



RF – Rogalandsforskning. <http://www.rf.no>

Thomas Laudal og Jon Moxnes Steineke

Etne, Ølen og Vindafjord kommune:
Reduserte kostnader og bedre tjenester
gjennom samarbeid / sammenslåing

Rapport RF – 2001/288

Prosjektets tittel: Reduserte kostnader og bedre tjenester
gjennom samarbeid / sammenslåing
Oppdragsgivere: Etne kommune, Ølen kommune og Vindafjord
kommune

ISBN: 82-490-0161-3

Gradering: Åpen

RF - Rogalandsforskning er sertifisert etter et kvalitetssystem basert på NS - EN ISO 9001

Forord

Etne, Ølen og Vindafjord utgjør en region med mye samarbeide i dag. I alt 16 formelle kommunesamarbeid er etablert i regionen – i de aller fleste er alle de tre kommunene med.

Målet med dette prosjektet har vært å beskrive hvordan man kan tenke seg et utvidet samarbeid mellom disse kommunene, og i tillegg kort beskrive noen konsekvenser av en sammenslåing av Ølen kommune og Vindafjord kommune.

Vi håper rapporten kan være nyttig som dokumentasjon og innspill til debatten om hvorvidt man ønsker en sammenslåing av Ølen og Vindafjord kommune, eller om man i stedet ønsker et utvidet samarbeid mellom Etne, Ølen og Vindafjord kommune.

Prosjektgruppen i RF-Rogalandsforskning har bestått av Thomas Laudal og Jon Moxnes Steineke. Sissel Rørtvedt har bidratt med grafiske presentasjoner. Arild Farsund har vært kvalitetssikrer.

RF-Rogalandsforskning vil takke for oppdraget, og takker samtidig informantene og styringsgruppen i kommunene for gode tilbakemeldinger og korreksjoner underveis.

Stavanger, desember 2001.

Thomas Laudal

Prosjektleder

Sammendrag

Utgangspunkt

Etne, Ølen og Vindafjord kommune (EØV-kommunene) har i dag et formelt samarbeid på 16 områder og har ønsket å utrede konsekvensene av et utvidet samarbeid mellom de tre kommunene og konsekvensene av en sammenslåing av Ølen og Vindafjord kommune.

Økonomi

Vi har funnet at de økonomiske forutsetningene i de tre kommunene er ganske like. Prognosene for skatteinntang i 2001-2002 og for befolkningsutvikling (skatteinntekter på sikt) er synkende/stagnerende for alle tre kommunene. Netto driftsresultat er i tillegg lavere enn det Kommunal- og regionaldepartementet anbefaler. Men samtidig har de tre kommunene høyere verdi på indikatorer for produktivitet innen barnehagedekning, institusjonsplasser og enerom for eldre enn kommuner i samme gruppe. Kommunene har med andre ord knappe ressurser og står i fare for å redusere et generelt godt tjenestetilbud. I denne situasjonen kan et utvidet kommunesamarbeid eller en sammenslåing, gi reduserte kostnader uten å svekke kommunenes tjenestetilbud.

Vi har sett på mulige nye samarbeidsområder for EØV-kommunene og vurdert konsekvenser av en sammenslåing av Ølen og Vindafjord kommune.

Samarbeid

Det foreslås åtte nye samarbeidsområder:

1. Felles landbrukskontor
2. Felles lønnskjøringer
3. Felles fakturerings- og innkrevingsentral
4. Sentral EDB-drift
5. Felles administrasjon av barnevernet
6. Felles administrasjon av kulturskolene
7. Felles administrasjon av renhold
8. Felles sentralbord / nettbasert OSK

Et utvidet kommunesamarbeid mellom Etne, Ølen og Vindafjord kommune vil kunne ha mange fordeler: For det første synes å det å være nokså store økonomiske gevinster: Til sammen gir forslagene til nye samarbeidsområder en anslått årlig gevinst på 3,4 millioner kroner for kommunene. Dette er mer enn lønnsbudsjettet til alle de fast tilsatte ved rådmannsenhetene i de tre kommunene.

Kommunesamarbeid gir i tillegg en rekke gevinster utover de rent økonomiske. Blant de vanligste er:

- Heving av kompetansen til de ansatte i kommunen
- Lettere rekruttering av fagpersonell

- Mindre personavhengig fagområder
- Bedre ressursutnyttelse
- Kvalitativt bedre tjenester

Samarbeidsformene som foreslås oppfyller kriteriet om demokratisk kontroll og om klare ansvarslinjer. For alle områdene utenom to, foreslås det at samarbeidet bygger på to kommuners kjøp av tjenester fra en tredje kommune. Unntakene er renhold, hvor det foreslås opprettet et interkommunalt selskap, og felles datadrift hvor det ikke er bestemt hvor stor del som skal legges til private leverandører.

Tjenestekjøpsavtalene foreslås utformet slik at de må bekreftes hvert år. Alle innbyggere i EØV-kommunene vil kunne holde sin egen kommuner ansvarlig for mangler siden avtalene og årsrapportene for samarbeidsområdene behandles i de folkevalgte organene hvert år.

Det er i alle forslagene lagt vekt på muligheten til å utnytte felles datasystemer. Dette regnes som viktig for å oppnå de ønskede økonomiske gevinster.

Sammenslåing

Ved en sammenslåing av Ølen og Vindafjord kommune vil de økonomiske gevinstene være omkring det dobbelt av de gevinster vi har identifisert ved et utvidet samarbeid. – Omkring 6,5 millioner kroner. Dette er likevel en liten andel av de samlede driftsutgifter i de to kommunene – i overkant av to prosent. Ved en eventuell sammenslåing bør derfor et hovedmotiv også være å forbedre tjenestetilbudet til innbyggerne. Her vil de fortrinn som beskrives i forhold til utvidet samarbeid (avsnittet over) gjelde fullt ut for de samme områdene (og flere) ved en sammenslåing.

Ved en sammenslåing kan man i tillegg anta at profileringen av de to kommunene styrkes ved at man får én ordfører, én rådmann og ett kommunestyret som uttaler seg på vegne av et større område, med en befolkningsmengde på størrelse med Tysvær kommune.

Staten vil dekke mellom 40 og 60 prosent av de totale engangsutgiftene ved en sammenslåing og kommunene vil beholde rammetilskuddene uendret i ti år etter sammenslåingen. De økonomiske gevinstene ved en sammenslåing vil med andre ord ikke reduseres som følge av en reduksjon i overføringene fra staten.

Samarbeid eller sammenslåing?

I prosjekter som dette er det kommunene selv som er ekspertene når det gjelder vurderinger av hvordan, og om, forslag bør følges opp i praksis. En ekstern rapport kan fremme forslag og beskrive virksomheten i kommunene generelt, men vil aldri kunne bygge på en like dyp innsikt i problemstillingene som den de ansatte i kommunene selv har. Avveiningen mellom fordelene ved en sammenslåing i forhold til fordelene med et utvidet samarbeid, er noe som kommunene selv må foreta. Denne rapporten vil være et av grunnlagene som avveiningen kan bygge på.

Innhold

SAMMENDRAG	3
1. OM PROSJEKTET OG DE OFFENTLIGE ENHETENE I SAMARBEIDSKOMMUNENE	7
1.1 Bakgrunn	7
1.2 Datainnsamling.....	7
1.3 Opplegg for utredningen	8
1.4 Lokaliseringen av sentrale offentlige enheter i EØV-regionen.....	9
2 ØKONOMIEN I SAMARBEIDSKOMMUNENE	12
2.1 Innledning.....	12
2.2 Befolkningsutviklingen 1965-2010.....	13
2.3 Utviklingen av frie inntekter	15
2.4 Ressursbruk og tjenesteproduksjon	19
2.5 Produktivitets- og effektivitetsforbedringer ved hjelp av samarbeid / sammenslåing	21
3 UTVIDET KOMMUNESAMARBEID	23
3.1 Tidligere utredninger av kommunesamarbeid og kommunesammenslåinger på Haugaland.....	23
3.2 Kommunesamarbeidet i dag.....	25
3.3 Nye samarbeidsområder	26
3.4 Nærmere om forslagene til utvidet samarbeid	33
4 SAMMENSLÅING AV ØLEN OG VINDAFJORD KOMMUNE.....	43
4.1 Avgrensning og utgangspunkter.....	43
4.2 Kommunesammenslåinger de siste årene i Norge	43
4.3 Gevinstanslag og lokalisering av administrative enheter	45
4.4 Andre kommunale enheter – ny struktur	47
5 KONKLUSJON.....	49
5.1 Samlede gevinster ved utvidet samarbeid	49
5.2 Samlede gevinster ved sammenslåing.....	50
5.3 Avsluttende kommentar	50
REFERANSER.....	52

VEDLEGG	54
VEDLEGG 1: OFFENTLIGE ENHETER I EØV-KOMMUNENE.....	55
VEDLEGG 2: NÆRMERE OMTALE AV SAMARBEIDSOMRÅDENE	60
VEDLEGG 3: OMRÅDER DER KOMMUNENE <i>IKKE</i> SAMARBEIDER	63
VEDLEGG 4: BEFOLKNINGSUTVIKLINGEN I REGIONEN	66
VEDLEGG 5: PENDLING TIL/FRA ETNE, ØLEN OG VINDAFJORD	67
VEDLEGG 6: DEN FINANSIELLE SITUASJONEN: NØKKELTALL	70
VEDLEGG 7: FERGER OG HURTIGBÅTER I REGIONEN	71

1. Om prosjektet og de offentlige enhetene i samarbeidskommunene

1.1 Bakgrunn

Kommunene Etne, Ølen og Vindafjord presenterte i januar 2001 en prosjektbeskrivelse for Kommunal- og regionaldepartementet og søkte om økonomisk støtte til å utrede to forhold:

- mulighetene for et utvidet kommunesamarbeid og
- fordeler og ulemper ved en eventuell sammenslåing av Ølen og Vindafjord kommune.

Spørsmålet om sammenslåing er blitt mer aktuelt etter at det i mai 2000 ble klart at Ølen skifter fylkestilhørighet fra Hordaland til Rogaland og dermed tilhører samme fylke som Vindafjord fra og med 1. januar 2002.

Ved årsskiftet 2000-2001 henvendte de tre kommunene seg til RF-Rogalandforskning med en forespørsel om utredningsbistand.

Det ble avtalt at prosjektet skulle ha to hovedformål:

- å utrede i hvilken grad et utvidet samarbeid mellom de tre kommunene kan gi reduserte kostnader med uforandret eller bedre tjenestetilbud for innbyggerne
- å gi et grunnlag for en eventuell folkeavstemning om sammenslåing av Ølen og Vindafjord kommune.

Et forhold som det var enighet om at prosjektet ikke skulle dekke, var hvilke konsekvenser en eventuell sammenslåing av Ølen og Vindafjord ville få for samarbeidet med Etne kommune. Dette avhenger av hvordan man gjennomfører sammenslåingen, og dette er ikke diskutert verken politisk eller administrativt i de to kommunene.

Prosjektet ble godkjent av Kommunal- og regionaldepartementet i mai 2000 og RF-Rogalandforskning startet sin datainnsamling i juni 2001.

1.2 Datainnsamling

Datainnsamlingen i prosjektet har skjedd ved hjelp av:

- En intervjurunde hvor følgende ble intervjuet i hver kommune: Ordfører, rådmann, sentral politiker i tillegg til ordfører og hovedtillitsvalgt i kommunen (Kommuneforbundet).

- Mange telefonintervjuer/-samtaler med ansatte i administrasjonen i kommunene gjennom prosjektperioden.
- En gjennomgang av avisartikler i Haugesunds avis fra årsskiftet 1964-65. Dette var sist periode hvor det ble gjennomført store endringer av kommunegrensene i distriktet.

I tillegg har RF-Rogalandforskning gjennomgått faglitteratur og en rekke projektrapporter om kommunesamarbeid og kommunesammenslåinger.

Kapitlet om økonomien i EØV-kommunene bygger på gjennomgang av statistikk fra blant annet Statistisk sentralbyrå, Teknisk beregningsutvalg og Kommunal monitor (NSD).

1.3 Opplegg for utredningen

På et møte med styringsgruppen i prosjektet (formannskapene i de tre kommunene) og grannekommunemøtet (ordfører og rådmann fra hver kommune) den 28. mai 2001, ble det avtalt at RF-Rogalandforskning utarbeidet et notat som beskrev og sammenlignet noen økonomiske og organisatoriske trekk i de tre kommunene. Kommunene kommenterte dette notatet på et møte i prosjektgruppens arbeidsutvalg (de tre rådmennene) den 1. juni. Notatet ble så revidert av RF samtidig som RF utarbeidet en tidsplan og en intervjuguid.

I september ble det så gjennomført en intervjurunde med fire personer i hver kommunene. På grunnlag av intervjuene ble det utarbeidet et notat som foreslo en del samarbeidsområder som RF skulle utrede nærmere. RF mottok skriftlig kommentarer til notatet den 8. november. Vi utarbeidet så projektrapporten parallelt med at vi gjennomførte telefonintervjuer med informanter i EØV-regionen.

I prosjekter som dette vil det være kommunene selv som er ekspertene når man vurderer hvordan, og om, forslag bør følges opp i praksis. En ekstern rapport kan fremme forslag og beskriver virksomheten i kommunene generelt, men vil aldri kunne bygge på en like dyp innsikt i problemstillingene som den de ansatte i kommunene selv har. Omsetningen av forslagene til tiltak må skje av ledelsen og de ansatte i kommunene det gjelder.

Begrepsbruk

I rapporten brukes de tre betegnelse "samarbeidskommunene", "EØV-kommunene" og "EØV-regionen" om det geografiske området som dekkes av kommunene Etne, Ølen og Vindafjord. Valget av uttrykk avhenger av om betoningen ligger på kommunene og kommunesamarbeidet, eller på samfunnsutviklingen generelt i de tre kommunene. Strengt tatt danner kanskje ikke EØV-kommunene en "region". Her brukes betegnelsen likevel siden den er nyttig for vårt formål, og siden de tre kommunene har tatt initiativ til mange kommunesamarbeid og må sies å ha et visst kulturelt fellesskap.

1.4 Lokaliseringen av sentrale offentlige enheter i EØV-regionen

Sentrale offentlige enheter er viktige i dette prosjektet fordi det er de som vil påvirkes mest av et utvidet samarbeid og en eventuell sammenslåing. Med ”sentrale enheter” forstår vi her enheter som det bare finnes én av i hver kommune. Det er mange skoler og barnehager i EØV-kommunene, men bare ett likningskontor og ett landbrukskontor. Det er ved de sentrale offentlige enhetene at et kommunesamarbeid kan føre til lokaliseringssendringer.

En oversikt over de sentrale offentlige enheter i EØV-regionen viser at det er store forskjeller når det gjelder lokaliseringen av slike enheter i EØV-kommunene. Ølen og Etne har alle de viktigste sentrale offentlige enheter i tettstedene Ølen og Etne: Her ligger trygdekontoret, likningskontoret, lensmannskontoret, legekantoret, sykehjemmet og kommunesenteret.

I Vindafjord er de samme seks enhetene spredt mellom fire bygder:

- Sandeid har kommunesenteret (unntatt Landbrukskontoret) og lensmannskontoret
- Skjold har likningskontoret og legekantoret
- Vikedal har en underenhet til kommunesenteret, trygdekontoret og et legekantoret
- Vats har sykehjemmet

Bakgrunnen for spredningen av enheter i Vindafjord er kommunesammenslåingen i 1964-65: Vindafjord ble kommune 1.1. 1965 og var da resultatet av en sammenslåing av fem mindre kommuner.¹ Høsten 1964 var det mye diskusjon om man skulle samle de kommunale enhetene ett sentralt sted i ”storkommunen”, eller bygge på fordelingen som var. Den såkalte ”Samordningsnemnda” som utredet dette, gikk inn for en spredt plassering av de nye enhetene. Flere representanter i kommunestyrene gikk imidlertid inn for å samle kommunale enheter i Vikedal. Ved den politiske behandlingen av saken i januar 1965 ble det som et kompromiss bestemt at likningskontoret i kommunen skulle legges til Skjold. Gamle Skjold kommune hadde mistet sitt gamle hjem til Tysvær kommune (Grinde gamle hjem). Beslutningen om å plassere likningskontoret til Skjold kan dermed forstås som en kompensasjon for tapet av gamle hjemmet, og som ledd i en politikk for ”rettferdig fordeling”.²

1 Den 1. januar 1965 ble **Skjold** kommune (unntatt 1.133 personer som ble overført til Tysvær), **Vats** kommune (unntatt 16 personer som ble overført til Tysvær), **Immland** kommune (unntatt 61 personer som ble overført til Suldal), **Vikedal** kommune (unntatt 2 personer som ble overført til Tysvær) og **Sandeid** kommune slått sammen til én kommune: **Vindafjord** kommune.

2 Som følge av sammenslåingen ble Skjold kommune delt slik at de vestlige deler ble en del av nye Tysvær kommune, mens resten ble innlemmet i den nye Vindafjord kommune.

Et spørsmål er om den spredte lokaliseringen i Vindafjord har medført merkostnader for kommunen som de andre kommunene har unngått? Når det gjelder driftsutgifter ser det ikke slik ut: I en oversikt over driftsutgifter til administrasjon, i prosent av totale kommunale driftsutgifter, kommer de tre kommunene likt ut med mellom 17 og 18 %.³ Avsnitt 2.5 nedenfor gir en nærmere beskrivelse av de administrative kostnadene i EØV-kommunene.

På kartet over EØV-regionen nedenfor er de viktigste offentlige enhetene markert.

Vi ser at spredningen av sentrale enheter er større i Vindafjord enn i de to andre kommunene

Det er lange avstander i regionen – nesten 100 kilometer fra Grindafjorden i sørvest (der E 134 tar av fra E39) til Fjæra i nordøst, og omkring 65 kilometer fra Bjoa i nordvest til Ropeid i sørøst (forbi Imsland og rett over kommunegrensa). Men alle kommunesentrene og lensmannskontorene i regionen befinner seg innenfor en radius på én mil fra Ølen sentrum. Utvider vi radiusen til 18 kilometer får vi med samtlige offentlige enheter i regionen med unntak for barnehagen og skolen i Fjæra. Avsnitt 4.3 vurderer nærmere lokaliseringen av offentlige enheter.

3 Data er fra 1998. Kilde: <http://www.nsd.uib.no/data/region/monitor/KM/metodeB/variabelgrupper.cfm>

2 Økonomien i samarbeidskommunene

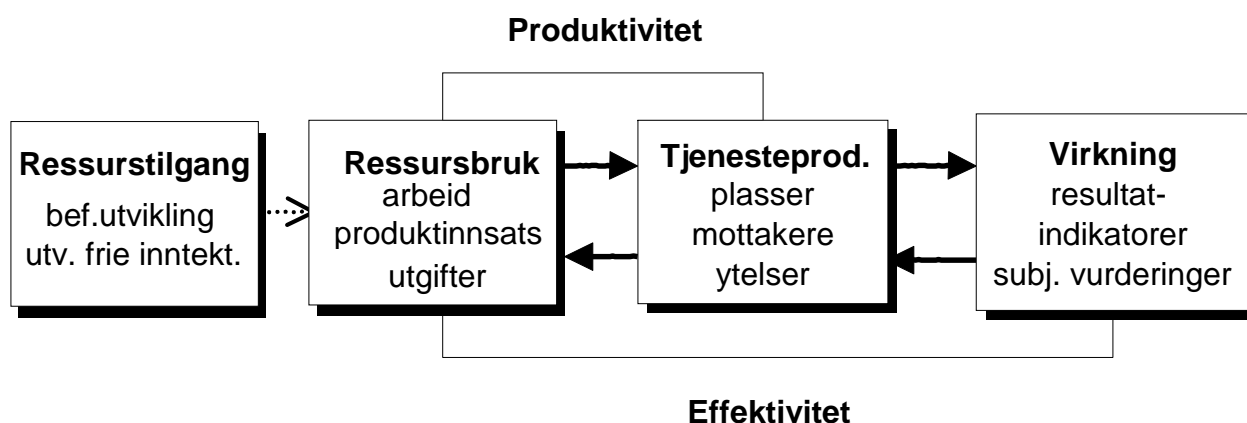
2.1 Innledning

I dette prosjektet forutsettes det i oppdraget som er gitt at det er et potensial for produktivitets- og effektivitetsforbedringer gjennom økt kommunesamarbeid og kommunesammenslåing. RF-Rogalandsforskning ser det som en hovedoppgave å foreslå samarbeid på spesifiserte områder mellom EØV-kommunene og å peke på spesifiserte gevinster ved en sammenslåing av Ølen og Vindafjord som vi tror kan utløse et slikt potensiale. Det er dette potensialet som gir mulighet for innsparinger i de kommunale budsjettene og som samtidig gir et uforandret eller forbedret tjenestetilbud til innbyggerne.

