommunene.
- Det må tas hensyn til at alle involverte fagmiljøer ikke i like stor grad ser fordeler med etablering av interkommunale samarbeid. Erfaringsmessig er det fornuftig å sette av tid til forankring og bygging av felles kultur

9.6.2 Oppvekst

- Samarbeid om bruk av felles lærerressurser og bemanning kan sikre opprettholdelse av dagens tilbud på kort sikt. Dette fordrer felles skoleledelse for å sikre god koordinering
- Samtidig tilsier framtidige befolkningsprognoser at elevtallet vil gå ytterligere ned, og det vil være behov for å vri ressursbruken fra oppvekst og over på pleie og omsorg. Det vil gjøre det vanskeligere å opprettholde dagens barnehage- og skolestruktur i framtida. Det er grenser for hvor små enheter det er forsvarlige å opprettholde, både av skolefaglige, sosiale og økonomiske hensyn. Samlokalisering er derfor mer framtidsrettet med tanke på å sikre et tilfredsstillende skoletilbud på sørsiden av fjorden på lengre sikt.
- En samlokalisering vil føre til et sterkere og mer kompetent fagmiljø og en styrking av elevens faglige og sosiale læringsmiljø
- En satsing på ny felles miljøvennlig verdensarvskole ved Eidsvatnet kan ses på som et felles bygdeutviklingsprosjekt som bidrar til å styrke attraktiviteten til alle tre bygdene på sørsida. Det kan også styrke mulighetene for å hente ut positive lokale ringvirkninger av et eventuelt oppdrettsanlegg
- Dersom man velger å ikke utvikle en interkommunal løsning på sørsiden av fjorden, blir det pekt på at det framover kan være aktuelt at elever i Eidsdal blir overført til Valldal,

og at man for elever i Geiranger ser på mulighetene for å få på plass en hurtigbåtløsning slik at elever fra Geiranger kan fraktes til Hellesylt

9.6.3 Pleie, omsorg og helse

- Per i dag er bemanningen og fagmiljøet både i Eidsdal og i Geiranger nokså lite og sårbart. Sykepleierdekningen er lav, det er lite eller ingen tilgang på legetjenester lokalt på sørsida, og rekruttering av kvalifisert personell til helse- og omsorgstjenestene, både med og uten formell kompetanse, er en utfordring
- Prognoser for demografisk utvikling og ressursbehov, tilsier at Fjord og Stranda, i framtida, må vri enda mer av knappe ressurser i retning helse- og omsorgstjenestene. Både pleie- og omsorgsbehovet, og behovet for legetilsyn i befolkningen, vil øke i årene som kommer
- Gjennom økt samarbeid vil man kunne utnytte de samlede økonomiske og personellmessige ressursene på mer hensiktsmessige måter enn det de enkelte tjenestene klarer per i dag
- Vi har pekt på to modeller for samarbeid innen pleie og omsorg. Den ene modellen tar utgangspunkt i en full samlokalisering til et felles omsorgssenter på sørsida. Den andre modellen innebærer at det etableres et samarbeid med en felles ledelse og bemanning, men beholder dagens to omsorgssentre i Eidsdal og Geiranger. Med sistnevnte modell vil man unngå en del av de ulempene vi har påpekt ved samlokaliseringmodellen; avstander og reisevei for ansatte, frivillighet og pårørende, og betydelige investeringskostnader ifm. Nybygg
- Sistnevnte modell gir et potensiale for å hente ut gevinster på flere fronter.
 - En mer kostnadseffektiv drift og utnyttelse av begrensede ressurser, herunder både stordriftsfordeler, risikofordeling og effektiv kapasitetsutnyttelse
 - Gevinster som følger av en større ansattgruppe og et større fagmiljø; både redusert sårbarhet, muligheter for å utnytte fagkompetanse på tvers, økt spesialisering, større muligheter til å prioritere utviklingsarbeid samt lettere rekruttering.
 - Dersom tildeling av tjenester legges til samarbeidet, vil man kunne harmonisere nivå og innslagspunkter for ulike tjenester for beboere på sørsiden
- De to største ulempene ved modellen med felles ledelse og bemanning, men uten samlokalisering, er knyttet til at en 1) fortsatt vil måtte drifte to omsorgssentre/boliger, istedenfor ett, og 2) at det kan være vanskeligere å bygge et felles fagmiljø uten samlokalisering
- Når det gjelder samarbeid om en felles legetjeneste på sørsida, handler argumentene om:
 - Gevinster i form av kostnadseffektiv drift og kapasitetsutnyttelse
 - En mer tilgjengelig legetjeneste for innbyggerne på sørsida
 - Erfaringer fra andre vertskommuneordninger om legetjenester, finner i tillegg at:
 - Kvaliteten på tilbudet oppfattes som god, både av politikere, ansatte og brukere