I kapittel 2 vil vi beskrive de økonomiske rammebetingelsene for kommunene og vurdere den økonomiske situasjonen i forhold til de produktivitets- og effektivitetsforbedringer som kan oppnås gjennom økt samarbeid/sammenslåing.

Når en skal vurdere tjenesteproduksjonen i en kommune, er det vanlig å skille mellom produktivitet og effektivitet. Produktiviteten måles som forholdet mellom ressursinnsats og antallet leverte tjenester, mens effektiviteten måles som forholdet mellom ressursinnsats og den nytte mottakerne av tjenestene opplever. Figuren under skisserer disse sammenhengene.

Figur 2.1. Forholdet mellom produktivitets- og effektivitetsmål



Kilde: Modifisert fra Fimreite m.fl. (2000); figur 1.2

Effektivitetsvurderinger fordrer helt andre typer data enn produksjonsindikatorene vi har for de ulike kommunale sektorene. Mens produksjonsindikatorene fanges opp og kan hentes ut av etablerte rapporteringsrutiner mellom kommune og stat, så er

effektivitetsvurderinger subjektive og individuelle vurderinger av virkningen av den kommunale tjenesteproduksjonen. Disse kan vanskelig registreres på annen måte enn gjennom brukerundersøkelser. Vi har dessverre ikke tilgang til slike data i EØV-kommunene. Potensialet for produktivitets- og effektivitetsforbedringer må derfor bygge på *hypoteser* om sammenhengen mellom økt samarbeid/sammenslåing og denne typen potensiale siden vi mangler slike erfaringsdata.

Første del av dette kapitlet handler om ressurstilgangen i EØV-kommunene: Avsnitt 2.2 beskriver hvordan folketallet har utviklet seg i samarbeidskommunene de siste ti årene, og hvordan det forventes å utvikles seg de neste ti årene. Avsnitt 2.3 går nærmere inn på utviklingen av frie inntekter i samarbeidskommunene.

Andre del av kapitlet - avsnitt 2.4 - redegjør for indikatorer på ressursbruken og tjenesteproduksjon i samarbeidskommunene.

2.2 Befolkningsutviklingen 1965-2010

De tre samarbeidskommunene er kjennetegnet ved at de siden 1965 stort sett har klart å opprettholde et stabilt (Etne og Vindafjord) eller svakt stigende folketall (Ølen)⁴. Ved inngangen til 2001 hadde ingen av kommunene mer enn 5000 innbyggere. I norsk sammenheng må de alle karakteriseres som forholdsvis små kommuner.⁵

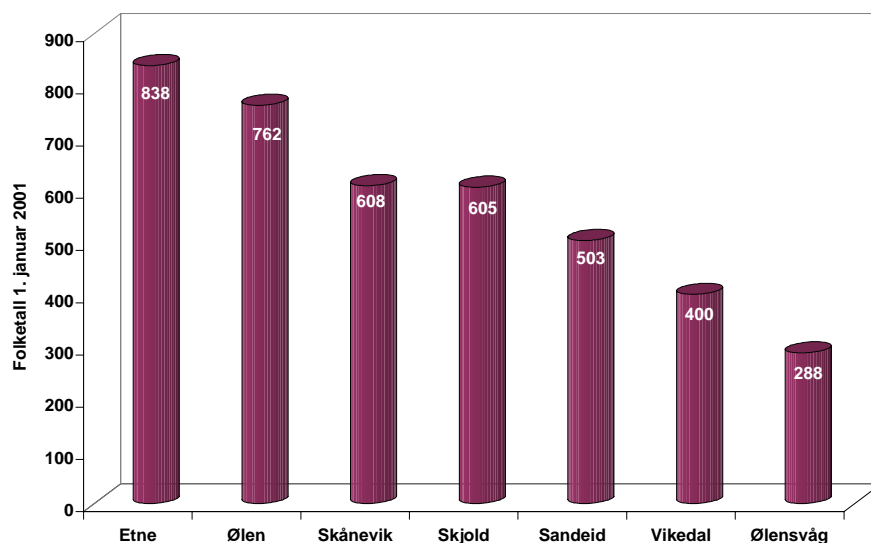
Legger man Statistisk sentralbyrås definisjon av "tettsteder" til grunn⁶ er det i dag syv tettsteder i de tre kommunene. Det er naturligvis mange flere bygder/greider i regionen, men dette er de som er store/folketette nok til å kvalifisere etter denne definisjonen.

Fire av tettstedene ligger langs E 134 (Skjold, Ølensvåg, Ølen og Etne) og to ligger langs riksvei 46 (Sandeid og Vikedal). Skånevik ligger ved enden av riksvei 48. Ingen av de sju tettstedene har mer enn 1000 innbyggere og over halvparten av regionens innbyggerne bor utenfor disse tettstedene.

4 Se vedlegg "4" for en graf over befolkningsutviklingen i regionen.

5 I Norge er det i gjennomsnitt 10.350 innbyggere i hver kommune. Mange av kommunen har et svært lavt folketall. 1/3 av de norske kommunene har mindre enn 3000 innbyggere.

6 SSB definerer tettbygd strøk som områder med mer enn 200 innbyggere hvor husene står mindre enn 50 meter fra hverandre.

Figur 2.2. De syv tettstedene i EØV-regionen

Innbyggertallet er basert på SSBs definisjon av tettsteder. Kilde: Statistisk Sentralbyrå 2001

Fra Etne og Vindafjord er det innpendling til Ølen, som har et overskudd av arbeidsplasser.⁷ Omlag 2 av 3 innbyggere er bosatt utenfor de sju tettstedene i kommunene. Høye driftsutgifter per innbygger kan trolig forklares av et slikt spredt bosettingsmønster.

Det forventes ikke at tettstedene i EØV-regionen står foran en stor vekst i framtiden hverken gjennom sentralisering eller tilflytting utenfra. Kartet nedenfor viser den forventede befolkningsendringen i kommunene på Haugalandet og noen utvalgte kommuner i Sunnhordland i tiårsperioden 2000-2010.⁸ Lys gul farge angir kommuner hvor det forventes en netto folkenedgang, mens oransje farge angir kommuner med stabilt folketall. Mørk oransje farge angir kommuner hvor det forventes relativt sterk folketilvekst i tida framover. I kommunen med mørkest farge, Tysvær, tilsvarer folkeøkningen en tilvekst på omlag 1% hvert eneste år i perioden 2000-2010.

De lyse blå områdene i kartet, som angir kommuner utenfor Haugalands- og Sunnhordlandsområdet, er det ikke ført inn tallverdier for.

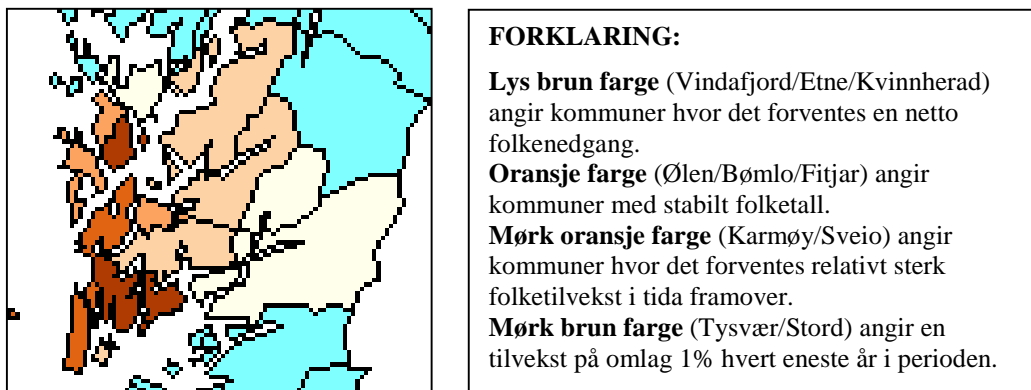
Den sterkeste folkeveksten forventes i de kystnære omlandskommunene til Haugesund (Tysvær, Karmøy, Sveio) samt Stord. Kommunene i indre deler av Rogaland (Suldal,

7 Vedlegg "5" viser pendlingsbevegelsene i EØV-regionen.

8 Det er SSB som lager disse prognosene som bygger på "kohort-komponent-metoden": Det tas utgangspunkt i ulike alternativer, år for år, for fruktbarhet, dødelighet, netto innvandring og sentraliseringsgrad for innenlandske flyttinger. Fremskrivningen bygger på analyser av den historiske utviklingen og den mulige framtidige utviklingen. Se SSB: <http://www.ssb.no/folkfram/>.

Sauda og Vindafjord) og Hordaland (Tysnes, Kvinnherad og Etne) forventes derimot å måtte slite med å opprettholde folketallet det neste tiåret.⁹

Kart 2.1: Forventet befolkningsendring på Haugalandet og Sunnhordland 2000-2010.



Kilde: Statistisk Sentralbyrå, 4M-framskrivingen 1999.

Konklusjon

Prognosene for befolkningsutviklingen viser en nedgang i antall innbyggere i EØV-regionen. Dette viser at det er behov for tiltak som både kan gi en mer effektiv drift samtidig som man trenger tiltak som kan snu trenden som i dag peker mot nedgang eller stagnasjon i befolkningsutviklingen. Samarbeid kan både gi mer effektive tjenester, styrke rekrutteringen og heve kvaliteten på tjenestene.

2.3 Utviklingen av frie inntekter

EØV-kommunene har svært mange fellestrekk på det finansielle området. I 1998 var Ølen, Etne og Vindafjord alle å finne i samme kommunegruppe: *Små kommuner med lave frie disponible inntekter og middels store bundne kostnader*¹⁰.

Vi deler den finansielle gjennomgangen inn i flere deler. Først tar vi en kartlegging av den overordnede økonomiske situasjonen i kommunene. Deretter undersøker vi nærmere enkelte nøkkeltall for forskjellige sektorer i de ulike kommunene, dels for å identifisere sentrale kostnadselementer, dels for å avdekke områder innenfor ulike sektorer hvor samarbeid på tvers av kommunene har potensiale for utgiftsreduksjon.

⁹ Se Amdam m.fl. 2000 for en mer detaljert redegjørelse. En slik forventet utvikling vil bare være en videreføring av folketallsutviklingen i dette området de siste tiårene. Se vedlegg 4 for en sammenlikning av folketallsutviklingen i EØV-regionen og Tysnes 1965-2001.

¹⁰ Se Fimreite m.fl. 2000, Langøren m.fl. 2001 for slike grupperinger.

Finansielle data lar seg ikke uten videre sammenlikne på tvers av de tre kommunene. Det er flere årsaker til dette: For det første varierer regnskapssystemer og andre rapporteringsrutiner fra kommune til kommune. Etne ble tidlig en KOSTRA-kommune, mens Ølen og Vindafjord først har gått over til dette inneværende år. Dette medfører at de offentlige tjenestene er organisert og gruppert kostnadmessig på forskjellige måter. Samlet betyr dette at det er vanskelig å sammenligne annet en helt fundamentale nøkkeltall for kommunene i perioden 1997-2000. Til dette kommer det at det ikke uten videre er åpenbart om økonomiske forholdstall sier noe om kvaliteten på de offentlige tjenestene som blir analysert, hverken på sektor eller driftsenhetsnivå.

Formålet med en gjennomgang av de finansielle nøkkeltallene for 1997-2000 blir dermed etter beste å evne peke på vesentlige utviklingstrekk eller spesielle forhold i enkeltkommunene som kan være relevant for en mer detaljert drøfting. Analysene er derfor begrenset til et utvalg av nøkkeltallene med vekt på de nøkkeltallene kommunene selv kan påvirke gjennom egne eller felles beslutninger.

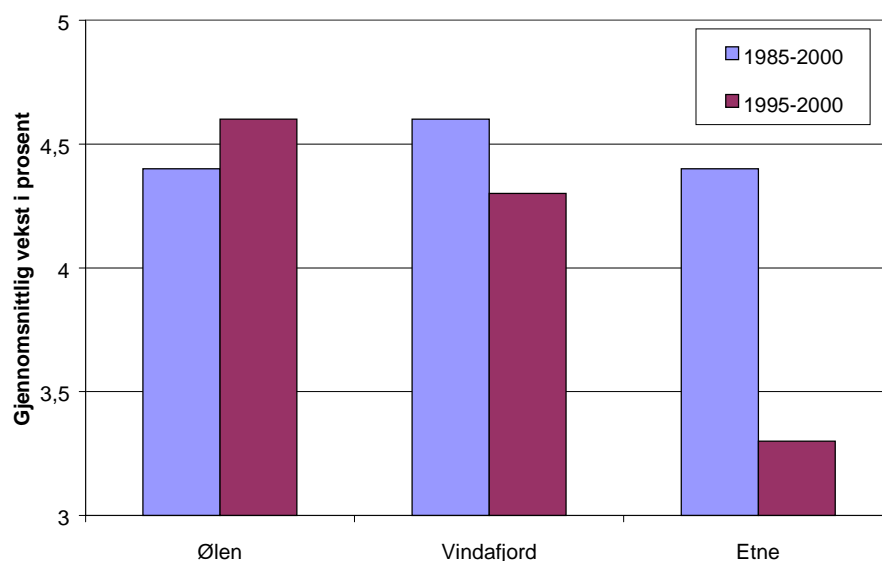
2.3.1 Nærmere om frie inntekter

Velferdsnivået i kommunene kan for en stor del forklares av de budsjettbetingelsene kommunene opererer ut fra. En god kommunal styrings- og budsjett disiplin innebærer at utgiftene ikke er større enn inntektene. Videre er det rimelig å anta at jo mer en bruker av kommunale utgifter alt annet like, jo flere tjenester og jo høyere velferd får innbyggerne i kommunen.

Samtidig representerer de kommunale inntektene en belastning for innbyggerne fordi disse pengene, uavhengig av om de er finansiert gjennom skatter, avgifter eller gebyrer, kunne ha vært anvendt direkte til andre formål av innbyggerne selv. Kommunen må derfor ta hensyn til hvordan finansieringen best bidrar til den lokale verdiskapingen.

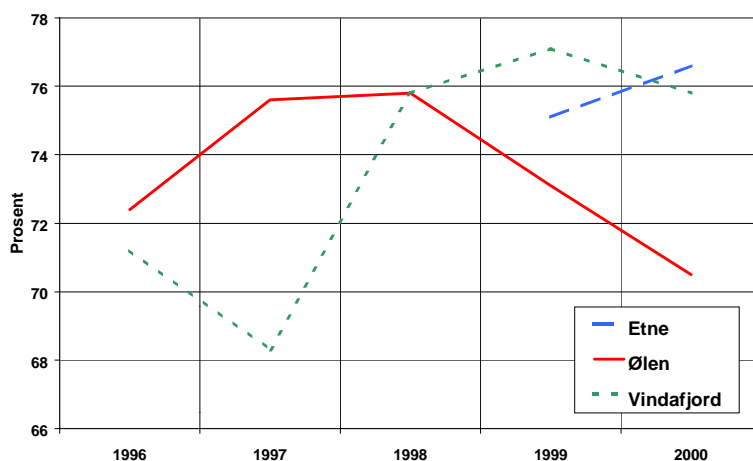
Kommunens inntekter kan deles i tre deler: skatter, rammetilskudd og sektorinntekter. Sektorinntektene kan defineres som totale driftsinntekter minus "frie" driftsinntekter (skatt pluss rammetilskudd). Sektorinntektene vil formelt bestå av overføringer, gebyrer og egenbetalinger.

I perioden 1985-2000 hadde de tre kommunene så godt som den samme nominelle veksten i frie inntekter fra år til år (mellom 4.4% og 4.6%). Dette bildet er i ferd med å endres. De fem siste årene har Ølen opplevd en tiltagende vekst i frie inntekter, Vindafjord en litt avtakende vekst og Etne en sterkt avtakende vekst i frie inntekter.

Figur 2.3. Gjennomsnittlig nominell vekst i frie inntekter for kommunene 1985-2000

Kilde: St.prp. 82 (2000-2001)

De frie inntektenes andel av kommunenes samlede driftsinntekter varierer svært mellom de tre kommunene. For regnskapsåret 2000 var det i Etne at de frie inntektene utgjorde den største delen av kommunens samlede driftsinntekter, mens andelen var minst i Ølen.

Figur 2.4. Frie inntekter i prosent av samla driftsinntekter

Pr. august 2001 ventet fylkesmannen i Rogaland og fylkesmannen i Hordaland en redusert skatteinngang i alle de tre kommuner i forhold til året før:

Tabell 2.1. Endring i skatteinngang 2001-2002 i EØV-regionen (pr. aug. 2001)

	Ølen	Vindafjord	Etne	Landet
Endring skatteinngang 2001-2002	-2.4%	-1.5%	-2.4%	-1%
Inntekts- og formuesskatt pr. innb. 2001 (forventet)	13836	13257	12850	
Endring skatt + rammetilskudd per innbygger 2001-2002	+1045	+297	+860	+1212

Kilde: Fylkesmannen i Rogaland/KRD

2.3.2 Indikatorer på handlefrihet

Kommunal- og regionaldepartementet setter som tommelfingerregel at kommunene må ha et netto driftsresultat på 3% av samlede driftsinntekter for å kunne sies å ha en økonomisk forsvarlig drift. De siste par årene er det bare Vindafjord som kan vise til et netto driftsresultat som er i nærheten av et slikt mål. Ikke desto mindre beskriver Vindafjord kommune situasjonen som preget av "liten økonomisk handlefrihet" i forslaget til kommuneplan for perioden 1999-2010.

Tabell 2.2. Netto driftsresultat i prosent av samlede driftsinntekter i samarbeidskommunene 1997-2000

	1997	1998	1999	2000
Etne			-2,1%	2,3%
Ølen	8,2%	6,2%	1,2%	1,9%
Vindafjord	1,9%	1,2%	3,9%	2,8%

Det er flere indikatorer for handlefrihet enn mål på driftsresultat. Tidligere er det påvist at det kan være betydelig handlefrihet i kommunale driftsoppgaver, selv om dette ikke blir fanget opp i det endelige målet for det økonomiske driftsresultatet. En mer dekkende tilnærming kan være å skille mellom *operasjonell handlefrihet* og *finansiell handlefrihet*.¹¹ Finansiell handlefrihet viser kun til driftsresultatet i forhold til totale driftsresultater. For å kunne vurdere den operasjonelle handlefriheten må vi gå bak de samlede tallene, identifisere de mest kostnadsdrivende elementene i de kommunale regnskapene og vurdere i hvor stor grad disse kan påvirkes av lokale beslutninger. Dette vil vi nærme oss under avsnittet om ressursbruk og tjenesteproduksjon nedenfor.

¹¹ Friestad og Cruickshank 2001.

2.4 Ressursbruk og tjenesteproduksjon

Med velferdsnivå er det vanlig å sikte til befolkningens levestandard slik den måles med ulike sosioøkonomiske indikatorer. Vi kan bruke brutto driftsutgifter som én indikator for kommunenes velferdsnivå. Produksjonen av kommunale tjenester bidrar til innbyggernes livskvalitet. Jo større tjenesteproduksjon, gitt like skatter, avgifter, brukerbetaling, kvalitet og produktivitet, jo høyere kan det være rimelig å anta at levestandarden er for kommunens innbyggere.

Denne antakelsen har også en motsats: jo større ressurser som settes inn i den kommunale tjenesteproduksjonen, jo større vil behovet for slike tjenester være.

KOSTRA inneholder styringsdata om kommunenes prioriteringer, dekningsgrader og produktivitet. Disse styringsdataene kan brukes til å framstille produksjonsindekser og andre måltall for kommunale tjenester. Den kommunale produksjonsindeksen gir et bilde av den samlede tjenesteproduksjonen innenfor enkelte tjenester i kommunen. En slik indeks viser hvilke kommunale prioriteringer som er gjort på de ulike tjenesteområdene. Jo høyere verdien av disse delindeksene er, jo større er tjenesteproduksjonen. Gjennomsnittsproduksjonen i alle kommunene innefor hvert tjenesteområde er lik 100. Er verdien større enn 100 er tjenesteproduksjonen større enn gjennomsnittet, mens produksjonen er mindre enn gjennomsnittet hvis verdien er mindre enn 100.