- Modellen er samfunnsøkonomisk lønnsom – sammenlignet med en modell hvor mesteparten av legekonsultasjoner er sentralisert (reduerte tids- og transportkostnader for pasienter og ledsagere)

9.6.4 Teknisk sektor og IKT

- På teknisk sektor er det små gevinster knyttet til et avgrenset samarbeid om tekniske driftsoppgaver på sørsiden av fjorden
- Det synes imidlertid å være et betydelig behov for helhetlig administrativt samarbeid på teknisk sektor. Gevinstene ved et slikt samarbeid synes å være større enn ulempene. Dette begrunnes med fagmiljøene i dag er for små og sårbare, og at man gjennom samarbeid kan styrke bemanningen, kompetanse og kvaliteten på tjenestene, bl.a. ut fra statlige regler og retningslinjer. Videre kan et større fagmiljø være attraktivt med tanke på rekruttering, og det vil være mulig å unyttet ressursene mer effektivt
- Å inngå i et felles samarbeid om IKT og digitalisering kan være en fordel fordi digitalisering står sentralt i mye av arbeidet med utvikling og innovasjon i offentlig sektor. Ved at kommunene har mest mulig like fagsystem, kan kommunene lettere også samarbeide om kompetanseutvikling, tjenesteutvikling, innovasjon og gevinstrealisering. Like systemer og rutiner gjør det også lettere å inngå samarbeid på ulike tjenestoområder.