2.4.1 Tjenesteproduksjonen i Etne 2000

Tar vi utgangspunkt i KOSTRA-data for Etne viser disse at kommunen har stor produksjon av barnevernstjenester og sosialkontortjenester, mens pleie- og omsorgsområdet og primærhelsetjenesten har en langt lavere tjenesteproduksjon enn kommuner det kan være naturlig å sammenlikne Etne med (jfr. rad 2-3 i tabellen). Gjennomsnittet for alle de 174 KOSTRA-kommunene er lik 100 i hver enkelt delindeks:

Tabell 2.3. Delindekser for tjenesteproduksjonen i Etne 2000 (kolonnene 2-7)

Kommune	Barnehage	Grunn- skole	Primærhelse- tjeneste	Pleie og omsorg	Barnevern	Sosialkontor- tjeneste	Samlet produksjons- indeks	Korrigerte inntekter pr. innbygger (KI)
Etne	80.4	106.3	75.9	73.1	148.9	108	107	90.4
Kommuner med KI fra 90 til 95	95.2	97.4	95.4	97.7	89.8	97.4	96.9	92
Kommuner med 2500-5000 innb.	105.4	109.3	105.2	103.1	104.4	101.1	105.6	103.8

Kilde: Teknisk beregningsutvalg; november 2001

Den korrigerede inntekten (KI) indikerer hvilke relative økonomiske rammebetingelser kommunene har. Etne har en strammere økonomi enn gjennomsnittet av KOSTRA-kommunene.

Den samlede tjenesteproduksjonen i Etne er derimot over gjennomsnittet for KOSTRA-kommunene på viktige områder, først og fremst fordi grunnskolevirksomheten tillegges så stor vekt i den samlede tjenesteproduksjon. Det er imidlertid ikke mulig å si noe om samlet *kvalitet* i ressursbruken ut fra disse delindeksene alene, siden de er bygget opp av både kvantitative og kvalitative måltall.¹²

2.4.2 Tjenesteproduksjonen i EØV-regionen 1998

Statistisk Sentralbyrå har gruppert de norske kommunene etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser. Kommunene er gruppert etter hvorvidt de har relativt lave, middels eller høye frie inntekter, og etter hvorvidt de har relativt lave, middels eller høye bundne kostnader. Med denne inndelingen er Etne, Ølen og Vindafjord gruppert i samme gruppe: *små kommuner med lave frie disponible inntekter og middels bundne kostnader*. Gruppen omfatter til sammen 48 kommuner spredt over hele landet.

Tabell 2.4. Tjenesteytingsindikatorer for små kommuner med lave frie disponible inntekter og middels bundne kostnader 1998

Kommune	Barnehage- dekning 1-5 år (%)	Elever per lærerårsv. i grunnskolen	Årsv. i pleie og oms. pr. 100 innb. >67	Mottakere av hjemmetj. >67 år (%)	Institusj.- plasser pr. 100 innb. >80	Antall enerom pr. 100 plasser	Samlet årsverk pr. 1000 innb.
Ølen	61	8.8	12	22	18	100	41
Vindafjord	59	10.6	11	18	24	78	36
Etne	64	7.7	11	15	32	93	44
<i>Alle (48 komm.)</i>	<i>60</i>	<i>9</i>	<i>14</i>	<i>20</i>	<i>22</i>	<i>78</i>	<i>41</i>

Kilde: Langørgen, Aaberge og Åserud 2001 (vedlegg D)

Det er store forskjeller i de sektorvise aktivitetsmålene, selv mellom kommuner innenfor samme gruppe. Kommunene har ulike profiler for fordelingen av bundne kostnader på ulike sektorer. Det er gjennomgående en tendens til at kommunene bruker relativt store ressurser på sektorer der de har høye bundne kostnader. De tre kommunen Ølen, Vindafjord og Etne er et eksempel på det:

¹² I en rapport fra Allforsk ved NTNU i Trondheim (Borge, L.-E., T. Falch og P. Tovmo (2001) *Produksjonsindeks for kommunale tjenester*) antydes det imidlertid at maksimalt 20% av variasjonen i kommunenes samlede tjenesteproduksjonsindeks skyldes forskjeller i effektiviteten kommunene imellom. En undersøkelse av dette vil foreligge først i 2002, når alle de norske kommunene har gått over til KOSTRA.

Som det går fram av tabellen, ligger Ølen gjennomgående på, eller litt over, tjenesteytingsnivået til tilsvarende kommuner andre steder i landet. På 5 av 7 indikatorer har Ølen et tjenesteytingsnivå på eller over gjennomsnittet. Vindafjord ligger derimot gjennomgående under tjenesteytingsnivået for denne gruppen kommuner. Det er bare med hensyn til antall institusjonsplasser per 100 innbyggere 80 år og eldre at kommunen har et høyere tjenestetilbud enn gjennomsnittet av kommunene.

Konklusjon

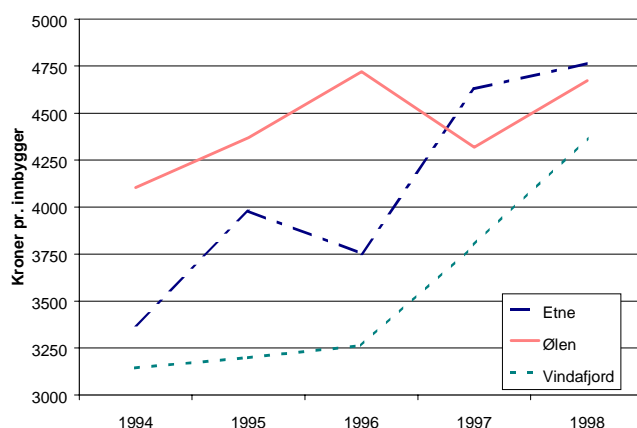
Carlsen (2001) har undersøkt hvordan norske kommuner går fram for å trekke til seg unge innflyttere, og viser at et positivt innflyttingsoverskudd først og fremst kan forklares av et vel utviklet offentlig tjenestetilbud til barn og unge samt et godt utbygd kulturtilbud. To av de tre samarbeidskommunene sliter med et avtakende innbyggertall (Vindafjord og Etne) og det er ikke ventet at denne utviklingen vil endre seg med det første (jfr. avsnitt 2.2). EØV-kommunene har i henhold til tabellen over et tjenesteytingsnivå overfor barn og unge på nivå med eller litt bedre enn tjenestenivået for denne typen kommuner.

Overfor den relativt økende befolkningsgruppen over 67 år i de tre kommunene er tjenesteytingsnivået svært ulikt. Mens Ølen for eksempel hadde full eneromsdekning i helse- og omsorgsinstitusjonene i 1998, hadde Vindafjord knapt $\frac{3}{4}$ dekning. Hva som vil være et realistisk nivå i en ny kommune vil være gjenstand for forhandlinger.

2.5 Produktivits- og effektivitetsforbedringer ved hjelp av samarbeid / sammenslåing

Så langt har vi tatt for oss ressurstilgangen, ressursbruken og tjenesteproduksjonen i kommunene. Her vil vi diskutere potensialet for produktivits- og effektivitetsforbedringer gjennom kommunesamarbeid, og eventuelt en videreføring gjennom kommunesammenslåing. I denne omgang velger vi å se bort fra tjenestetilbudet til barn /unge og eldre. Tjenestespekteret overfor disse innbyggerne i kommunen fastsettes i større grad av statlige myndigheter. Kommunene har selv større frihet til å sette sammen tjenestetilbudet innenfor områder som sentraladministrasjon, teknisk infrastruktur og kirke/kultur og fritidstjenester. Utviklingen over tid i driftsutgiftene per innbygger kan antyde hvordan produksjonen har utviklet seg på disse områdene.

Driftsutgiftene til administrasjon fra 1994 til 1998 har steget med mellom 15% og 40% for samarbeidskommunene. Forskjellen i driftutgifter pr. innbygger var større i 1994 enn i 1998:

Figur 2.5. Driftsutgifter til administrasjon pr. innbygger 1994-1998

Kilde: Kommunal monitor NSD (div. år)

Etne og Vindafjord har hatt en særlig sterk økning i disse driftsutgiftene i perioden 1994-1998. En slik økning kan være et signal om at det på dette området er mulig å frigjøre midler, siden de administrative kostnadene ikke er like sterkt styrt av sentrale retningslinjer som for eksempel grunnskoleundervisning og offentlige omsorgstjenester.

Konklusjon

EØV-kommunene har på mange områder en høyere produktivitet enn andre kommuner som det er naturlig å sammenligne seg med (tabell 2.4). Samtidig hadde de alle i 2000 et lavere netto driftsresultat enn det som er anbefalingen fra Kommunal- og regionaldepartementet (tabell 2.2). EØV-kommunene ser med andre ord ut til å levere et høyt volum tjenester, men står i fare for å måtte redusere dette på grunn av manglende inntekter. Et naturlig mottrekk i denne situasjonen er å styrke samarbeidet, eventuelt å slå sammen kommunene, for å hindre en reduksjon i tjenestetilbudet. Et annet argument for en slik strategi er den relativt like finansielle situasjonen som kommunene er i, samtidig som kommunene også har fått et tilnærmet likt nivå når det gjelder de administrative kostnadene pr. innbygger. (figur 2.5.)

3 Utvidet kommunesamarbeid

3.1 Tidligere utredninger av kommunesamarbeid og kommunesammenslåinger på Haugaland

To utredninger fra de siste årene omhandler kommunesamarbeid og kommunesammenslåinger i Haugalandregionen:

Telemarksforskning 1994-95

Høsten 1994 fikk Telemarksforskning i oppgave å utrede muligheter for å videreutvikle samarbeidet i Haugaland og Sunnhordland. Oppdragsgiver var Haugalandrådet og Samarbeidsrådet for Sunnhordland. Målsettingen var å utrede mulighetene for at interkommunalt samarbeid etter kommunevalget i 1995 kunne formaliseres for å løse felles oppgaver. Det ble kartlagt en rekke samarbeidstiltak i Haugaland/Sunnhordland og man ba deltakere (styre- og utvalgsmedlemmer) rangere tiltakene på en skala fra –5 til 5. Prosjektene som kom best ut av ”egenvurderingen” var Haugesund interkommunale konfliktråd og Toraneset renovasjonsselskap.

Telemarksforskning foreslo at regionrådene satset på å etablere nytt samarbeid innen innkjøp, samferdsel og næringsutvikling med hovedvekt på reiseliv. Telemarksforskning anbefalte også at man utredet en ny felles innkjøpsordning for regionen. Innen samferdsel mente Telemarksforskning kommunene burde samarbeide mer om felles uttalelser til statlige planer og samordning av ekstern lobbyvirksomhet. Kommunene ga selv uttrykk for at de kunne tenke seg å styrke samarbeidet om markedsføring av reiselivstilbudene i regionen.

I dag samarbeider åtte av kommunene i regionen om innkjøp ved at de har etablert rammeavtaler med leverandører som kommunene kan slutte seg til for ulike produktområder. På reiselivsområdet er det etablert et samarbeid under navnet ”Reisemål Haugalandet” hvor 9 kommuner er med. (Bokn og Utsira kommuner er ikke lenger med.) Reisemål Haugaland utgir hvert år et reiselivsmagasin på norsk og engelsk.

Cap Gemini Ernst & Young 2000-2001

Cap Gemini Ernst & Young utarbeidet et notat på initiativ fra prosjektet ”Profil Haugalandet” som var underlagt Haugalandrådet. Haugalandrådet ønsket å få vurdert om endringer i kommunestrukturen kan bidra til en positiv utvikling av regionen. Notatet, som ble offentliggjort i februar 2000, var ment å bidra til debatt om

kommunestrukturen som kan føre til et initiativ til et grundigere arbeid for å vurdere endringer i kommuneinndelingen på Haugalandet.

Her foreslås det at alle 10 kommuner på Haugalandet slår seg sammen til én storkommune.¹³ Begrunnelsen for forslaget er generelle trender som ”økende press” i offentlig økonomi, at kommunens stilling som monopolist er avtakende, økende konkurranse om arbeidskraften, mer krevende offentlige spesialistfunksjoner, voksende forventninger fra innbyggerne og endringer i det fylkeskommunale forvaltningsnivået. Trendene beskrives meget kort av Cap Gemini Ernst & Young.

Innsparingspotensialet stipuleres til mellom 50 og 130 millioner kroner. Dette er et beløp som baseres på innsparingspotensialet ved tidligere kommunesammenslåinger rundt Hamar, Sarpsborg og Fredrikstad. Man beregner at disse i gjennomsnitt har spart inn et antall årsverk som tilsvarte mellom åtte og tolv prosent av innbyggertallet i disse kommunene. Dette antas av Cap Gemini & Ernst & Young å være et realistisk anslag også for Haugalandet. Justerer man dette for folkemengde og legger til grunn en kostnad på 0,45 mill. kr. pr. årsverk, får man et innsparingspotensialet på mellom 50 og 130 millioner kroner. Dette er etter vår mening høyst usikre anslag, særlig på bakgrunn av det ikke er gjort noen forsøk på å vurdere regionale særtrekk på Haugalandet.

Ordfører i Etne og leder for Haugalandrådet, Amund Enge, uttalte at ordførerne i regionen ”ikke stiller seg bak utspillet”, og la til at de ikke var klar over at arbeidet ville ”gi seg utslag i et bombastisk forslag om å slå sammen alle kommunene i regionene på denne måten”.¹⁴

I tillegg har det nylig kommet et initiativ til et kommunesamarbeid i på tvers av Bømlafjorden:

Trekantsambandet gir økt interesse for kommunesamarbeid

I september 2001 skrev de fire kommunene Bømlo, Fitjar, Stord og Sveio under en ”viljeserklæring” hvor de går inn for å etablere et tettere samarbeid på en lang rekke områder: Erklæringen omfatter samarbeid innen dataløsninger, innkjøp, økonomi- og lønnskantor, landbrukskontor, barnevern, lærlingeinntak, overformynderi, drift og vedlikehold i teknisk sektor og vaktordninger.¹⁵ Kommunene har ikke tatt stilling til hvor de ansvarlige kommunale enhetene på disse områdene skal lokaliseres ved et tettere samarbeid. Det er Trekantsamandet som har ført de fire kommunene sammen. Lederen i Norsk Kommuneforbund på Stord uttalte i desember at NKF ønsket en

13 Her siktes det til medlemmene av Haugalandrådet som er kommunene: Sveio, Ølen, Etne, Haugesund, Bokn, Karmøy, Tysvær, Utsira, Vindafjord og Sauda.

14 Kilde: Haugesunds avis 24. februar 2001.

15 Kilde: Bergens Tidende 9. september 2001.

kommunesammenslåing i det samme området, men det er ingen politisk støtte i kommunene for dette i dag.¹⁶

3.2 Kommunesamarbeidet i dag

I skrivende stund samarbeider minst to av kommunene i regionen på en eller flere av følgende 16 områder¹⁷:

1. Akutt forurensning (teknisk sektor)
2. Brannslukking (teknisk sektor)
3. Brannvern, forebyggende og feiervesen (teknisk sektor)
4. Innkjøp over rammeavtaler (intern oppgave)
5. Kompetansesatsing, barnevernet (helse- og sosialsektoren)
6. Kulturskolene – kjøp av undervisningstimer (kultur-/utdanningssektoren)
7. Legevaktsamarbeid (helse- og sosialsektoren)
8. Legevaktsentral (helse- og sosialsektoren)
9. Næringsmiddeltilsyn (helsesektoren)
10. Oppmåling (teknisk sektor)
11. PPT-kontoret (utdanningssektoren)
12. Reiseliv – markedsføring av regionen (næringsutvikling)
13. Renovasjonstjenesten (teknisk sektor)
14. Revisjon (intern oppgave)
15. Vernet bedrift – kjøp av plasser (helse- og sosialsektoren)
16. Viltforvaltning (landbrukskontorene)

Vedlegg 2 gir en nærmere beskrivelse av hvert samarbeidsområde.

Tre av samarbeidene er formalisert med et driftsstyre og en driftsorganisasjon som har status som juridisk person (renovasjon, næringsmiddeltilsyn og revisjon.).

Seks samarbeidsområder bygger på en felles finansiering av en enhet uten at denne har status som selvstendig juridisk person (PPT, vernet bedrift, brannslukking, brannvern, akutt forurensning og den planlagte interkommunale legevaktsentralen).

¹⁶ Kilde: Haugesunds Avis 11. desember 2001.

¹⁷ Kilder for denne oversikten: Intervjuer, årsmeldingene til samarbeidskommunene og RF-rapport 2000/295; Konsekvensene for nabokommunene og regionen av et fylkesskifte for Ølen kommune.

Ett samarbeidsområde bygger på at kommunene kjøper tjenester fra hverandre (kulturskolene). I tillegg har man avtaler med nabokommuner om bruk av elevplasser i grunnskolen.

De resterende samarbeidsområdene bygger på medlemskontingenter (reiseliv, innkjøpssamarbeid og viltforvaltning) eller på en skriftlig avtale om deling av personalressurser (legevaktordning), prosjektmidler (barnevern) eller på felles investering og forvaltning av teknisk utstyr (oppmåling).

Staten vil trolig overta ansvaret for næringsmiddeltilsyn innen 2003¹⁸.

I tillegg samarbeider kommunene i regionen i to regionråd: Haugalandrådet (10 kommuner) hvor alle tre kommunene er med og Samarbeidsrådet for Sunnhordland (9 kommuner) hvor Ølen og Etne er med. (Ølen vil forlate Samarbeidsrådet når kommunen skifter fylkestilhørighet i 2002.¹⁹) Regionrådene engasjerer seg hovedsakelig i politiske saker, særlig innen samferdsel og næringsutvikling.

3.3 Nye samarbeidsområder

3.3.1 Kriterier for og presisering av 'kommunesamarbeid'

Kapittel 2 viste at kommunene i regionen har en stram økonomi. En viktig bakgrunn for utredningen er å undersøke om et utvidet kommunesamarbeid – eventuelt en sammenslåing mellom Ølen og Vindafjord – vil bidra til å redusere kommunenes kostnader. Samtidig er det presisert fra kommunenes side at dette ikke må skje på bekostning av tjenestetilbudet.

Det mest sentrale kriteriet når man skal vurdere hvilke områder som egner seg for kommunesamarbeid, blir derfor om samarbeidet gir reduserte kostnader uten å svekke tjenestetilbudet.

Vi legger i alt fire kriterier til grunn når vi vurderer nye samarbeidsområder:

1. *Samarbeidet må gi kostnadsreduksjoner uten å svekke tjenestetilbudet.* Dette har med stordriftsfordeler å gjøre. Ved et utvidet samarbeid kan man oppnå stordriftsfordeler som gir mulighet til å utnytte personalressursene bedre. Stordriftsfordelene kan også gi en bedre utnyttelse av bygningsmassen eller av

¹⁸ Dette ble vedtatt av regjeringen den 27. juni 2001. De kommunale næringsmiddeltilsynene skal legges sammen med SNT og kvalitetskontrollen som utføres av Fiskeridirektoratets kontrollverk. Den nye tilsynet skal være underlagt Landbruksdepartementet og Fiskeridepartementet og skal være på plass i 2003. Samtidig vedtok man å vurdere en sammenslåing av Landbrukstilsynet, Statens dyrehelsetilsyn og de kommunale næringsmiddeltilsynene. I oktober 2001 ble det opprettet et eget prosjekt i Landbruksdepartementet som skal jobbe med dette.

¹⁹ Ølen kommune sendte et brev til Samarbeidsrådet i desember 1999 hvor de informerer om at de vil melde seg ut dersom fylkesskiftet blir godkjent.

utstyr som er nødvendig for å utføre tjenesten. I tillegg kan et utvidet samarbeid gi større innkjøpsvolum som kan gi kommunene lavere innkjøpskostnader.

2. *Samarbeidet må bidra til å styrke kompetansen i kommunen og lette arbeidet med å rekruttere kvalifisert personale.* Et utvidet samarbeid kan gi et større fagmiljø og økt spesialisering for den enkelte ansatte. Dette vil være positivt for søkere med høy kompetanse da større deler av arbeidet vil oppleves som faglig interessant.
3. *Samarbeidet må ikke gi uklare ansvarslinjer eller svekke demokratiet.* Ansvarslinjer for den administrative ledelsen må være klare og det må også for innbyggerne være enkelt å plassere det politiske ansvaret for de ulike kommunale tjenestene. Når samarbeidet formaliseres gjennom et driftsselskap gir kommunepolitikere fra seg innflytelse til selskapets styre og administrasjon. Selv om det er politikere i styret, vil de ofte oppleve at de har liten innflytelse på kostnadsutviklingen innen slike områder.²⁰
4. *Samarbeidet må tillate at man også samarbeider om informasjonssystemer.* Så å si alle offentlige tjenester i dag bygger på systemer for deling av elektronisk informasjon – mellom ansatte på samme kontor, mellom enheter innen samme offentlige enhet eller mellom ulike offentlige enheter. Innenfor de områder man ønsker å samarbeide om, bør det være mulig for kommunene å etablere felles systemer for deling av informasjon. Dette kan både gi en bedre utnyttelse av IKT-utstyr og bidra til utvikling av nye elektroniske tjenester.

Når vi vektlegger kriteriene ovenfor innebærer det at vi også vektlegger formaliserte og forpliktende former for kommunesamarbeid: Andre former for kommunesamarbeid (f.eks. møter for erfaringsutveksling, fagnettverk og samarbeid om kursarrangementer og studiereiser) vil i liten grad sikre varige kostnadsreduksjoner for kommunene som deltar.

På denne bakgrunnen vil vi i dette prosjektet bare vurdere kommunesamarbeid

- som antas å kunne være stabilt i flere år og
- som formaliseres i form av en skriftlig avtale, kontrakt, eller gjennom opprettelsen av en eller flere selvstendige økonomiske enheter.

3.3.2 Ulike former for formalisering av kommunesamarbeid

Kommunesamarbeid er regulert i Kommunelovens § 27 som omhandler samarbeid som administreres av styrer sammensatt av representanter fra kommuner. Interkommunalt samarbeid om revisjon er særlig regulert i § 60, og i egen forskrift.²¹ Man har ment at § 27 ikke var tilstrekkelig til å regulere de spesielle behovene som kommunene har i

²⁰ Flere av våre informanter gav uttrykk for dette.

²¹ I tillegg er det hjemler for kommunesamarbeid i en rekke sektorlover. Stor.prp. nr. 61, 1996-97 har en oversikt over slik sektorlovgivning. Et eksempel: Kommunesamarbeid om PPT er hjemlet i Opplæringslovens § 5-6.

forhold til selskapsdannelser og selskapsdrift. Stortinget vedtok på denne bakgrunn en egen lov om interkommunale selskaper med ubegrenset ansvar i 1999 som trådte i kraft 1. januar 2000. Kommunelovens § 27 regulerer etter dette kun samarbeidstiltak som ikke er egne rettssubjekter. Adgangen til å etablere interkommunale selskaper etter selskapsloven av 1985 er opphevet, og kommunene har heller ikke lenger adgang til å delta sammen med private i *ansvarlige* selskaper. Ønsker man å opprette et selskap sammen med private er man i dag henvist til selskaper med begrenset ansvar, dvs. aksjeselskaper. Kommuner kan fortsatt ta initiativ til stiftelser.

Som vi ser er det en rekke måter å formalisere et interkommunalt samarbeide på i dag. Man kan selvfølgelig også velge mellom en rekke *uformelle samarbeidsformer* (uten regulerte skriftlige avtaler og økonomiske kompensasjoner), og man kan etablere samarbeid som bygger på *kjøp tjenester* fra hverandre. Kjøp av tjenester vil være et formelt samarbeid, men da opprettes det ikke noen ny felles kommunal enhet som står for tjenesten. Dette kan dreie seg om en avtale om dekningsområde for ungdomsskoletrinnet på en skole, en avtale om kostnadsdeling for feiertjenester eller et kontraktsregulert kjøp av PPT-tjenester der det lages egne budsjetter som dekker det forventede volumet i samarbeidskommunene og hvor det opprettes et felles driftsstyre.

Et siste alternativ er å samarbeide om å tildele en tjeneste til en privat enhet. Dette vil være å samarbeide om en anbudsprosedyre – en konkurranseutsetting av en kommunal tjeneste. Dersom alle samarbeidskommunene ønsker å være part i kontrakten, forutsetter dette trolig at samarbeidskommunene på forhånd oppretter et interkommunalt selskap, eventuelt et aksjeselskap, som kan være kontraktspart i forhold til den private enheten.

I praksis viser det seg at kommunene ofte har dårligere kontroll med kostnadsutviklingen når samarbeidet er formalisert med egne styrever og nye felles driftsenheter enn når samarbeidet bygger på de styringsstrukturer og tjenesteenheter som kommunene har fra før.²² Av og til kan likevel en slik formalisering av samarbeidet være nødvendig for å sikre effektiv drift – spesielt når det dreier seg om markedsorienterte og forretningsbaserte tjenester.

3.3.3 Erfaringer fra kommunesamarbeid de siste årene i Norge

Før vi vurderer hva som kan være egnede nye samarbeidsformer i EØV-regionen bør vi vite hva som er *vanlige* samarbeidsområder i kommunesektoren. Områder der mange kommuner har lyktes med samarbeidsløsninger, ville man tro også er godt egnet for samarbeid med hensyn til kriteriene ovenfor.

En rapport fra NIBR i 1991 som undersøkte kommunesamarbeid mellom 285 kommuner, viste at 199 samarbeidet om næringsmiddelkontroll, 186 hadde et samarbeid innen næringspolitikk, 179 samarbeidet om PPT, 142 samarbeidet om

²² Dette kom til uttrykk i intervjuunden. Dette støttes også av en undersøkelse av Christiansen-utvalget (NOU 1992:13). Denne viste at kommunene var minst fornøyd med samarbeid hvor de må gi fra seg innflytelse til fordel for et selvstendig samarbeid med en organisatorisk overbygning. Den viktigste oppgitte årsaken var ”manglende styringsmulighet”.

kommunerevisjon, 124 samarbeidet om brannvern og 123 samarbeidet om renovasjon (NIBR 1991:22). Rapporten fremsetter en hypotese om at interkommunalt samarbeid fungerer bedre jo mer konkret tjenesten er, og nevner legevakt og brannvesen som eksempel. I følge rapporten er det vanskeligere å få til et kommunesamarbeid på områder hvor det er vanlig å treffe skjønnsmessige eller strategiske beslutninger.

En annen rapport fra NIBR, fra 2000, viste at 72% av kommunene var med i et interkommunalt samarbeid om renovasjonstjenester. (NIBR 2000:80)

Vi har også gjennomgått eksempler på kommunesamarbeid som er nevnt i kommuneøkonomiproposisjonene fra Kommunal- og regionaldepartementet og i massemedia de siste årene. Blant de mange prosjekter/forsøk som skal bidra til mer kommunesamarbeid er det eksempler på etablering av et felles økonomikontor²³, felles barnevernstjeneste²⁴, felles IKT-drift og opplærings- og kompetanseenhet²⁵ og et felles landbrukskontor²⁶.

På bakgrunn av dette kan vi konkludere med at de *vanligste* områdene for kommunesamarbeid i Norge i dag er:

- Renovasjonstjenester
- Næringsmiddelkontroll
- Kommunerevisjon
- Næringspolitikk
- PPT
- Brannvern.

Etne, Ølen og Vindafjord kommuner har etablert et samarbeid på alle disse områdene.

På tre områder er likevel ikke samarbeidet komplett i EØV-kommunene: Innen næringspolitikk, PPT og brannvern. Innen næringspolitikken omfatter samarbeidet bare reiselivssamarbeid, ikke planarbeidet, bedriftsveiledning og utredningsarbeid slik som i Stavanger-regionen (ARNE). De tre kommunene samarbeider om forebyggende brannvern og feiervesen, men det er bare Ølen og Vindafjord som har et samarbeid om brannslukking og her er samarbeidet i startfasen. Når det gjelder PPT har Vindafjord valgt å etablere en egen tjeneste slik at det i dag bare er Etne og Ølen kommune som samarbeider om dette.

23 Mellom kommunene Audnedal og Marnardal i Vest-Agder. Avsluttet høsten 2000 og ble ikke videreført. (St.prp. 82, 2000-2001)

24 Utredet mellom kommunene Førde, Gaular, Jølster og Naustdal, men man fikk ikke tilstrekkelig tilslutning til å starte forsøket. (St.prp. 82, 2000-2001)

25 Utredet mellom kommunene Lenvik, Berg, Torsken og Sørreisa. (St.prp. 82, 2000-2001). Også seks kommuner i Hardanger utreder dette sammen med Bravida og KPMG: ”digitale-hardanger.no”.

26 Et etablert samarbeid mellom kommunene Steigen, Tysfjord og Hamarhøy i Nordland fylke.

3.3.4 Områder som bør vurderes for et utvidet samarbeid

I tabellen nedenfor listes de viktigste sektorer og administrative funksjonene som kommuner har ansvar for, med en markering (med fet skrift) av områder hvor minst to av de tre kommunene har et formalisert samarbeide:

Tabell 3.1. Interkommunalt samarbeid

<i>Sektorer som kommunen er ansvarlig for:</i>	<i>Administrative funksjoner / Interne driftsoppgaver:</i>
1. Oppvekst – barnehager,	a) Folkevalgte organer (kommunestyret, hovedutvalg m.fl.)
2. Oppvekst – grunnskoler og SFO (kjøp av plasser felles ungd.trinn Vikebygd/Skjold), PPT og spes.underv.	b) Økonomiplan, kommuneplan, reguleringsplaner og beredskapsplan og sektorplaner.
3. Pleie og omsorg – sykehjem, hjemmepleietjeneste, omsorgsboliger, vernet bedrift	c) Saksbehandling av søknader fra innbyggere i kommunen
4. Sosialpolitikk – sosialkontor, barnevernskontor	d) Arbeidsgiveransvar
5. Helse – kommunelege, helsesøster og næringsmiddelkontroll	e) Innkjøp
6. Landbruk og skogbruk, villtforvaltning	f) Regnskap og revisjon
7. Kultur – bibliotek, kulturskole mm. (kjøp av timer)	g) Næringsutvikling (reiseliv)
8. Vann, avløp og renovasjon	h) Sentralbord
9. Teknisk arbeid og vedlikehold samt investeringer i veier, bygninger, oppmåling m.m.	i) Rengjøring av kommunale bygg
10. Brammvern, feiervesen, akutt forurensning	j) EDB-drift, web-løsning, nettrektør, mailsystem
11. Havnevesen (Ikke aktuelt i EØV-kommunene.)	k) Vaktmesterfunksjoner
	l) Gartnertjenester

Kilde: Årsmeldingene til samarbeidskommunene og RF-rapport 2000/295 og intervjuer i regionen.

Vi ser at kommunene har et samarbeid i alle sektorer med unntak for oppvekst, mens det er færre samarbeidsprosjekter som dekker administrative funksjoner.

RF vil her nærmere undersøke potensialet for utvidet samarbeid i EØV-regionen.

I alt har RF-Rogalandsforskning vurdert 22 områder for et utvidet samarbeid. Hvilke områder som kunne egne seg for samarbeid var også et viktig tema i den første intervjurunden. I tillegg har vi presentert et forslag til samarbeidsområder for prosjektgruppen (rådmennene). Prosjektgruppen var positive til alle områdene med unntak av ”sentraladministrative oppgaver i forhold til barnehagene”. På dette området hadde man nettopp avklart at man for tiden ikke ønsket å etablere noe formalisert samarbeid.

I tabell 2 nedenfor oppsummeres vurderingene av de 22 mulige samarbeidsområdene, basert på:

- i hvilken grad områdene gir mulighet til å oppfylle kriteriene for utvidet samarbeid (se punkt 4.2.1) og
- uttalelser fra den første intervjurunde.

Tabell 3.2. Mulige nye samarbeidsområder²⁷

²⁷ Se vedlegg ”3” for en kort beskrivelse av hver av disse områdene.

SAMARBEIDSOMRÅDER (UTEN BREDT SAMARBEID I DAG.)	Oppfylles samarbeids-kriteriene?	Uttalelser fra første intervjuerunde
SEKTORANSVAR		
Barnehager	Nei! (brukenærhet vesentlig)	Vurderte nylig samarb. om adm. oppg.. Saken er foreløpig lagt på is.
Grunnskoler, SFO, spesialundervisning og PPT	Sentrale oppgaver / rekrutteringsarbeid.	
Pleie og omsorg – sykehjem, hjemmepleietjeneste, omsorgsboliger	Nei! (spredt lokalisering)	Vikarformidling gjennom aetat vurdert, men fant små innsparingsmuligheter.
MPU (motorisk-perseptuel utvikling) / psykisk utviklingshemmede	Lite innsparingspotensiale.	
Sosialpolitikk – sosialkontor	Nei! (brukernærhet viktig.)	
Barnevern	Ja (krever disp. fra lovkrav.)	Trenger et tettere samarbeid for å sikre kompetansen og rekrutteringen.
Bibliotek	Neppe (Brukernærhet viktig.)	
Kulturskoler (samarbeid utover kjøp av undervisningstimer)	Lite innsparingspotensiale.	
Landbrukskontoret (inkluderer som regel skogbruk og viltforvaltning)	Ja.	Fra faglig rådgivning til mer og mer service. Sekretærene for viltforvaltning kan være aktuelle. (Viltneemd-sekr.)
Vann og avløp	Ikke aktuelt å vurdere i dette prosjektet.	
Teknisk etat: Investeringer og vedlikehold og kommunale veier..	Neppe innspar.pot.	
INTERNE DRIFTSOPPGAVER		
Økonomiplan, kommuneplan, reguleringsplaner og beredskapsplan og sektorplaner.	Vanskelig uten en sammenslåing.	
Teknisk arbeid og vedlikehold av kommunale bygg	Ikke innsparingspotensiale.	
Vaktmestertjenester og gartnertjenester	Neppe innsp.pot.	
Rengjøring av kommunale bygg	Begrenset innsp.pot.	En mulighet er å legge samarbeidet til det komm. foretaket i Vindafjord.
EDB-drift, web-tjenester og nettedaktør	Ja.	Vindafjord er i ferd med å skaffe samme økonomisystem som Etne og Ølen. Felles lisenser, vedl.h.avt. og virtuelt OSK?
ADMINISTRATIVE FUNKSJONER		
Lønnskjøring	Ja.	
Føring av kommuneregnskapet	Ja.	
Fakturabehandling	Ja, men lovbegrensninger.	
Skatteregnskapet.	Nei. Lovbegrensninger.	
Næringsutvikling – bistand til nyetablerere	Mulig.	
Sentralbord	Ja.	

Hvor er det trolig lettest å hente innsparingsgevinster samtidig som man opprettholder, eller styrker dagens tjenestetilbud?

Områdene under kategorien ”sektoransvar” består av oppgaver som ofte er lokalisert på flere steder i hver kommune for å betjene innbyggerne så nært som mulig der de bor. For mange av områdene her kan man vanskelig se for seg én sentral lokalisering ved et eventuelt samarbeid eller sammenslåing. Særlig gjelder dette i sektorer med virksomheter som har fått delegert myndighet i en resultatenhetsmodell. (Det kan være sykehjem, barnehager, skoler o.l.) På disse områdene vil det være få eller ingen sentrale administrative oppgaver igjen å samarbeide om. - Det blir ikke færre skoleelever eller færre pleietrengende av et tettere samarbeid, men mulighetene er til stede for en mer effektiv organisering og drift av de sentrale administrative oppgavene.

Det vil trolig være lettere å hente innsparingsgevinster ved samarbeid som listes under kategoriene ”interne driftsoppgaver” og ”administrative funksjoner”. Virksomhetene her er som regel lokalisert ett sted i hver kommune. Dette gir mulighet for å opprette én sentral regionenhet, eller å fordele oppgaver slik at hvert sted i større grad spesialiserer seg innen ett fagområde.

Deltidsstillinger

Kommuner med under 5-6 tusen innbyggere har mange funksjoner som ikke fyller fulle årsverk. Eksempler på slike stillinger er kulturskolenes administrasjonsoppgaver, deltidsbibliotekarer og rengjøringspersonalet. For enkeltkommunene er det trolig blitt vanskeligere å fylle deltidsengasjementer enn tidligere. En av våre informanter nevnte følgende momenter i denne forbindelse:

- Bønder har i dag ofte fulltidsjobb ved siden av gårdsbruket, mens det før var vanligere med deltidsarbeid. Dette fører til at de ikke har fri til sesongarbeid/deltidsengasjement på samme måte som før.
- Kvinner uten små barn er som regel i full jobb og er dermed ikke ledige for deltidsengasjementer i kommunen slik som før når det var flere husmødre.
- Familiestabiliteten er mindre: Det er flere alenemødre og fraskilte. Dette gir mindre muligheter til å ta på seg deltidsengasjementer i kommunen.

På denne bakgrunn kan det være interessant å vurdere samarbeidsmulighetene på områder der mye utføres som deltidsarbeid.

På bakgrunn av kriteriene for samarbeid i dette prosjektet, gjennomgangen av sektorer i EØV-kommunene og tidligere erfaringer med kommunesamarbeid i Norge, vil vi foreslå at man nærmere vurderer følgende samarbeidsområder:

- *Landbrukskontorene*
- *Lønnskjøringer*
- *Fakturering*
- *EDB-drift og web-tjenester*
- *Barnevern*
- *Kulturskoler*
- *Rengjøring av kommunale bygg (administrasjonen knyttet til dette)*
- *Sentralbord*

I neste avsnitt vil vi gå nærmere inn på disse områdene og særlig vurdere mulige gevinster ved et kommunesamarbeid.

3.4 Nærmere om forslagene til utvidet samarbeid

Her foreslår vi ulike samarbeidsløsninger for enhetene som vi under punkt 4.3 konkluderte med virket egnet for samarbeid.

Man må regne med at innsparingsgevinstene på de ulike områdene blir noe redusert det første året som følge av etableringskostnadene.

Forslagene nedenfor omfatter ikke lokaliseringen av felles enheter. På dette punktet er kommunene selv de mest kompetente. *Generelt* tror vi at Ølen er en gunstig lokalisering i forhold til vegavstand til befolkning og andre offentlige kontorer. Kommunehusene i Sandeid sørover, og Etne nordover, er ca. 12 kilometer fra Ølen. Innenfor en radius på ca. 20 kilometer fra Ølen finner vi alle offentlige enheter i EØV-regionen unntatt skolen og barnehagen i Fjæra i Etne.

3.4.1 Felles landbrukskontor

Flere av informantene pekte på landbrukskontorene som et egnet område for kommunesamarbeid.

Ansvar for landbrukskontorene ble overført fra staten til kommunene i 1994. Kontoret har i dag ansvar for kommunens virksomhet innen landbruk, skogbruk, viltforvaltning (sekretærer for Viltneimda) og miljøvern. De viktigste funksjonene som utføres på kontoret er: lovlighetskontroll og andre kontroll- og tilsynsoppgaver, planoppgaver, statistikkoppgaver og en rekke publikumstjenester. Kommunene tar gebyrer/timebetaling for noen av tjenestene. Publikumstjenestene omfatter saksbehandling i forbindelse med søknader om tilskudd, utviklingsmidler, refusjon og erstatning. I tillegg administrerer kontorene utleie av landbruksvikarer.

Servicefunksjonen til landbrukskontorene har de siste 10-20 årene blitt viktigere enn den landbruksfaglig teknisk rådgivning og veiledning. Den fagtekniske rådgivningen er

i økende grad overtatt av forsøksringene og det faglige støtteapparatet ved meieriene og slakteriene.

Årsverk i Landbrukskontorene i EØV-kommunene i 2000:

- Etne: Antall ansatte: 3 (2,25 årsverk)
- Ølen: Antall ansatte: 4
- Vindafjord: Antall ansatte: 5 (4,5 årsverk).

Til sammen: Antall ansatte: 12

Landbruksressurser i EØV-kommunene:

Vindafjord : Slakteri (Gilde Vest) i Sandeid, Tine meieri i Vikedal og revisjon (Tvedt) i Liaheia.
Antall gårdsbruk: ca. 380. Dyrket areal: 53.000 dekar*.

Etne: Distriktsveterinær i Etne som dekker kommunene Etne, Ølen og Sveio.
Antall gårdsbruk: Ca. 220. Dyrket areal: 25.000 dekar*.

Ølen: Slakteri i Ølen. (Fatland slakteri).
Antall gårdsbruk: ca. 150. Dyrket areal: 22.000 dekar*.

* Kilde: SSB Jordbrukstelling 1999. (<http://www.ssb.no/kommuner/jordbruk/>)

Det kreves en variert bakgrunn hos de som skal drive et landbrukskontor. De ansatte skal ha gode kunnskaper innen tre sektorer (landbruk, skogbruk og viltforvaltning), beherske mange lovområder, kunne vurdere økonomiske spørsmål og miljøspørsmål, delta i planarbeid og behandle en mengde henvendelser fra publikum.

Det største Landbrukskontoret i EØV-kommunene (i Vindafjord) har 4,5 årsverk. Et kontor med så liten bemanning har begrenset mulighet til å spesialisere seg innen ulike fagfelt/arbeidsoppgaver. Og landbrukskontorene i Ølen og Etne er mindre.