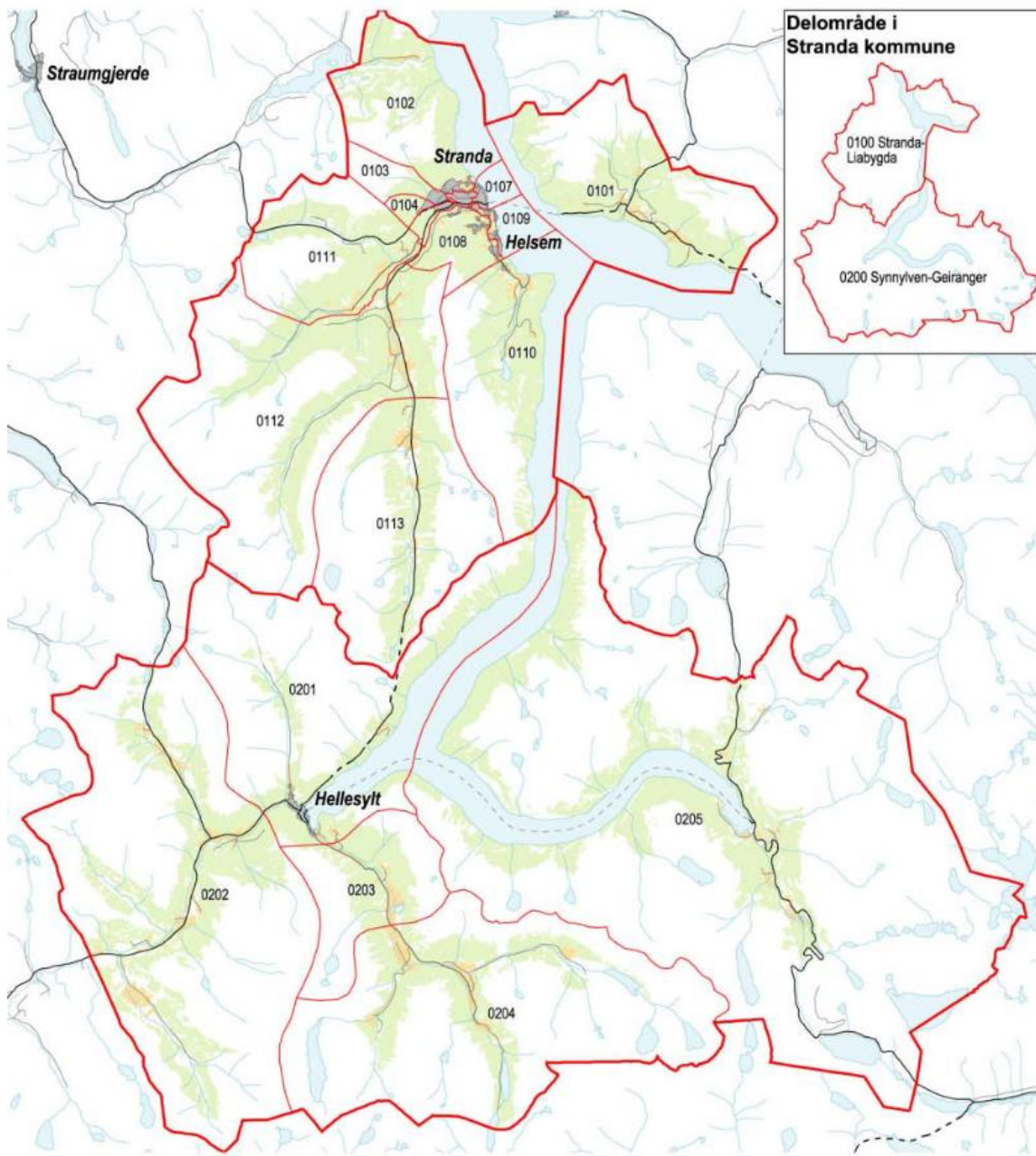
Referanser

- Borge, L. E., Brandtzæg, B. A., Flatval, V. S., Kråkenes, T., Rattsø, J., Røtnes, R., Sørensen, R., & Vinsand, G. (2017). *Nullpunksmåling: Hovedrapport*. Senter for økonomisk forskning ved NTNU (SØF), NIVI Analyse, Handelshøyskolen BI, Samfunnsøkonomisk analyse og Telemarksforskning.
- Brandtzæg, B. A. (2006). *Evaluering av forsøk med interkommunale barnevern* (TF-rapport nr. 229). Telemarksforskning.
- Brandtzæg, B. A. (2009). *Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund* (TF-rapport nr. 258). Telemarksforskning.
- Brandtzæg, B. A. (2016). *Evaluering av interkommunale barneverntjenester i Sør-Trøndelag* (TF-rapport nr. 382). Telemarksforskning.
- Brandtzæg, B. A., & Sanda, K. G. (2003). *Vellykkede interkommunale tjenestesamarbeid. Resultater fra en kartlegging høsten 2002*. (TF-rapport nr. 229). Telemarksforskning-Bø.
- Brandtzæg, B. A., & Aastvedt, A. (2010). *Interkommunalt barnevern i Kongsbergregionen. En mulighetsstudie* (TF-rapport nr. 272). Telemarksforskning.
- Brandtzæg, B. A., Aastvedt, A., & Kili, T. (2008). *Eierskap. Behov og muligheter for politisk styring av selskaper og samarbeid i kommunene* (Arbeidsrapport nr. 7 2008). Telemarksforskning-Bø.
- ECON. (2006). *Interkommunalt samarbeid i Norge—Omfang og politisk styring* (ECON-rapport 2006-057). ECON.
- Gaski, M., & Abelsen, B. (2013). *Kartlegging av samarbeidsmodeller i legetjenesten. Sluttrapport* (Rapport 2013:5). Norut Northern Research Institute AS.
- Gaski, M., & Abelsen, B. (2015). *Senjalegen. En evaluering*. Universitetet i Tromsø.
https://www.alis-nord.no/getfile.php/13641-1552918981/Dokumenter/Rapporter/Senjalegen_evalueringsrapport_NSDM.pdf
- Gjertsen, A., & Martiniussen, K. (2006). *Styring og kontroll av kommunale selskaper og foretak*. (NF-rapport nr. 18/2006). Nordlandsforskning.
- Helse- og omsorgsdepartementet. (2018). *Leve hele livet – En kvalitetsreform for eldre*. Meld. St. 15 (2017-2018).
- Jacobsen, D. I. (2014). *Interkommunalt samarbeid i Norge. Former, funksjoner og effekter*. Fagbokforlaget.
- Kommuneloven. (2019). *Lov om kommuner og fylkeskommuner (LOV-2018-06-22-83)*. Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2018-06-22-83>