Landbruksdepartementet har siden midten på 90-tallet henstilt til kommunene, og særlig til kommuner med en betydelig landbruksnæring (som Vindafjord), om å utarbeide Landbruksplaner.²⁸ Ingen av EØV-kommunene har hittil funnet å kunne prioritere å lage en slik plan.

Konsekvenser for tjenestetilbudet

- Et kontor med ca. ti ansatte kan i langt større grad enn dagens kontorer organisere arbeidet rundt spesialiserte oppgaver og det vil også være enklere å utvikle mer effektive arbeidsrutiner.
- Landbruksvikarene vil få et større omland og kan utnyttes bedre. (I dag har ikke alle kommunene råd til å tilby landbruksvikarer.)
- Man vil kunne se kommunenes situasjon i sammenheng, og arbeide for å styrke fortrinnene til hver kommune innen landbruk, skogbruk og viltforvaltning.

28 Se veileder fra Landbruksdept.: <http://www.odin.dep.no/archive/ldvedlegg/01/02/landb048.doc>

- Det vil lettere kunne frigjøres tid til å lage en felles landbruksplan.

Samarbeidsform

Det anbefales at samarbeidet reguleres så enkelt som mulig. En god løsning ville trolig være å etablere et felles landbrukskontor ved å utvide et av de eksisterende landbrukskontorene. Samarbeidet kan formaliseres gjennom en kontrakt som regulerer to kommuners kjøper tjenester fra den tredje. Vi anbefaler at man vurderer en fastpriskontrakt, med en tilhørende felles virksomhetsplan for landbrukskontoret. Kontrakten reforhandles hvert år som en del av arbeidet med å fornye virksomhetsplanen. I forhold til det politiske nivå, vil det være naturlig at det nye landbrukskontoret avgir en årsrapport – eventuelt også halvårsrapport – som går til de folkevalgte.

Gevinster

Med et felles landbrukskontor vil man kunne hente ut følgende gevinster:

- Reduserte bygningsrelaterte kostnader (leie, vedlikeholdskostnader m.m, vaktmesterfunksjoner m.m.). Anslått årlig kostnadsreduksjon: 400.000 kroner.
- På sikt vil sammenslåingen kunne gi grunnlag for en redusert bemanningen fra dagens ca. 10 årsverk) til 8,5. Anslått årlig kostnadsreduksjon: 600.000 kroner
- Med flere fagutdannede samlet på ett sted, vil vi anta at dette også vil ha positive effekter for rekrutteringen av nye medarbeidere.

3.4.2 Felles lønnskjøringer

Flere informanter var positivt innstilt til å vurdere et samarbeid om lønnskjøringer. Dette er en oppgave som egner seg for kommunesamarbeid fordi oppgavene i de tre kommunene er nærmest identiske og er rent interne slik at det ikke er avgjørende hvor de utføres.

Tjenesten innebærer å kontrollere og registrere lønnslistene og å kjøre ut ulike rapporter og å distribuere lønns slipper. Vindafjord er nå i ferd med å anskaffe samme programvaremoduler som Ølen og Etne på økonomiområdet (Unique). Dette gir mulighet for at alle tre kommuner kan legge denne funksjonen til én kommune.

Konsekvenser for tjenestetilbudet

Dette er et arbeid som er organisert på en sårbar måte i dag. Det er få som kan gå inn å gjøre disse oppgavene på kort varsel i hver kommune.²⁹ Dersom man etablerer et felles lønningsskontor vil man kunne gjøre tjenesten mindre personavhengig, og med større volum kan man sikre mer kontinuitet i arbeidet.

Samarbeidsform

Det foreslås at to av kommunene kjøper denne tjenesten fra en tredje kommune. Kostnadene deles proporsjonalt med antall kommunalt ansatte i forhold til ansatte totalt i EØV-kommunene.

Gevinster

Driftskostnadene til lønnskjøring i EØV-kommunene anslås grovt til omlag 1,2 millioner kroner (lønn og alle andre kostnader). Dette er et usikkert anslag da det er beregnet som 50% av de totale driftsutgifter til personaloppgaver i henhold til årsregnskapene til kommunene.³⁰ Det antas at en samling av lønnskjøringene i EØV-kommunene vil gi en kostnadsreduksjon på 33%, dvs. omkring 400.000 kroner.

3.4.3 Felles fakturerings- og innkrevingsentral

Faktureringsarbeid er i dag en del av Kommunekassen i hver kommune. Med nye elektroniske fakturaer som snart vil måtte introduseres, kan det være mye å spare på å etablere en felles fakturerings- og innkrevingsentral.³¹ Et samarbeid om dette arbeidet krever at man har mulighet til å koble seg opp mot regnskapssystemene i alle samarbeidskommunene. (Bilag skal føres inn i kunderskontro og inntektskonto skal oppdateres ved fakturering.) En slik oppkobling er mulig som følge av at alle samarbeidskommunene vil være brukere av de samme fagapplikasjoner fra Unique.

Konsekvenser for tjenestetilbudet

En felles fakturerings- og innkrevingsentral kan frigjøre ressurser fra de tre kommunene og redusere investeringskostnadene til nødvendig programvare. Selv om alle kommunene har Unique som økonomisystem er det lisenskostnader knyttet til hver fagapplikasjon i systemet.

Samarbeidsform

29 I Etne var man nylig tvunget til å legge ut denne oppgaven til en av virksomhetslederne i barnehagene som følge av at den kompetente personen i kommunehuset ikke kunne utføre denne i en lengre periode.

30 Samlet driftsutgift til personalenheten i rådmannsstaben i de tre kommunene er i dag: Etne 772.000 kr., Ølen 398.000 kr., Vindafjord 1.240.000 kr.

31 Vindafjord har i sin Økonomiplan for 2002-2005 vedtatt at de skal gå over til skanning av fakturaer og gradvis starte med e-handel i forhold til leverandører. Økonomisystemet Unique som alle samarbeidskommunene bruker har moduler for dette.

Det foreslås også her at to av kommunene kjøper denne tjenesten fra en tredje kommune. Kostnadene deles proporsjonalt med antall kommunalt ansatte i forhold til ansatte totalt i EØV-kommunene.

Gevinster

Med én felles fakturerings- og innkrevingsentral, vil man kunne

- redusere kostnader knyttet til serviceavtaler (én, i stedet for tre)
- spare investeringskostnader til fagapplikasjonene (lisenser og oppdateringer) og
- redusere bemanningen på sikt (stordriftsfordeler som følge av sentralisering)

Kostnadene til fakturering anslås til en tredjedel av kostnadene til Kommunekassen i de tre kommunene som er 1,4 mill. kr. i 2000. Vi anslår at en besparelse på bemanningen vil være på omlag 25%, dvs. på ca. kr. 100.000 kroner. (Besparelser på datautstyr/tjenester behandles i neste avsnitt.)

3.4.4 Sentral EDB-drift

Ølen og Etne har samme økonomisystem og Vindafjord har besluttet å gå til anskaffelse av det samme systemet (Unique). Ellers kjenner vi til følgende felles datasystemer i EØV-kommunene:

- Mailsystem utviklet av en databedrift i Ølensvåg - Omega / Webmail.
- Programvare for kartkonstruksjon til teknisk oppmåling/reguleringsplaner (GIS-system).

Et samarbeid om EDB-drift kan dreie seg om følgende områder:

- ASP-løsninger – dvs. løsninger der man ”fjernkjører” en del programmer ved en felles maskin (server) slik at kommunene ikke trenger å installere og drifte alle programvarene selv. ASP krever en kapasitet i datanettverkene (båndbredde) på minst 2 Mbit. Tjenesten kan installeres hos dataleverandør eller hos en vertskommune.³²
- Ekstern databasedrift – eventuelt vertskommunedrift mot de to andre. Dette gjelder f.eks. Unique-basen med alle opplysninger om ansatte, kunder og kontoopplysninger m.m.
- Etablering av et felles OSK-kontor på nett Flere av EØV-kommunene planlegger å utvikle et slikt system i dag. (Se felles sentralbord – avsnitt 3.4.8.)

Konsekvenser for tjenestetilbudet

³² Den nødvendige bredbåndstilknytning kan kanskje skje med trådløs tilknytning: I Ølen tilbyr kompetansesenteret e134 internett-kobling med en kapasitet på 2 megabit pr. sekund og mer til både bedriftskunder og private kunder. e 134 er forhandler av utstyr fra INO AS i Ulvik som fra og med våren 2001 inngår i BKK-gruppen. Kilde: Haugesunds avis 19.10.01: <http://www.ulvik.kommune.no>.

Her kan man velge om man ønsker at dataleverandøren skal ha vertsmaskinen og ansvaret for drifting eller om man legger slike funksjoner til en av EØV-kommunene. Velger man den første løsningen vil man i praksis markedsutsette mye av datadriften i kommunene til et privat selskap. Velger man den siste løsningen vil man bygge opp et større fagmiljø i én av kommunene som må antas å også utvikle en høyere kompetanse og arbeide mer effektivt enn de dataansvarlige i de tre kommunene i dag. Vi har ikke grunnlag for å vurdere hvilke av disse løsningene som er mest hensiktsmessig.

Gvinster

De totale årlige driftsutgiftene for bruken av økonomisystemer for en kommune med mellom 3000 og 8.000 innbyggere har vi fått oppgitt til omkring 370.000 kroner.³³ Dette utgjør godt over én million kroner i årlige kostnadene for EØV-kommunene til sammen. I tillegg kommer anskaffelseskostnader og eventuelle avtaler om servicesenter. Og her har vi heller ikke regnet med lisenskostnadene til de ordinære programvaren for tekstbehandling m.m. (Office-pakken).

Går man over til en felles løsning kan man tenke seg at både økonomisystemene og standard programvare (Office-pakken) kan kjøres fra ett sted – enten hos en vertskommune eller hos en dataleverandør. I begge tilfeller forutsetter dette en viss merkostnad knyttet til leie av datalinjer med bredbåndskapasitet. Samtidig bør man få minst 40% reduserte årlige kostnader for datasystemene (serviceavtaler og vedlikeholdsavtaler inkludert oppgraderinger). Anslått innsparing: 300.000 kroner. Tar vi med innsparinger som følge av redusert bemanning på sikt som følge av stordriftskostnader og reduserte kostnader til standard programvare med en ASP-løsning (Office-pakken), anslår vi innsparingsgevinsten til ca. 500.000 kroner.

3.4.5 Felles administrasjon av barnevernet

Det er et visst samarbeid i dag mellom kommunene på barnevernssiden. Barne- og familiedepartementet har finansiert en prosjektstilling (fagkonsulent) som skal være en ressursperson i enkeltsaker. Men det er ikke noe direkte operativt samarbeid mellom barnevernet i EØV-kommunene.

I hver kommune er det en barnevernskonsulent. I følge Lov om barnevernstjenester § 2-1 skal det i *hver* kommune være en administrasjonen med en leder med ansvar for barnevernsoppgavene. Det er i følge flere informanter vanskelig å rekruttere kvalifisert personell på dette området.

RF-Rogalandforskning får opplyst fra Barne- og familiedepartementet at det i dag er flere søknader inne til behandling om et utvidet samarbeid om barnevern, med hjemmel i Lov om forsøk i offentlig forvaltning. Dette kan åpne opp for at flere kommuner kan etablere felles barnevernadministrasjon.

³³ Grovt anslag fra Unique, basert på en typisk kommune i Norge.

Konsekvenser for tjenestetilbudet

Med en felles administrasjon vil det være et lite fagmiljø, i stede for en enkeltmedarbeider som har ansvar for dette området. Fagområdet vil bli mindre personavhengig og det vil kunne være en mer samordnet utnyttelse av fosterforeldre og besøkshjem i kommunene. Barnevernssaker vil i en del tilfelle også omfatte andre sosialtjenester til barnets familie. En samling av barnevernstjenestene i EØV-kommunene må derfor organiseres slik at man kan beholde kontakten med de andre sosialtjenestene i kommunen.

Samarbeidsform

Her foreslås det at to av kommunene som kjøper tjenesten fra den tredje. Det vil være naturlig å dele kostnadene til administrasjon av barnevern proporsjonalt etter innbyggerantallet i kommunene.

Gevinster

På sikt vil vi anta at det med en sentralisert løsning kan forsvares å redusere bemanningen på dette området med et halvt årsverk. Antatt gevinst: 250.000 kroner.

3.4.6 Felles administrasjon av kulturskolene

I alle samarbeidskommunene er midlene til kulturskolene ytterst sparsomme. Man finner det vanskelig å prioritere disse når kommunen ellers har knappe midler til oppgaver som regnes som enda viktigere innen helsesektoren og skolesektoren. Dette er en forståelig, men likevel kanskje kortsiktig, vurdering.

En større undersøkelse av hva som kan forklare innflytting til lokalsamfunn tyder på at det særlig er tilbudet til barn (barnehager og grunnskole) og *kulturtilbudet* som står sentralt.³⁴ En styrking av kulturtilbudet vil i følge denne undersøkelsen være en god investering på sikt, ved at den gjør kommunen mer attraktiv å bo i. I EØV-kommunene kan dette skje gjennom å etablere et samarbeid som frigjør midler til administrative oppgaver innen kulturskolene og samtidig gir et rikere tilbud til skolens elevgrunnlag.

I intervjurunden kom det fram at det i hver samarbeidskommune går med mindre enn ett årsverk til administrasjon av kulturskolene. Tre av informantene mente kommunene kunne tjene på å samarbeide om den administrative delen av arbeide.³⁵

Dersom de administrative oppgavene legges til en sentral stilling vil hver kommune fortsatt ha hver sin kulturskole slik som grunnskoleloven krever. Administrative oppgaver, som arbeidet med innbetalinger fra elever og utbetalinger til lærere,

34 Carlsen 2001.

35 Ordføreren i Ølen, Arne Bergsvåg, har i tillegg tatt til ordet for et samarbeid om kulturskolene i lokalavisen Grannar 1. november 2001.

rekvirering av lokaler og andre administrative oppgaver, kan legges til én sentral stilling.

Rektorene vil kunne konsentrere seg mer om det kunstneriske oppgavene som for eksempel å ta ansvaret for enkeltarrangementer og deres egne undervisningsoppgaver.

Konsekvenser for tjenestetilbudet

De tre kommunene har i dag noe ulike tilbud. Med en samlet administrasjon vil tilbudet kunne bli rikere i hver kommune fordi man i større grad kan samarbeide om å utnytte lærerressursene i hele EØV-regionen. Slik kan man dekke flere instrumentgrupper og flere kunstuttrykk uten å måtte kjøpe undervisningstimer fra hverandre slik som i dag. Kulturskolene vil også framstå som mer attraktive når elevene får et rikere tilbud samtidig som kommunene fortsatt vil ha hver sin kulturskole.

Samarbeidsform

Det foreslås at to kommuner kjøper administrative tjenester fra en tredje kommune. Kostnadsdekningen bør kunne være proporsjonal med antall innbyggere i kommunene. Kulturskolens tilbud retter seg mest mot barn og kommunene har forholdsvis lik andel innbyggere i aldersgruppen 0-17 år. (Varierer fra 24,8 til 26,8 %.)

Gevinster

Rektorene vil kunne få en fast godtgjørelse for arbeidet de utfører i forbindelse med enkeltarrangementer og timelønnes for undervisningen de har som i dag. Ingen av kommunene vil ha rektorstillingene som faste stillingshjemler på sine lønnsbudsjetter.

Vi antar at det administrative arbeidet kan reduseres med 0,75 årsverk fra i dag og inngå i oppgavene til kulturkontoret i den kommunen som får denne funksjonen. Antatt besparelse: kr. 300.000 kroner.

3.4.7 Felles administrasjon av renhold

Vindafjord opprettet våren 2000 et kommunalt foretak som fikk ansvar for renholdet av kommunale bygg; Vindafjord Reinhald KF. Budsjettet for foretaket i 2002 er på 4,3 millioner kroner og foretaket disponerer 14 årsverk.³⁶

Etne har diskutert å konkurranseutsette rengjøringen av kommunale bygg. Men prisene som ble innhentet gav ikke grunnlag for å tro at det var noe stort innsparingspotensial.³⁷ Rengjøring hører i dag inn under Avdeling for drift og vedlikehold i kommunen og i regnskapet er kostnadene til renhold fordelt på de ulike kommunale enhetene/sektorene i kommunen. (Kapittel 4200.)

I Ølen er renholdet også organisert som en del av den ordinære kommunale driften.

³⁶ Kilde: Innkalling til møte i Vindafjord kommunestyret 18. desember 2001.

³⁷ Kilde: Referat fra formannskapsmøtet i Etne 27. november 2001.

Konsekvenser for tjenestetilbudet

Det er i dag vanskelig å beregne kostnadene til renhold i Etne og Ølen da de er spredt på mange poster i regnskapet. Etne kommune har funnet at private trolig ikke kan gi mye billigere renholdstjenester enn kommunen selv. Et alternativ som *kan* gi innsparinger er å etablere en felles renholdstjeneste. Med et større distrikt (EØV-regionen) og en sentral administrasjon vil man trolig kunne få stordriftsfordeler i form av reduserte samlede administrasjonskostnader og en mer effektiv bruk av de samlede årsverkene til renhold.

Samarbeidsform

Det foreslås at man vurderer å opprette et interkommunalt selskap med utgangspunkt i Vindafjord Reinhald KF.

Gevinster

Antatte innsparinger med felles administrasjon av renhold i EØV-kommunene: ca. 5% av dagens utgiftsnivå (anslått til 9 millioner kroner): 450.000 kroner.

3.4.8 Felles sentralbord / nettbasert OSK

EØV-kommunene har i dag egne sentralbord og betjente resepsjoner som svarer på spørsmål og tar beskjeder. Personene som har disse funksjonene har i tillegg andre gjøremål som oppdateringer av kommunens webområde og andre forefallende oppgaver. Samtidig har det vært diskusjoner i alle tre kommuner om man bør ta initiativ til et offentlig servicekontor (OSK) slik Kommunal- og regionaldepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Statskonsult oppmuntrer til. I Vindafjord har man besluttet at man ikke vil etablere et fysisk OSK med egne lokaler, men heller vurdere å etablere et OSK på nettet.

Rollen til et OSK vil på mange områder være det samme som for et sentralbord/en resepsjon: De skal formidle forespørsler til rette vedkommende i etaten/kommunen og bl.a. sende ut materiell som søknadsskjema, brosjyrer og andre papirer til de som tar kontakt.

Vi tror det vil være lite besparelser å hente på å etablere et OSK med egne lokaler i hver EØV-kommune, eller i samarbeid. Til det er befolkningen for spredt bosatt og henvendelsene for få. Et felles OSK på nett derimot, vil trolig gi besparelser og være et nyttig tilbud til befolkningen.

Konsekvensene for tjenestetilbudet

Vi ser for oss at de tre trygdekontorene og likningskontorene, sammen med de tre kommunene, går sammen om å etablere et kombinert sentralbord og nettbasert OSK. Dette vil bety at skjemaer til de to etatene og kommunene vil kunne lastes ned fra nettet, at det er et område med relevante nyheter, lovregler og elektroniske tjenester hvor man kan be om råd og få svar på E-post fra fagpersonell.

Den nye enheten vil ha et helhetlig ansvar for å ta seg av henvendelser fra publikum. For de som ikke har PC/internettkontakt, vil sentralbordet være bemannet med tilsvarende kompetanse som de som betjener og oppdaterer OSK-tjenesten på nettet. EØV-kommunene har uttalt at man ønsker at kommunens egne ansatte og publikum i større grad skal gjøre bruk av internett for å redusere utsendelseskostnader. Dette vil bidra til en slik utvikling.

Samarbeidsform

Her har Arbeids- og administrasjonsdepartementet utgitt en veileder for etablering av OSKer hvor mange samarbeidsformer skisseres. Departementet anbefaler den såkalte vertsetatløsningen³⁸. Vi antar at dette også vil den være beste organisasjonsløsningen for et OSK på nett.

Gvinster

Et felles sentralbord og nettbasert OSK vil kunne ha 3 årsverk; 0,5 fra hver kommune og 0,25 fra hvert trygdekontor og likningskontor. Én person bør være utdannet innen enkel webutvikling/programmering. EØV-kommunene vil kunne omdisponere personalressurser som i dag har resepsjonstjeneste og som arbeider med utsendelser med en gevinst som anslås til 0,5 årsverk pr. kommune. Antatt gevinst er 1,5 årsverk (600.000 kroner). Antar vi det her vil være årlige kostnader til leie av bredbåndstjenester og kompetanseutvikling på ca. 200.000 kroner, blir netto gevinsten på ca. 400.000 kroner.