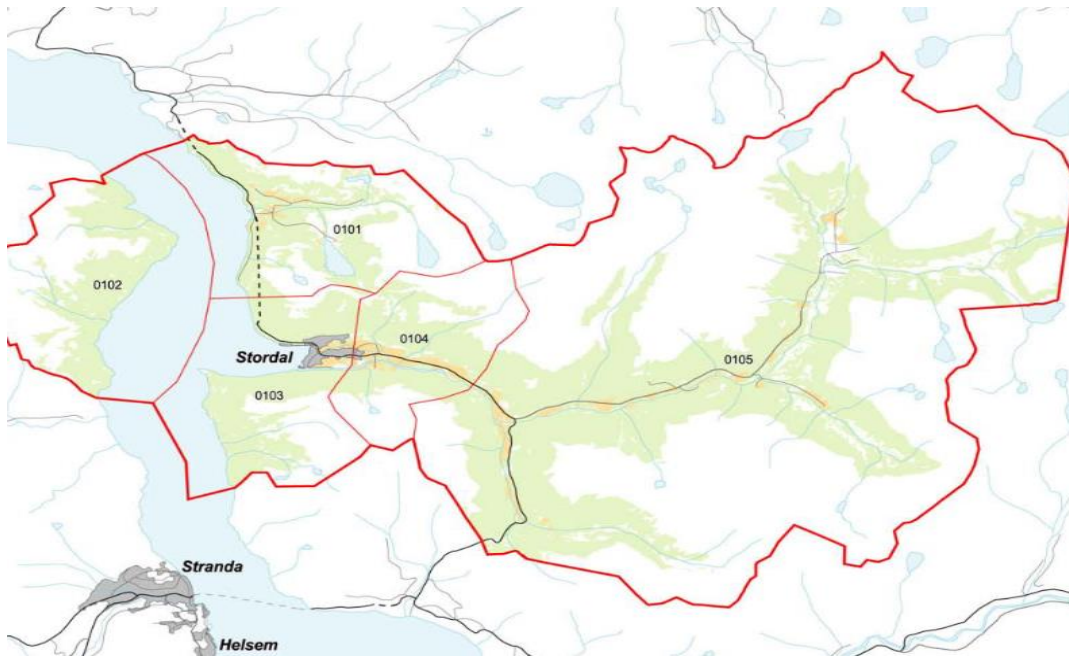
- Leknes, E., Gjertsen, A., Holmen, A. K. T., Aars, J., Sletnes, I., & Røiseland, A. (2013). *Interkommunalt samarbeid. Konsekvenser, muligheter og utfordringer* (Rapport IRIS-2013/008). IRIS (Nå NORCE).
- NIVI Analyse 2022 Oppstartsløsning for regionalt plankontor i Midt-Finnmark. Utarbeidet på oppdrag av kommunesamarbeidet i Midt-Finnmark i samråd med interkommunal arbeidsgruppe. NIVI Rapport 2022:1
- NOU 2016: 4. (2016). *Ny kommunelov*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- NTB. (2022, november 1). Fortsatt for dårlig kapasitet i fastlegeordningen. *Kommunal Rapport*.
https://www.kommunal-rapport.no/nyheter/fortsatt-for-darlig-kapasitet-i-fastlegeordningen/147013!/?utm_source=Kommunal+Rapport+Nyhetsbrev&utm_campaign=7913cc4358-RSS_EMAIL_CAMPAIGN&utm_medium=email&utm_term=0_96d731d3ce-7913cc4358-183917845
- Ryssevik, J., Jones, H., Kristoffersen, E. M., & Misje, I. (2021). *KMDs organisasjonsdatabase: Sluttrapport 2021* (Rapport 13:2021). Bergen: Ideas2Evidence.
- Weigård, J. (1991). *Interkommunalt samarbeid—Et alternativ til kommunesammenslåing*. (NIBR-rapport 1991:22). NIBR - Norsk institutt for by- og regionforskning.