38 Se veiledningsheftet fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet fra april 2000, kap. 8: <http://odin.dep.no/archive/aadvedlegg/01/01/servi008.pdf>

4 Sammenslåing av Ølen og Vindafjord kommune

4.1 Avgrensning og utgangspunkter

I dette prosjektet har vi ikke anledning til å analysere alle økonomiske konsekvenser av en sammenslåing av Ølen og Vindafjord kommune. Vi må gjøre to avgrensninger i vår behandling av temaet:

- Bare konsekvensene for de *offentlige* enheter/aktiviteter behandles.
- Kun økonomiske gevinster på *enhetsnivå* inngår i behandlingen nedenfor.

Dette kapitlet bygger på beskrivelsen av den økonomiske situasjonen i kapittel 2 og på beskrivelsen av offentlige enheter i EØV-regionen i kapittel 3 og i vedlegg.

Ved en sammenslåing av to kommuner har man i utgangspunktet to muligheter for administrative enheter: Beholde virksomhetene ved to lokaliteter, men med en arbeidsdeling som støtter opp om den nye sammenslåtte kommunen, eller å samle arbeidskraften ved ett kontor og nedlegge det andre kontoret. Er hensikten å spare mest mulig på driftsbudsjettet, er det nesten uten unntak nødvendig å flytte arbeidsstyrken til ett kontor. Dette kan i tillegg ha mange fordeler utover de rent økonomiske som for eksempel større fagmiljø, lettere å rekruttere nye medarbeidere og bedre kvalitet på tjenestene som ytes.

Vi vil ikke anbefale noen gjentakelse av prosessen i 1964 i Vindafjord, der man valgte en ”rettferdig spredning” av de nye kommunale enhetene på de gamle kommunesentra. Med dagens hurtige kommunikasjoner, og muligheter til å få informasjon og tjenester utført via nettet, ville en slik løsning bli unødig fordyrende. Dersom Ølen og Vindafjord slås sammen, bør man etter vår mening velge én felles lokalisering for flest mulig av de enhetene som slås sammen.

4.2 Kommunesammenslåinger de siste årene i Norge

Det har de siste 15 årene vært en rekke kommunesammenslåinger rundt byer. Disse skjedde i tre bølger:

- I 1988:
 - Horten og Borre kommune i Vestfold
 - Tønsberg og Sem kommune i Vestfold
 - Larvik, Hedrum, Tjølling, Brunlanes og Stavern i Vestfold.

- I 1992 var det kommunesammenslåinger rundt byene: Sarpsborg, Arendal, Hamar og Hammerfest.
- I 1994 var det en sammenslåing av kommuner rundt Fredrikstad.

I notatet fra Cap Gemini Ernst & Young (2001) trekkes det fram følgende *positive* konsekvenser av de siste kommunesammenslåingene:

- Bedre samordnet arealdisponering
- Mulighet til å vri ressursbruken fra administrasjon til tjenesteyting
- Utvidet tjenestetilbud, både i bredde og standard,
- Økt kompetanse gjennom spesialisering og bredere fagmiljøer og
- Bedre forutsetninger for lokal næringsutvikling.

Blant de *negative* konsekvensene trekkes det fram følgende punkter:

- Innbyggernes tilgjengelighet til offentlige kontorer er blitt noe svekket.
- Samordningen og utviklingen av en felles kultur i den nye kommunen hemmes.
- En viss uro og skepsis i befolkningen.

Den politiske organiseringen er ikke berørt i notatet fra Cap Gemini Ernst & Young.

I dette prosjektet vil vi fokusere på mulighetene for å oppnå økonomiske innsparinger i de kommunale budsjetter med uendret, eller bedre, kommunalt tjenestetilbud til befolkningen. Vi ønsker med andre ord å vurdere hvordan man kan maksimere de positive effektene ovenfor og minimere de negative effektene. Samtidig vil vi ta hensyn til behovet for demokratisk kontroll og klare ansvarlinjer når samarbeidsformene vurderes.

Våle + Ramnes = Re kommune

Siden 1994 har det kun vært én frivillig kommunesammenslåing: Våle og Ramnes kommune i Vestfold slår seg sammen til under navnet ”Re kommune” med virkning fra 1. januar 2002. Kommunene er litt mindre enn Ølen og Vindafjord: Ramnes har ca. 3800 innbyggere og Våle 4200. Det har vært tre viktige mål med sammenslåingen, i følge Ramnes kommune: Å frigjøre ressurser slik at det kan gis et bedre tjenestetilbud, å legge til rette for en mer samordnet areal- og transportplanlegging og å videreutvikle kommunen som en attraktiv arbeidsplass. Kommunal- og regionaldepartementet dekker mellom 40 og 60% av de totale engangskostnadene ved sammenslåingen og dekker i tillegg over ¾ av etableringskostnadene for et nytt offentlig servicekontor som er anslått til 3,4 millioner kroner.³⁹

39 Kilde: Informasjonsside på <http://www.ramnes.kommune.no>.

Vi ser det er samsvar mellom målene til Ramnes kommune og de konsekvenser man har registrert fra de siste kommunesammenslåingene.

4.3 Gevinstanslag og lokalisering av administrative enheter

4.3.1 Økonomiske gevinster

En sammenslåing vil utvilsomt gi økonomiske gevinster for Ølen og Vindafjord kommune. I tillegg vil det gi andre gevinster som mer effektiv drift, større fagmiljøer, mer spesialisering og forventet heving av kvaliteten på en del tjenester. Disse er omtalt i kapittel 3 under ulike samarbeidstiltak og vil få effekt også ved en sammenslåing av kommunene. I dette avsnittet omtales først og fremst de økonomiske gevinstene.

De kommunale kontorer som særlig berøres av en sammenslåing er de som har en stabfunksjon, dvs. som har en funksjon som tilsier at det bare bør være ett slikt kontor i en kommune – uansett størrelse – som følge av norsk lov og/eller praktiske årsaker.

Denne typen kommunale kontorer kaller vi her ”kontorer med administrative funksjoner”.⁴⁰ Disse omfatter følgende enheter/funksjoner i EØV-kommunene:

- Rådmannsstaben
- Landbrukskontoret (inkluderer som regel skogbruk og viltforvaltning)
- Arbeidsgiveransvar - lønnskjøring
- Fakturabehandling
- Føringsav kommuneregnskapet
- Skatteregnskapet
- Plankontoret
- Kulturadministrasjon
- Næringsutvikling – bistand til nyetablerere m.m.
- Edb-drift, web-løsning, nettedaktør
- Sentralbord

Et grovt anslag basert på årsregnskapene til Ølen og Vindafjord kommune viser at disse enheter har en samlet årlig lønnsutgift (faste stillinger) i Ølen på ca. 4,3 millioner kroner⁴¹ og i Vindafjord på ca. 5,2 millioner kroner.⁴²

⁴⁰ Disse skiller seg fra de ”sentrale offentlige enheter” (se avsnitt 1.4.) ved at de vil være begrenset til én enhet, selv om kommunestørrelsen vokser. Et sykehjemmet er f.eks. en ”sentral offentlig enhet” i EØV-kommunene, men ikke et ”kontor med administrativ funksjon”.

⁴¹ Dette er summen av lønnsutgiftene i Ølen i 2000 (faste stillinger) under underkapittel 112000, 113000, 11830, 11870, 14530 og 15000.

I følge Kommunal Monitor gikk noe i overkant av 17% av driftsutgiftene til administrasjon i både Ølen og Vindafjord i 1998. Snittet lå på ca. 15% blant kommuner med mellom 3000 og 5000 innbyggere og på 13% blant kommuner i med mellom 7000 og 9000 innbyggere. Dette indikerer at det er stordriftsfordeler knyttet til administrasjonen av norske kommuner.

Lønnsutgiftene utgjør ca. 60% av driftsutgiftene til administrasjon. Ved en sammenslåing vil det særlig være et innsparingspotensiale for de faste kostnadene – dvs. for de resterende 40%.

I 2000 hadde Ølen og Vindafjord til sammen nærmere 10 millioner kroner i lønnsutgifter til kommunale kontorer med administrative funksjoner (se over). Vi anslår at det er ca. 7 millioner kroner til andre kostnader enn lønn knyttet til disse funksjonene. Vi tror det er realistisk at 20% av lønnsutgiftene og 30% av de resterende utgiftene til administrasjon kan spares inn ved en sammenslåing. Anslått gevinst ved en sammenslåing skulle da bli 4,1 millioner kroner.

Tar vi med gevinster ved et samarbeid innen barnevern, kulturskole, renhold og sentralbord/OSK, som ikke dekkes av "kontorer med administrative funksjoner", får vi i tillegg en gevinst på 1,6 millioner kroner. Gevinstene kan være noe mindre siden det her er snakk om bare to kommuner, men på den annen side vil en sammenslåing omfatte alle kommunale områder. Vi kan altså regne med stordriftsfordeler på flere områder ved en sammenslutning – som f.eks. i PPT og innen administrasjon i oppvekstsektoren. Vi går derfor ut fra samme innsparingspotensiale her som i samarbeidsalternativet.

En sammenslåing vil naturligvis også ha store konsekvenser for det politisk nivå: De to kommunene vil få én felles ordfører og ett kommunestyret med færre valgte politikere enn i dag.⁴³ Til sammen har de to kommunene i dag 50 representanter av kommunestyrene. Dersom kommunestyret til en sammenslått kommune får 31 representanter, kan vi anta at besparelsene i utgiftene knyttet til politiske organer/stillinger blir på ca. 40%. Dette gir en anslått besparelse på 880.000 kroner.⁴⁴

I tillegg vil en sammenslåing innebære at fylkeskommunale og statlige kontorer som er representert i begge kommunene vil måtte slå seg sammen. Dette gjelder her de to likningskontorene og trygdekontorene. For de andre statlige og fylkeskommunale

42 Dette er summen av lønnsutgiftene i Vindafjord i 2000 (faste stillinger) under underkapittel 112000, 112010, 11220, 11230, 11240, 11250, 14550, 15000,.

43 I følge KommuneLovens § 7 skal kommuner med over 5000 innbyggere ha minst 19 representanter, og kommuner med over 10.000 innbyggere skal ha minst 27 representanter, men det er ingen øvre grense. Vindafjord (med ca. 4900 innb.) har i dag 29 representanter, mens Ølen (med ca. 3.300 innb.) har 21 representanter. Dette er et normalt antall representanter i forhold til tilsvarende kommuner på Vestlandet.

44 Årsregnskapene for 2000 viser en utgift til folkevalgte styringsorgan på ca. 1,1 mill kroner i Ølen og samme beløp i Vindafjord.

kontorene i de to kommunene er det allerede inngått et samarbeid, eller de dekker begge kommunene i dag.

4.3.2 Lokalisering av kontorer med administrative funksjoner

Ved en sammenslåing er ikke hovedspørsmålet hvilke enheter som skal samarbeide – *alle* de administrative enhetene skal samarbeide i felles enheter. Hovedspørsmålet blir da lokalisering. Vi mener her, som ved behandlingen av kommunesamarbeid i kapittel 3, at det er kommunene som er mest kompetente til å avgjøre lokaliseringsspørsmål. Vi nøyer oss derfor med noen korte generelle bemerkninger:

Kontorer med administrative funksjoner er i hovedsak samlet i Kommunehusene, dvs. i Sandeid og Vikedal (Landbrukskontoret) og i Ølen. Med tanke på å bygge opp en identitet og styrke næringsutviklingen i Haugaland, vil vi anbefale at man legger det nye kommunesenteret sentralt i den næringsmessige og kulturelle regionen som Ølen og Vindafjord tilhører på Haugalandet, og ikke nærmest mulig Haugesund – f.eks. i Skjold. Det må tas en beslutning om hvor senteret skal ligge, og etter vår mening bør enten Ølen eller Sandeid velges. Ølen ligger på en raskere og mer sentral vei enn Sandeid (E 134 mot Rv 46), og vil være et strategisk riktig valg i tilfelle Etne ville være interessert i en kommunesammenslåing senere. Ølen har også netto innpendling fra Vindafjord og Etne. (Se vedlegg 5.) Sandeid er det mest sentrale tettstedet målt i reisetid til befolkningsentrene i Ølen og Vindafjord. Det er etter vår mening viktig at det uansett lokalisering velges *ett* kommunesenter hvor de aller fleste offentlige kontorer med administrative funksjoner plasseres, skal man oppnå ønskede innsparinger og næringsutvikling.

4.4 Andre kommunale enheter – ny struktur

De største økonomiske utgiftene til en kommune gjelder velferdstjenester for unge og eldre innbyggere. Utgiftene til undervisning helse og sosial (hovedkapittel 1.2 og 1.3) utgjør $\frac{3}{4}$ av driftsutgiftene til Ølen og Vindafjord kommune. Dette er tjenestetilbud som i stor grad må ytes der innbyggerne bor, hvor utgiftene vil variere etter antall innbyggere i kommunen. En kommunesammenslåing vil med andre ord trolig ikke bety veldig mye for slike enheter i EØV-kommunene med mindre det er strukturelle trekk – i praksis plasseringen av enheter eller inndelingen i distrikter – som fører til manglende samordning eller kapasitetsutnyttelse på tvers av kommunegrensen.

Ser vi på kartet i avsnitt 1.4, ser vi at de korteste avstandene mellom skoler, og mellom barnehager, er internt i kommunene. (F.eks. Ølen-Ølensvåg og Sandeid-Vikedal). Ingen skoler eller barnehager ligger tett innpå hverandre på tvers av kommunegrensen. En eventuell sammenslåing av Ølen og Vindafjord kommune ser dermed ikke ut til å aktualisere noen sammenslåinger av skoler eller barnehager.

Nøkkeltallene for den finansielle situasjonen i Ølen og Vindafjord kommune (se vedlegg 6) tyder på at Vindafjord bruker forholdsvis mer penger på barnehager og eldre

enn Ølen (målt i kroner pr. innbygger), mens Ølen bruker forholdsvis mer på veier (stor forskjell), grunnskoler og administrasjon. De kommunale veiene i Ølen har en lengde på 44 km. mens veilengden i Vindafjord er 46 km. Veilengden forklarer dermed ikke det ulike utgiftsnivået til veier. Disse forskjeller i driftsutgifter vil bli utjevnet ved en kommunesammenslåing.

I dag er det ulike soner i Ølen og Vindafjord kommune for pleie- og omsorgstjenestene: Soner I og II i Ølen og indre og ytre sone som har sine sonekontor i Sandeid og Skjold. Sonene brukes særlig i forhold til hjemmetjenesten og ved formidling av tekniske hjelpemidler. Ved en sammenslåing må soneinndelingen endres.

Man ville ha oppnådd relativt store innsparinger ved å slå sammen de tre sykehjemmene i EØV-kommunene. Dette vil samtidig oppleves som en forverring av tilbudet for en del av de pårørende på grunn av en økning i reiseavstand. I tillegg er det ikke lett å se hvordan man kan få til en slik sammenslåing med dagens bygningsmasse – Vindafjord utvider i dag sitt sykehjem. Hvorvidt man skal gjøre noe med strukturen på institusjonsomsorgen generelt (inkludert trygdeboliger og MPU-institusjoner m.m.) er noe vi anser er en politisk avveining som vi ikke tar stilling til her.

Ølen og Etne samarbeider om driften av et PPT-kontor i Ølen. Ved en kommunesammenslåing vil det være naturlig å avslutte dette samarbeidet samtidig som man etablerer et felles PPT-kontor i den nye kommunen.

Det har ikke vært mulig for oss å identifisere noen økonomiske gevinster som følge av en sammenslåing av Ølen og Vindafjord kommune utenom de som gjelder kontorene med administrative funksjoner, og de som allerede er omtalt i kapittel 3. Det betyr *ikke* at det ikke er stordriftsfordeler å hente fra for eksempel skolesektoren eller helsesektoren, men vi har ikke kunnet peke på slike gevinster på grunn av manglende detaljekunnskaper om sektorene og usikkerhet om ønsket organisasjonsform etter en sammenslåing.

5 Konklusjon

5.1 Samlede gevinster ved utvidet samarbeid

Et utvidet kommunesamarbeid mellom Etne, Ølen og Vindafjord kommune vil kunne bringe fordeler på mange plan:

For det første synes å det å være nokså store økonomiske gevinster: Samlet gir de åtte forslagene til nye samarbeidsområder i kapittel 3 en anslått årlig gevinst på 3,4 millioner kroner for kommunene. Dette er mer enn lønnsbudsjettet til alle de fast tilsatte ved rådmannsenhetene i de tre kommunene.

Kommunesamarbeid gir i tillegg en rekke gevinster utover de rent økonomiske. Blant de vanligste – og de vi ser som mest sannsynlige som følge av forslagene i rapporten – er:

- *Heving av kompetansen til de ansatte i kommunen*
En konsekvens av spesialiseringen av oppgaver som er mulig i større administrative enheter. Spesialisering fører til at de ansatte får rendyrket, og trent mer på, de oppgavene de utfører.
- *Lettere rekruttering av fagpersonell*
Dette er en følge av kompetansehevingen og spesialiseringen. Det er lettere å rekruttere fagpersonell til enheter som har bruk for spesialistkompetanse enn til enheter bestående av generalister.
- *Mindre personavhengig fagområder*
Større administrative enheter vil føre til at de fleste administrative fagområder må bemannes med mer enn én person. Kommunenes administrasjon blir dermed mindre personavhengig.
- *Bedre ressursutnyttelse*
Når kommunale tjenester planlegges med et større geografisk nedslagsfelt vil man kunne få en bedre kapasitetsutnyttelse. (Gjelder f. eks. kulturskoler og renholds-tjenester.) Større administrative enheter med økt spesialisering vil også kunne tilpasse oppgavene bedre til kvalifikasjonene til de enkelte ansatte i kommunene.
- *Kvalitativt bedre tjenester*
Et høyere faglig kvalifikasjonsnivå i administrative enheter vil gi hurtigere og bedre saksbehandling, og bedre bruk av eksterne ressurser i kommunen. Dette betyr et bedre tjenestetilbud for innbyggerne.

Når det gjelder behovet for demokratisk kontroll og for klare ansvarlinjer – det tredje samarbeidskriteriet – tror vi samarbeidsformene som her foreslås oppfyller dette kriteriet. For alle områdene utenom to, foreslås det at samarbeidet bygger på to kommuners kjøp av tjenester fra en tredje kommune. Unntakene er *renhold* hvor det foreslås opprettet et interkommunalt selskap og *felles datadrift* hvor det ikke er bestemt hvor mye som skal legges til en privat leverandør (ASP-tjenester) og hvor mye man tar hånd om i kommunal regi.

Tjenestekjøpene vil være avtaler som bekreftes/justeres hvert år, med en årlig oppsigelsesmulighet. Avtalene vil bygge på en kompetanse som de andre to kommunene kan – og skal – kontrollere. Det politiske ansvaret vil ikke pulveriseres siden det bare er tre som deltar i samarbeidet. Alle innbyggere i EØV-kommunene vil kunne holde sin egen kommuner ansvarlig for mangler siden avtalene og årsrapportene behandles i de folkevalgte organene hvert år.

Det siste og fjerde samarbeidskriteriet gjelder utnyttelse av informasjonssystemer. Det er i alle forslagene lagt vekt på muligheten til å utnytte et felles datanett og felles data-applikasjoner. Dette er viktig for å oppnå de ønskede økonomiske gevinster.

5.2 Samlede gevinster ved sammenslåing

Ved en sammenslåing av Ølen og Vindafjord kommune vil de økonomiske gevinstene være større enn ved samarbeidsløsninger. Her anslås gevinstene til 5,7 millioner kroner og i tillegg nærmere én million kroner som besparelser i utgiftene til det politiske nivå.

De økonomiske gevinstene ved en sammenslåing ser dermed ut til å kunne bli omkring det dobbelte av gevinstene vi har identifisert ved et utvidet samarbeid. Dette er likevel en liten andel av de samlede driftsutgifter i de to kommunene – i overkant av to prosent.

Ved et utvidet samarbeid og en eventuell sammenslåing bør derfor et hovedmotiv også være å forbedre tjenestetilbudet til innbyggerne. Her vil de fortrinn som beskrives i forhold til utvidet samarbeid (avsnittet over) gjelde fullt ut for de samme områdene (og flere) ved en sammenslåing.

Ved en sammenslåing kan man i tillegg anta at profileringen av de to kommunene styrkes ved at man får én ordfører, én rådmann og ett kommunestyre som uttaler seg på vegne av et større område, med en befolkningsmengde på størrelse med Tysvær kommune.

Staten vil dekke mellom 40 og 60 prosent av de totale engangsutgiftene ved en sammenslåing (flyttekostnader, omlegging av telesystemer mv.) og kommunene vil beholde rammetilskuddene uendret i ti år etter sammenslåingen.⁴⁵ Dette betyr at de økonomiske gevinstene ved en sammenslåing ikke vil reduseres av en reduksjon i basistilskuddet fra staten.