Vedlegg

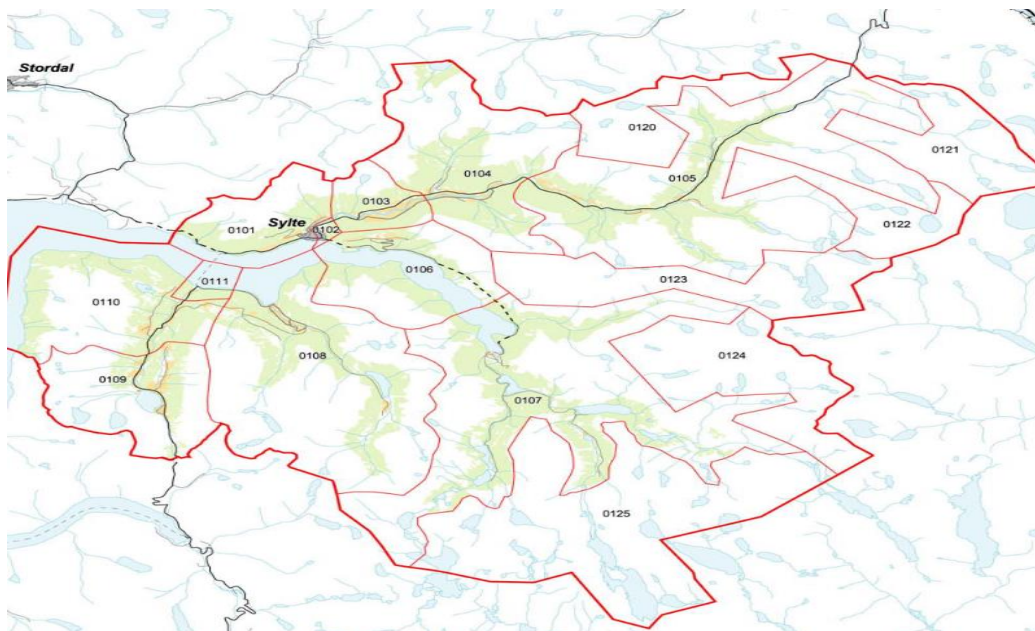
Befolkningsutvikling på grunnkrets nivå



Figur 14 Oversikt over grunnkretser i Stranda kommune.



Figur 15 Oversikt over grunnkretser i Fjord kommune. Delområde Stordal.



Figur 16 Oversikt over grunnkretser i Fjord kommune. Delområde Norddal.

Tabell 5 Befolkningsutvikling på grunnkrets nivå. Stranda kommune.

	2000	2022	Endring	
			Personer	%
15250101 Liabygda	252	187	-65	-25,8
15250102 Ødegard/Langlo	360	351	-9	-2,5
15250103 Langlo	493	417	-76	-15,4
15250104 Storgjerde	323	335	12	3,7
15250105 Sløgstadmarka/Ringstad	210	201	-9	-4,3
15250106 Ringstad	422	428	6	1,4
15250107 Sløgstad	485	694	209	43,1
15250108 Kjølås	328	276	-52	-15,9
15250109 Hagen/Helsefeltet	323	308	-15	-4,6
15250110 Bygda	90	79	-11	-12,2
15250111 Furset	134	92	-42	-31,3
15250112 Helstad	262	217	-45	-17,2
15250113 Fjørstad	80	65	-15	-18,8
Stranda - Liabygda	3 762	3 650	-112	-3,0
15250201 Hellesylt	325	269	-56	-17,2
15250202 Tronstad	159	148	-11	-6,9
15250203 Hauge	74	71	-3	-4,1
15250204 Bjørdal/Frøysa	120	93	-27	-22,5
15250205 Geiranger	237	234	-3	-1,3
Synnylven - Geiranger	915	815	-100	-10,9
15259999 Uoppgitt grunnkrets	.	2	-	-
Stranda kommune	4 677	4 467	-210	-4,5

Tabell 6 Befolkningsutvikling på grunnkrets nivå. Fjord kommune.

	2000	2022	Endring		
			Personer	%	
15780101 Dyrkorn	114		73	-41	-36,0
15780102 Skotet	.		.	-	-
15780103 Stordal Sentrum	626		568	-58	-9,3
15780104 Midtbust	201		169	-32	-15,9
15780105 Moe	111		87	-24	-21,6
Stordal	1 052		897	-155	-14,7
15780201 Muri	319		341	22	6,9
15780202 Sylte	199		132	-67	-33,7
15780203 Uri	187		138	-49	-26,2
15780204 Gjerde	193		215	22	11,4
15780205 Alstad	102		69	-33	-32,4
15780206 Fjørå	179		145	-34	-19,0
15780207 Tafjord	157		87	-70	-44,6
15780208 Dalsbygda	208		131	-77	-37,0
15780209 Eide	124		86	-38	-30,6
15780210 Rønneberg	115		95	-20	-17,4
15780211 Ytterdal	175		153	-22	-12,6
Norddal	1 958		1 592	-366	-18,7
15789999 Uoppgitt grunnkrets	.		2	-	-
Fjord kommune	3 012		2 491	-521	-17,3