5.3 Avsluttende kommentar

Tanken om at kommunesammenslåinger kan bidra til større effektivitet og høyere tjenestekvalitet er ikke ny. I 1964 skriver rasjonaliseringssjef i By- og herredforbundet

45 Dette ble foreslått i St.prp. 62, 1999-00 og bifalt av Stortinget den 15. juni 2000.

en artikkel i Haugesunds avis hvor han oppsummerer sine erfaringer med sammenslåinger:

Fører sammenslåinger til billigere administrasjon? Mange har trodd det, jeg har aldri ventet det. ... Reguleringene fører altså sjelden til billigere, men gjerne til bedre og langt sikrere administrasjon.⁴⁶

Vi mener her at potensialet for innsparinger i EØV-kommunene er størst nettopp for administrasjonen. Dette synes å være i motstrid til situasjonen på 60-tallet, men er det ikke: På 60-tallet var kommunesammenslåinger et ledd i å etablere en profesjonell kommuneadministrasjon som kunne sørge for en mer effektiv drift enn deltidsansatte politikere i små kommuner. Man aksepterte derfor gjerne merkostnader til administrasjon ved en sammenslåing. I dag er situasjonen snudd på hodet: Hver kommune *har* i dag profesjonelle administrative miljøer slik at en sammenslåing gir større muligheter til å redusere kostnadene til administrasjon enn til de publikumsrettede tjenestene.

Poenget - både på 60-tallet og i dag - er å få et bedre tjenestetilbud for de begrensede midler kommunene har til rådighet. I kommuner med forholdsvis lange avstander mellom tettstedene vil det være begrensede gevinster å hente i forhold til de publikumsrettede tjenestene – og særlig i forhold til skole og barnehage der brukernærhet teller mest. – Naturgitte forutsetningene er altså til hinder for utnyttelsen av stordriftsfordeler i slike kommuner. Kommunene kan likevel selv bestemme i hvilken grad man vil satse på ny teknologi, på nye organisasjonsformer og på samarbeide og sammenslåing for å oppnå stordriftsfordeler i administrasjonen. Gjennom å bruke disse virkemidlene mener vi at Etne, Ølen og Vindafjord kommune har mulighet til relativt store kostnadsreduksjoner og samtidig sørge for et bedre tjenestetilbud til befolkningen.

46 Utdraget er hentet fra en artikkel av Chr. Granerud, i Haugesunds avis, 4. november 1964.

Referanser

Bøker og rapporter

Cap Gemini Ernst & Young, *Ein skigard kan'kje vara evig?*, rapport om kommunesamarbeid på Haugalandet på oppdrag fra Profil Haugalandet / Haugalandrådet, februar 2001.

Norsk Institutt for By- og Regionforskning, *Interkommunalt samarbeid – et alternativ til kommunesammenslåing?*, Rapport 1991:22.

Norsk Institutt for By- og Regionforskning, *Kommunal organisering 2000*, Notat 2000:128.

Reisemål Haugalandet, *Haugalandet Haugesund 2001*, reiselivsmagasin utgitt våren 2001.

RF-Rogalandsforskning, *Forprosjekt: "Storfylke Vestlandet"?*, rapport 1999/50.

RF-Rogalandsforskning, *Konsekvensene for nabokommunene og regionen av at Ølen skifter fylkestilhørighet*, Rapport 2000/295.

Rogaland fylkeskommune, *Fylkesgransa Hordaland – Rogaland*, rapport om Ølen kommunes fylkestilhørighet, april 1999.

Statens Vegvesen Rogaland, *Konsekvensutredning for Riksvei 520 Ny Saudaveg*, av 12.2. 2001.

Telemarksforskning, *Interkommunalt samarbeid i Nord-Rogaland og Sunnhordaland*, rapport nr. 103 1995.

Telemarksforskning, *Regionråd i Norge – hvem, hva, hvor?*, Rapport nr. 167 2000.

Telemarksforskning, *Samarbeid mellom kommuner i Sverige, Danmark og Finland*, Rapport nr. 181 2000.

Telemarksforskning, *Hvordan lykkes med interkommunalt samarbeid?*, Arbeidsrapport 5 – 2001.

Faglitteratur om kommunaløkonomi

Aaberge, Rolf og Audun Langørgen (1997) "Fiscal and spending behavior of local governments: an empirical analysis based on Norwegian data" *Diskusjonsnotat nr. 196* Forskningsavdelingen, Statistisk Sentralbyrå.

Aaberge og Langørgen (1999) "A structural approach for measuring fiscal disparities" *Diskusjonsnotat nr. 254* Forskningsavdelingen, Statistisk Sentralbyrå.

Amdam, Jørgen, Finn Ove Båtevik, Einar Leknes og Jon M. Steineke (2000) "Framtid for Vestlandet? Scenario for Vestlandet 200-2020" *Forskningsrapport nr. 43* Møreforskning/Høgskulen i Volde, RF-Rogalandsforskning

- Carlsen, Fredrik (2001) "Migration, local fiscal variables and local economic conditions" *CESifo arbeidsnotat nr. 553* IFO-instituttet, München
- Carlsen, Fredrik, Bjørg Langset og Jørn Rattsø (2001) "Fiscal competition dependent on local mobility conditions: empirical analysis of local governments in Norway" Manuskript presentert ved arbeidsmøtet *Strategic interaction among local governments: empirical evidence and theoretical insights* ved Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano 11-12 mai.
- Fimreite, Anne Lise m.fl. (2000) *Kommunal Monitor 2000 – søkelys på tjenesteproduksjon, ressursbruk og prioriteringer i norske primærkommuner* Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste, Bergen.
- Friestad, Liv Bente Hannevik og Jørn Cruickshank (2001) "Økonomisk utredning av Oppdriftkommunene" *Prosjektrapport 5/2001* Agderforskning, Kristiansand.
- Jenssen, Jan Inge og Karl Robertsen (2000) *Kommunaløkonomi – i et styringsperspektiv* Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Johnsen, Åge (1995) "Resultatvurderinger og årsrapportering" *Arbeidsrapport 158/94* Agderforskning, Kristiansand.
- Langørgen, Audun, Rolf Aaberge og Remy Åserud (2001) "Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser" *SSB-rapport 2001/35* Statistisk Sentralbyrå, Oslo.
- Mauland, Helge og Frode Mellempvik (1998) *Regnskap, budsjettering, økonomistyring i offentlig sektor* Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.

Offentlige dokumenter

- Arbeids- og administrasjonsdepartementet, *Ett sted, ett telefonnummer*, rapport (veiledningshefte), april 2000.
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet, *Fornyelse av offentlig sektor*, programnotat fra oktober 2000.
- Kommunal- og regionaldepartementet *Kommune- og fylkesinndelingen* St. meld. nr. 32 (1994-95).
- Kommunal- og regionaldepartementet *Om kommuneøkonomien 1998 m.v.*, St.prp. nr. 61 (1996-97), 13.5. 1997.
- Kommunal- og regionaldepartementet, *Om kommuneøkonomien 2001 m.v.*, St.prp. nr. 62 (1999-00), 19.5. 2000.
- Kommunal- og regionaldepartementet, *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2002*, St.prp. nr. 82 (2000-01), 11.5. 2000.
- Rogaland fylkeskommune, *Fylkesdelplan for areal- og transport i Ryfylke 2002-2011*, februar 2001.

Vedlegg

VEDLEGG 1: OFFENTLIGE ENHETER I EØV-KOMMUNENE

VEDLEGG 2: NÆRMERE OMTALE AV SAMARBEIDSOMRÅDENE

VEDLEGG 3: OMRÅDER DER KOMMUNENE *IKKE* SAMARBEIDER

VEDLEGG 4: BEFOLKNINGSUTVIKLINGEN I REGIONEN

VEDLEGG 5: PENDLING TIL/FRA ETNE, ØLEN OG VINDAFJORD

VEDLEGG 6: DEN FINANSIELLE SITUASJONEN: NØKKELTALL

VEDLEGG 7: FERGER OG HURTIGBÅTER I REGIONEN

VEDLEGG 1: OFFENTLIGE ENHETER I EØV-KOMMUNENE

KOMMUNALE ENHETER

Her er en oversikt over kommunale enheter i EØV-kommunene. Her er ikke tatt med idrettshaller, skytebaner og andre kommunalt (del-) finansierte anlegg/bygg uten faste kommunalt tilsatte.

ETNE KOMMUNE

- **Etne**

I tettstedet Etne finner vi kommuneadministrasjonen og følgende kommunale enheter: En barnehage, en barne- og ungdomsskole (Enge skule), et helsesenter, et sykehjem, et omsorgssenter med omsorgsbosteder, folkebiblioteket, sosialkontoret og bygdeutviklingsenheten med tekniske tjenester, landbruks tjenester og ansvar for kultur, miljø og næringspolitikk. I Etne finner man også, Valen psykiatriske sykehus og polikliniske tjenester (én dag i uka), ambulansenhet og fylkestannlegekontor. Av statlige kontorer finner vi her Likningskontor (med Folkeregister), Trygdekontor og Lensmannskontor. I Etne er det også en statsstøttet bedrift for yrkeshemmede; Øyane ASVO A/S. Posten er etablert i dagligvarebutikk.

- **Skånevik**

Her har man en barnehage, en barne- og ungdomsskole, en biblioteksfilial et helsesenter, omsorgssenter med omsorgsboliger og idrettshall. I tillegg er det en tannlegeklinikk og underenheter til folkebiblioteket og sosialkontoret. Posten er etablert i en dagligvarebutikk.

- **Fjæra**

Her ligger det en barnehage og en barneskole.

- **Rygg**

I Rygg er det en barnehage, en barneskole og en avdeling under Ølen Videregående skole. Avdelingen får trolig status som selvstendig skole fra og med 2002 som følge av at Ølen vil bli en del av Rogaland fylkeskommune.

Det er to kirker i Etne, én i Skånevik og et kapell i Fjæra. Etne har også en Kulturskole som administrerer undervisning innen musikk, dans og billedkunst og bistår skolekorps. Undervisningen skjer i skolebygg i kommunen. I tillegg er det et kirkekontor i Etne.

Tre skoler er besluttet lagt ned de siste to årene: Sævereid i Kyrping (vest for Skånevik), Sørstranda (sør for Etne) og Grønstad (nord for Etne).

ØLEN KOMMUNE

- **Ølen**

I tettstedet Ølen ligger kommuneadministrasjonen, to barnehager (og en privat barnehage), en barneskole, en ungdomsskole, et folkebibliotek, et sykehjem, et legekontor, Seljebakken aktivitetssenter og Meiritunet aktivitets- og papirverkstad. (for psykisk utviklingshemmede), forebyggende brannvern og feiervesen (ambulerende mellom Etne, Ølen og Vindafjord) og interkommunalt PPT (Ølen og Etne). Ølen har syv fylkeskommunale og statlige etableringer: Ølen videregående skole, tannlegkontor, likningskontor (med folkeregister), trygdekontor, lensmannskontor, postkontor og et felles næringsmiddeltilsyn for EØV-kommunene.

- **Ølensvåg**

I tettstedet Ølensvåg er det en barnehage, en barneskole og en privat videregående skole (Lundeneset).

- **Bjoa**

I Bjoa er det en barnehage (og en privat barnehage), barneskole og omsorgsboliger.

- **Vikebygd**

I Vikebygd er det en barnehage, en barneskole og en ungdomsskole.

Det er tre kirker i Ølen prestegjeld: En i Ølen, en i Bjoa og en i Vikebygd. Ølen har også en kulturskole. Undervisningen foregår på ulike skoler og omfatter bl.a. musikk og dans.

VINDAFJORD KOMMUNE

- **Sandeid**

Her er kommuneadministrasjonen i Vindafjord kommune, en barnehage, en barne- og ungdomsskole, folkebibliotek, bofellesskap og aktivitetshus for psykisk utviklingshemmede, trygdeboliger, alderhjem (erstattes med botilbud for eldre fra 1.2. 2002) og tekniske kontorer. Her finner vi også lensmannskontoret.

- **Skjold**

I tettstedet Skjold er det en barnehage, en barne- og ungdomsskole, helsestasjon, legekontor, trygdeboliger, sonekontor for hjemmetjenesten og omsorgsboliger (ferdige i desember 2001). I tillegg er det interkommunale renovasjonsselskapet Toraneset miljøverk lokalisert her. Likningskontoret (med Folkeregister) er også lokalisert i Skjold.

- **Vikedal**

Her er en barnehage, en barne- og ungdomsskole, helseadministrasjonen, legekontoret, et sonekontor for hjemmetjenesten, alderspensjonat/-hjem (nedlegges

fra 1.2. 2002), næringskontoret og landbrukskontoret. Fra fylkeskommunen finner vi ambulansen og fra staten trygdekontoret.

- **Vats**

I Nedre Vats er det en barnehage, en ungdomsskole (med mellomtrinnet), et sykehjem, omsorgsboliger og trygdeboliger. I Øvre Vats er det en barneskole, men kommunestyret har bestemt at denne skal nedlegges fra og med skoleåret 2003-2004.

- **Imsland**

Her er det en barnehage, en skole og trygdeboliger.

I Vindafjord er det et kirkekontor og en kirke i Skjold, og det er kirker i Sandeid, Vikedal, Nedre Vats og Imsland.

Vindafjord har også en kulturskole hvor det tilbys undervisning ved ulike kommunale skoler innen musikk og dans m.m

FYLKESKOMMUNALE ENHETER

De fylkeskommunale tjenestene i EØV-regionen er i hovedsak av videregående skole, ambulansetjenesten og fylkestannlege.

- Det er én videregående skole i regionen. Den ligger i Ølen, og har en avdeling i Etne. I Rogaland kan elever velge fritt hvilken videregående skole de vil gå på, mens elever i Hordaland som hovedregel har vært plassert på den nærmeste skolen med kurstilbudet som eleven har søkt seg til. Dette *kan* bety et lavere elevgrunnlag ved Ølen videregående skole etter at Ølen kommune har skiftet fylkestilhørighet til Rogaland. I skoleåret 2000-2001 var elevene i Ølen og Etne fordelt på følgende bostedskommuner: Ølen 111, Etne 85, Vindafjord 67 og andre 12.
- Ambulansetjenesten i Etne drives av private (Røde Kors) med støtte fra fylkeskommunen. Denne dekker også pasienter fra Ølen. I Vindafjord har man en ambulanse i Sandeid. Som ledd i forberedelsene til overføringen av Ølen kommune fra Hordaland fylkeskommune til Rogaland fylkeskommune (skjer f.o.m. 1.1. 2002), har styret ved fylkessjukehuset i Haugesund uttalt at de ønsker å legge ambulansetjenesten for Ølen og Vindafjord til Ølen. Dette avgjøres endelig av de statlige helseforetakene som etableres i 2002. Det er tvilsomt om ambulansetjenesten i Etne vil kunne fortsette i sin nåværende form hvis dette skjedde.⁴⁷
- Fylkestannlegen i regionen: Det er høsten 2001 én tannklinikk i Ølen (tettstedet Ølen), to i Vindafjord (Skjold og Sandeid) og to i Etne (Etne og Skånevik).

47 Ref.: RF-rapport 2000/295, "Konsekvensene for nabokommunene og regionene av at Ølen skifter fylkestilhørighet", punkt 2.1.3.

STATLIGE ENHETER

Nedenfor følger en oversikt over de statlige enhetene i regionen:

- *Likningskontorer*
Den 22. juni 2001 vedtok Finansdepartementet å redusere antall likningskontorer: Vindafjord likningskontor i Skjold vil bli et etatskontor (tilsvarer dagens kontortype) underlagt distriktskontoret i Haugesund. Etne likningskontor (i Etne) vil bli et etatskontor, mens Ølen likningskontor (i Ølen) blir et "kontor med etatsfunksjoner" som er mindre omfattende enn "etatskontor". Kontorene i Etne og Ølen vil være underlagt distriktskontoret på Stord.
- *Trygdekontorer*
Trygdekontorene i EØV-regionen ligger i tettstedene Etne, Ølen og Vikedal. Rikstrygdeverket arbeider sentralt sammen med Skatteetaten for å få etablert samarbeidsløsninger med andre etater på kommunalt nivå, i form av Offentlige servicekontor. Trygdekontoret vil trolig være "vertskontor" for likningskontor av typen "kontor med etatsfunksjoner" slik som man vil få i Ølen (se over).
- *Politi- og lensmannsetaten*
Regjeringen har foreslått at Etne og Ølen (og Sveio) overføres til det nye Haugaland politidistrikt som Vindafjord allerede tilhører.⁴⁸ Stortinget vedtok endringen i mai 2001. De tre samarbeidskommuner har i dag lensmannskontor i tettstedene Etne, Ølen og Sandeid.
- *Statens dyrehelsetilsyn*
Distriktsveterinæren for Etne, Ølen og Sveio ligger i Etne. (Distriktet kalles "Ølen".) Vindafjord er dekket av distriktsveterinærene i Tysvær (Dekker Skjold sokn) og Sand ("Indre Ryfylke" som dekker resten av kommunen).
- *Næringsmiddeltilsyn – interkommunalt samarbeid som overtas av staten*
De tre kommunene samarbeider om å drifte et felles kommunalt næringsmiddeltilsyn. Dette kontoret er direkte underlagt Statens næringsmiddeltilsyn (SNT). I februar 2000 delegerte SNT myndighet til de kommunale næringsmiddeltilsynene. Dette omfatter myndighet til å føre tilsyn og kontroll, og til å fatte vedtak, etter nærmere bestemte bestemmelser i næringsmiddellovgivningen. SNT har plukket ut Rogaland/Hordaland som én av fire regioner i landet for utprøving av alternative regionale organisasjonsformer ut 2002. Formålet med prosjektet er å styrke kompetansen i etaten og å styrke kommunikasjonen mellom SNT og de lokale næringsmiddeltilsynene. Det er ikke opprettet noe regionkontor for denne delen av landet. Regjeringen vedtok så den 27. juni 2001 at staten skal overta de kommunale næringsmiddelkontrollene og de gjenværende kommunale kjøttkontrollene. Dette

⁴⁸ Forslaget ble fremmet i Stortingsmelding nr. 22, 2000-2001.

skal samles sammen med SNT og kvalitetskontrollen som utføres av Fiskeridirektoratets kontrollverk, og legges under Landbruksdepartementet og Fiskeridepartementet. Samtidig vedtok regjeringen å vurdere en sammenslåing av Landbrukstilsynet, Statens dyrehelsetilsyn og de kommunale næringsmiddeltilsynene. I oktober 2001 ble det opprettet et eget prosjekt i Landbruksdepartementet som skal jobbe med dette. Det nye tilsynet skal i følge regjeringen være på plass i 2003. Leder ved Næringsmiddeltilsynet Haugaland, Laurits Rossebø har uttalt at den statlige overtakelsen kan bety en reduksjon av antall enheter i Næringsmiddeltilsynet.

- *Veg- og trafikkstasjoner*
Etne og Ølen (så lenge de tilhører Hordaland fylkeskommune) er underlagt Stord veg- og trafikkstasjon som er Vegetatens regionkontor for Sunnhordland med bl.a. ansvar for vedlikehold av riks- og fylkesveger. Vindafjord er underlagt Haugesund trafikkstasjon og Haugesund Vegstasjon. Vegstasjonen har ansvar for vedlikehold av riks- og fylkesveger på Haugalandet. Teknisk etat i kommunene har ansvar for utvikling og vedlikehold av det kommunale vegnettet og samarbeider nært med Vegstasjonene i sin region.
- *Fengselsvesenet*
Vindafjord har et fengsel med såkalt åpen soning (Sandeid arbeidskoloni). Kommunen stiller her med helsepersonale og får et tilskudd fra staten som dekker nærmere tre fjerdedeler av utgiftene på denne posten i kommuneregnskapet.
- *Domstoldistrikter*
Regjeringen har i stortingsmelding 23 (2000-2001) fremmet forslag om en ny domstolstruktur. Vindafjord vil høre til "Haugaland tingrett" med sete i Haugesund. I stortingsmeldingen ble det foreslått at Ølen og Etne skulle tilhøre Sunnhordland Tingrett på Stord, men i en ny høringsrunde har begge kommuner gitt uttrykk for at de ønsker å tilhøre Haugaland tingrett sammen med Vindafjord. I det endelige vedtaket i Statsråd den 31. august 2001 ble det bestemt at alle tre kommunene skal tilhøre Haugaland tingrett.
- *Postkontor*
 - Etne kommune: Begge Etnes to postkontorer er lagt ned i 2001: Skånevik postkontor i uke 33 og Etne postkontor i uke 35
 - Ølen kommune har ett postkontor som ligger i tettstedet Ølen.
 - Vindafjord kommune: Postkontoret i Sandeid ble lagt ned i uke 24.

Dette innebærer at postkontoret i Ølen i dag er det eneste selvstendige postkontoret i EØV-regionen. Posten sentralt har inngått samarbeidsavtaler med tre dagligvareskjeder og med bensinstasjonkjeden Shell slik at et begrenset spekter med posttjenester vil bli utført ved deres utsalgssteder. Posten er nå samlokalisert med dagligvarebutikker i Etne og Vindafjord.

VEDLEGG 2: NÆRMERE OMTALE AV SAMARBEIDSOMRÅDENE⁴⁹

(Alfabetisk)

1. Akutt forurensning (teknisk sektor)

Omfatter: Etne, Ølen og Vindafjord inngår i et samarbeid om tiltak ved akutt olje og kjemikalieforurensning sammen med 11 andre kommuner på Haugalandet og i Sunnhordland. Karmsund Hamnevesen er sekretariat.

Samarbeidsform: Skriftlig avtale.

2. ASVO-senteret – vernet bedrift (helse- og sosialsektoren)

Omfatter: Etne og Ølen eier henholdsvis 75 og 25% av Øyane ASVO-senter (vernet bedrift) i Etne. Bedriften får 80% av sitt tilskudd fra Aetat og resten fra de to kommunene. Bedriften må oppfylle krav til inntjening.

Samarbeidsform: Bedriften ledes av et styre der både Etne og Ølen er representert.

3. Barnevernet, kompetansesatsing (helse- og sosialsektoren)

Omfatter: Kommunene Etne, Ølen, Vindafjord, Tysvær, Sveio og Bokn samarbeider om å styrke kompetansen i barnevernssektoren. En felles fagkonsulent tilbyr spesialkompetanse i krevende enkeltsaker.

Samarbeidsform: Felles ressursperson på åremål, finansiert av prosjektmidler fra Barne- og familiedepartementet.

4. Brannslukking (teknisk sektor)

Omfatter: Vindafjord og Ølen har en avtale om brannslukking som gjelder Skjold og Vikebygdområdet som ble vedtatt i juni 2001. Her har man også gått sammen om å investere i en brannbil som er stasjonert i Skjold. Det planlegges et nærmere samarbeid om brannslukking også for Sandeid- og Ølen-området.

Samarbeidsform: Det er inngått skriftlige avtaler og kontrakter.

5. Brannvern – forebyggende og feiervesen (teknisk sektor)

Omfatter: Etne, Ølen og Vindafjord deler utgiftene til et årsverk som er øremerket til å gjøre felles forebyggende brannkontroller og samarbeid om slukningshjelp i tilfelle brann.

Etne, Ølen og Vindafjord har inngått et samarbeid om en felles feietjeneste fra 1.1. 2001. Denne tjenesten styres av lederen for forebyggende brannkontroller.

Samarbeidsform: Skriftlig avtale om kostnadsdeling.

6. Innkjøp over rammeavtaler (internt)

Omfatter: Etne, Ølen og Vindafjord inngår i et samarbeid om innkjøp. Vindafjord kommunestyre besluttet i mai 2001 å delta i innkjøpssamarbeidet som fra før av er etablert mellom sju av

⁴⁹ Dette er oppdatert pr. desember 2001.

kommunene på Haugalandet.
Samarbeidsform: Skriftlig avtale.

7. Kulturskolene (kultur)

Omfatter: EØV-kommunene kjøper undervisningstimer fra hverandre etter behov.

Samarbeidsform: Skriftlig avtale fra gang til gang.

8. Legevaktsamarbeid (helse- og sosialsektoren)

Omfatter: EØV-kommunene er delt i to legevaktdistrikter. De samarbeider om å dekke beredskapsvaktene til legene.

Samarbeidsform: Her er det inngått skriftlige avtaler.

9. Legevaktsamarbeid (utvidet) og felles legevaktsenter (helse- og sosialsektoren)

Omfatter: Kommunestyrene i Ølen og Vindafjord vedtok våren 2001 å styrke legevaktsamarbeidet ved å lage et nytt vaksamarbeid for ettermiddags- og kveldsvakter i EØV-kommunene. For nattevakter er det foreslått å inngå i et større samarbeidsdistrikt med Haugesund kommune og omkringliggende kommuner. Videre er det i denne planen foreslått en felles legevaktsentral for EØV-kommunene som skal ligge i Ølen. Vindafjord og Ølen vedtatt planer om et samarbeid om et felles legevaktsenter i Ølen.

Samarbeidsform: Legevaktsenteret i Ølen er ennå ikke bygd. Det er foreslått at Vindafjord og Etne leier lokaler i Legevaktsenteret. Ølen skal ha arbeidsgiveransvaret. Etne har foreløpig stilt seg avventende til samarbeidsforslaget. (Høsten 2001.)

10. Næringsmiddeltilsyn (helse)

Omfatter: Etne, Ølen og Vindafjord samarbeider om driften av et interkommunalt næringsmiddeltilsyn i Ølen. Kontoret har 15 ansatte. Noen av oppgavene utføres på grunnlag av delegert myndighet fra Statens Næringsmiddeltilsyn.

Samarbeidsform: Kommunene deler på driftsutgiftene. Regjeringen har vedtatt at det kommunale næringsmiddeltilsynet skal overtas av staten.⁵⁰

11. Oppmåling (teknisk sektor)

Omfatter: De tre kommunene har i fellesskap investert i måleutstyr som bygger på GPS-signaler (satelittbasert posisjoneringssystem). Utstyret kostet 450.000 kroner og går på rundgang slik at hver kommune disponerer det en uke hver.

Samarbeidsform: Det er inngått en skriftlig avtale mellom EØV-kommunene.

12. PPT-kontoret (utdanningssektoren)

⁵⁰ Regjeringen vedtok dette i juni 2001. De kommunale næringsmiddeltilsynene skal med SNT og kvalitetskontrollen som utføres av Fiskeridirektoratets kontrollverk og legges under Landbruksdepartementet og Fiskeridepartementet. Samtidig vedtok man å vurdere en sammenslåing av Landbrukstilsynet, Statens dyrehelsetilsyn og de kommunale næringsmiddeltilsynene. I oktober 2001 ble det opprettet et eget prosjekt i Landbruksdepartementet som skal jobbe med dette. Det nye tilsynet skal i følge regjeringen være på plass i 2003.

Omfatter: Etne og Ølen samarbeider om å drifte et PPT-kontor i Ølen.
Samarbeidsform: Det er et eget budsjett og driftsstyre, men det er ingen juridisk person som driver samarbeidet. Etne kjøper tjenester fra Ølen.

13. Reiseliv (næringsutvikling)

Omfatter: Etne, Ølen og Vindafjord inngår i et samarbeid om reiseliv ("Reiseliv Haugalandet") sammen med åtte andre kommuner på Haugalandet. Organisasjonen gir ut felles brosjyremateriell fordelt på en fakta- og aktivitetsguide, en profilbrosjyre, produktmanual rettet mot turoperatører og aktivitetsprogrammet "Gøy på Haugalandet".
Samarbeidsform: Dette er en ikke-kommersiell medlems- og markedsføringsorganisasjon.

14. Renovasjonstjenesten (teknisk sektor)

Omfatter: Etne, Ølen og Vindafjord inngår i et interkommunalt samarbeid om renovasjonstjenesten. Kommunene Etne, Ølen, Vindafjord, Tysvær og Bokn er eiere av det interkommunale selskapet Toraneset som er ansvarlig for renovasjonstjenesten i et område med mer enn 20.000 innbyggere.
Samarbeidsform: Toraneset er et interkommunalt selskap, hjemlet i Kommunelovens § 27. Lov om interkommunale selskaper trådte i kraft 1.1. 2000. Toraneset skal innen fire år etter denne loven trådte i kraft tilpasse sin organisasjon til den nye hjemmelen.⁵¹

15. Revisjon (internt)

Omfatter: Etne, Ølen og Vindafjord inngår sammen med fem andre kommuner i et samarbeid om felles drift av revisjon gjennom selskapet Indre Haugaland Kommunerevisjon, i Aksdal.
Samarbeidsform: Revisjonsenheten er organisert som et interkommunalt selskap etter Kommunelovens § 60.

16. Viltforvaltning (landbrukskontoret)

Omfatter: Ti kommuner, deriblant EØV-kommunene, samarbeider bl.a. om sporhundsentral og arbeid knyttet til overvåkingsprogrammet til NINA i Trondheim.
Samarbeidsform: Skriftlig avtale.

⁵¹ Lov av 29.1. 1999, nr. 6. Se § 40.

VEDLEGG 3: OMRÅDER DER KOMMUNENE IKKE SAMARBEIDER

Basert på en oversikt over kommunenes totale oppgaver kan vi liste opp de sektorer, interne driftsoppgaver og administrative funksjoner hvor det i skrivende stund *ikke* er noe formalisert samarbeid. Under hvert område gis det en kort kommentar til mulighetene for å utvide samarbeidet:

Sektoransvar:

- **Barnehager**
Administrasjonen i Vindafjord og Ølen kommune har diskutert muligheter for samarbeid om sentraladministrative oppgaver i forhold til barnehagene (f.eks. pedagogisk støtte, rekruttering og prosjektarbeid). Foreløpig har man valgt å ikke starte noe formalisert samarbeid på dette området.
- **Grunnskoler, SFO, spesialundervisning og PPT**
Men annen organisering av den interkommunale PPT-tjenesten kan det være at Vindafjord slutter seg til. Det er nevnt at det kunne være enklere å kjøpe tjenester fra én kommune i stede for å fellesfinansiere et kontor slik som i dag.
- **Pleie og omsorg – sykehjem, hjemmepleietjeneste, omsorgsboliger**
Det har vært forsøk på å samarbeide om en kontrakt med Aetat som skule ha ansvar for en vikartjeneste for sykehjemmene. Dette har imidlertid strandet da det ble oppfattet som en for dyr tjeneste. Det er ikke funnet andre områder som peker seg ut for et kommunesamarbeid.
- **MPU (motorisk-perseptuel utvikling) / psykisk utviklingshemmede**
Her fellesfinansierer Ølen og Etne Øyane ASVO i Etne. Ølen har i tillegg et kombinert bo- og aktivitetslokale i Seljebakken (6 brukere). Vindafjord har et eget verksted og aktivitetshus i Sandeid (8 brukere). Det synes som om et samarbeid vil kunne gi et kvalitativt bedre tjenestetilbud for MPU-klientene da de ulike tjenestetilbudene passer til ulike typer brukere samtidig som EØV-kommunene i liten grad kjøper plasser fra hverandre. De økonomiske innsparingene er her mer usikre: Enten man velger samlokalisering eller en samarbeidsløsning mellom dagens institusjoner, vil samlingen av det administrative ansvaret for disse institusjonene i én kommune, i det minste kunne frigjøre tid - om ikke årsverk - i kommunene.
- **Sosialpolitikk – sosialkontor**
Under intervjujurunden var det ingen som foreslo kommunesamarbeid på dette området, og det er heller ikke registrert at det er vanlig med samarbeid om sosialtjenester.
- **Barnevern**
I dag samarbeider EØV-kommunene (og Bokn, Tysvær og Sveio) om bruken av en felles prosjektansatt person som har som formål å gi faglig støtte i spesielt krevende saker. Men det er ikke noe operativt samarbeid om barnevernet i EØV-kommunene.
- **Bibliotek**
Det foregår ikke noe formalisert bibliotekssamarbeid i dag. Vindafjord holder på å etablere et nytt sentralt bibliotek og legger ned fire biblioteksfilialer. Etne har et sentralt bibliotek og en biblioteksfilial, mens Ølen har tre biblioteksfilialer. Det er uklart om det ville være økonomiske gevinster ved å etablere et bibliotekssamarbeid mellom EØV-kommunene. Det er lettere å se at en arbeidsdeling mellom kommunene kunne gi faglige gevinster for bibliotekene.

- **Kulturskoler (samarbeid utover kjøp av undervisningstimer)**
Det administrative arbeidet til kulturskolene fordeler seg på de tre rektorene i dag. Flere av de som ble intervjuet mente hver kommune administrerte sine kulturskoler med deler av fulle stillinger. Man kunne ha fått en mer effektiv drift ved å samle denne i én kommune og fortsette undervisningen og andre aktiviteter i skolelokaler og samfunnshus slik som i dag.
- **Landbrukskontoret (inkluderer som regel skogbruk og viltforvaltning)**
Dette er oppgaver som trolig egner seg for et utvidet kommunesamarbeid. Det har vært vurdert å etablere et felles landbrukssenter til Liaheia i Vindafjord, men dette ligger foreløpig på is. I tillegg kunne man ha samarbeidet om viltnemndene. I dag er det tre slike nemnder med hver sin sekretær i EØV-kommunene. Her bør det vurderes om man kan etablere én nemnd, med én sekretær.
- **Vann og avløp**
Ølen har bare private vannverk, mens både Vindafjord og Etne har kommunale vannverk. Dette er tjenester der et eventuelt samarbeid avgjøres av tekniske spørsmål i tilknytning til utbyggings- og driftsprosjekter. Mulighetene for samarbeid på dette området faller trolig ikke innenfor mandatet som er gitt for dette prosjektet.
- **Teknisk etat: Investeringer og vedlikehold og kommunale veier.**
Kunne man få et samarbeid om utnyttelse av maskiner og utstyr - som en parallell til maskinringen i landbruket? Etter samtale med flere om dette, er konklusjonen at det neppe er det volum og den type materiell som kreves for at et slikt samarbeid skal være praktisk og gi økonomiske gevinster for kommunene som deltar.
(Teknisk etat i Ølen og Vindafjord har samme dataverktøy for kartutvikling og DAK - Norkart.)

Interne driftsoppgaver:

- **Økonomiplan, kommuneplan, reguleringsplaner og beredskapsplan og sektorplaner**
Kommunestyret er pålagt etter loven behandle økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap, årsberetning (årsmelding), kommuneplan og reguleringsplaner.⁵² Dette innebærer at det er begrenset i hvilken grad man kan samarbeide om økonomiplanene. Når det gjelder kommuneplan, reguleringsplaner og sektorplaner, er det både i lovgivningen og i politiske uttalelser åpnet for interkommunalt samarbeid. Kommunaldepartementet har nylig uttalt at de ønsker å gjøre det enklere å samarbeide på dette området.⁵³ I den første delutredningen fra planlovutvalget sies det at man vil arbeide for klarere regler.
- **Teknisk arbeid og vedlikehold av kommunale bygg**
Trolig ikke egnet for kommunesamarbeid.
- **Vaktmestertjenester og gartnertjenester**
Trolig ikke egnet for kommunesamarbeid.
- **Rengjøring av kommunale bygg**
Her har Vindafjord kommune lagt denne aktiviteten til et eget kommunalt foretak

⁵² Dette følge av Kommunelovens §§ 44, 45 og 48 og Plan og bygningslovens § 9-1. Formannskapet skal behandle de økonomiske planene og regnskapet, og det skal være et fast sammensatt utvalg for plansaker i kommunen.

⁵³ Se stortingsmelding (oppgavefordeling) nr. 31 (2000-2001.)

(hjemlet i KommuneLovens kap. 11.). De andre kommunene gjør det i egen regi. Her kan man oppnå stordriftsfordeler ved å legge den administrative styringen av tjenesten til ett sted.

- **EDB-drift, web-tjenester og nettedaktør**

Ølen og Etne kjører Unique som økonomi- og saksbehandlersystem. Vindafjord har besluttet å anskaffe samme system og vil gradvis installere flere Unique applikasjoner.

Vindafjord kommune har et mål om å etablere et offentlig servicekontor på internett.

I første omgang vil Vindafjord legge ut skjemaer fra flere instanser på nettet.

Det er nevnt at det kunne være aktuelt å gå sammen om å inngå felles lisensavtaler, servicekontrakter, videreutvikling og kursavtaler med leverandørene av en del av datasystemene.

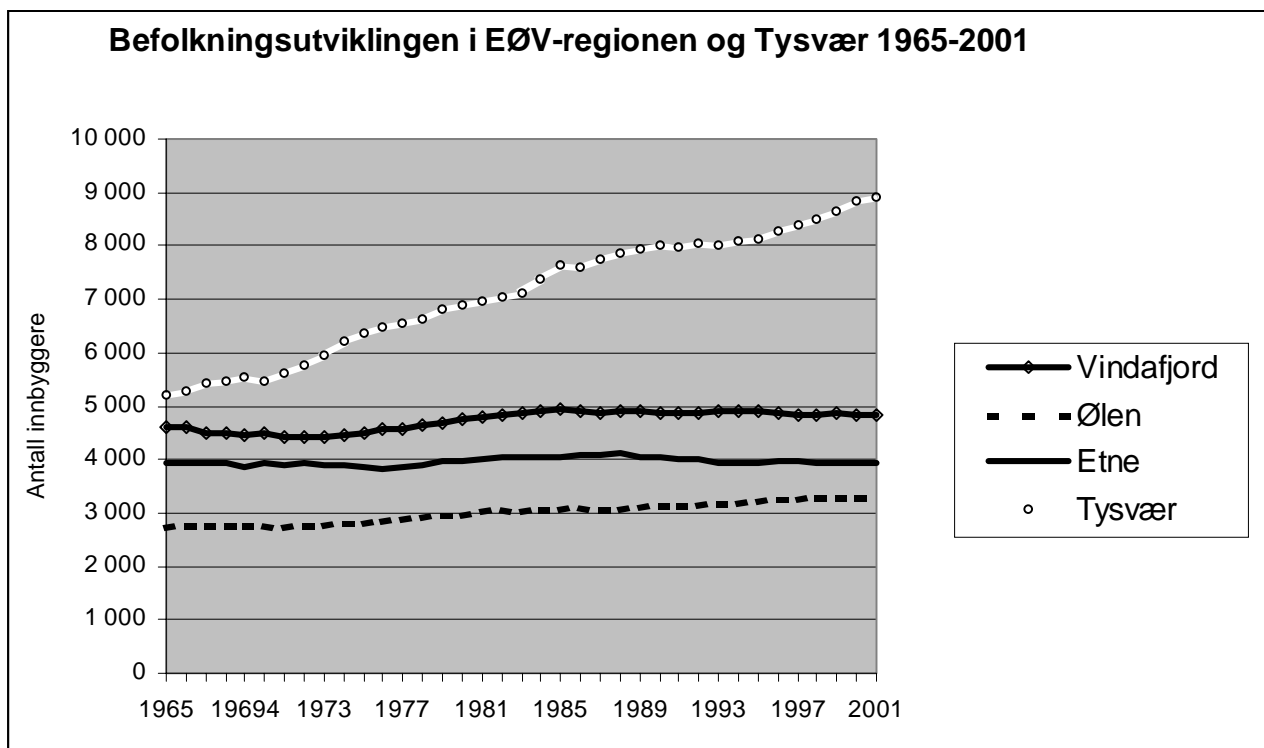
Mailsystemet i alle tre kommunene er levert av firmaet Omega i Ølen. Systemet tillater at ansatte kan åpne kalenderen til ansatte i en av de to andre kommunene (dersom slik adgang er gitt). Da EØV-kommunene snart vil ha mange felles applikasjoner fra Unique og Norkart, vil vi anbefale at man ser nærmere på utvidet samarbeid om driften av disse. I tillegg kan det være mye å spare på å utvikle et felles offentlig servicekontor på nettet.

Administrative funksjoner:

- Arbeidsgiveransvar – lønnskjøring
Dette er et område som man kan tenke seg et samarbeid. På den måten ville man være mindre avhengig av enkeltpersoner – og dermed mindre sårbare i tilfelle sykdom.
- Førings av kommuneregnskapet
Etne, Ølen og Vindafjord (snart) bruker samme programvaremoduler fra Unique.
- Fakturabehandling
Etne, Ølen og Vindafjord (snart) bruker samme programvaremoduler fra Unique.
- Skatteregnskapet. Ikke egnet for samarbeid!
- Næringsutvikling – bistand til nyetablerere m.m.
Det har vært diskutert å samarbeide om en slik tjeneste, men det har ennå ikke blitt noe av.
- Sentralbord
Dette er en tjeneste hvor det isolert sett kan synes enkelt å samarbeide. Men de som har sentralbordtjenesten i dag er også tillagt andre oppgaver som f.eks. oppdatering av nettsiden til kommunen og å motta besøkende til kommunehuset. Man må finne andre løsninger for slike oppgaver før man eventuelt tar initiativ til å etablere et felles sentralbord.

VEDLEGG 4: BEFOLKNINGSUTVIKLINGEN I REGIONEN

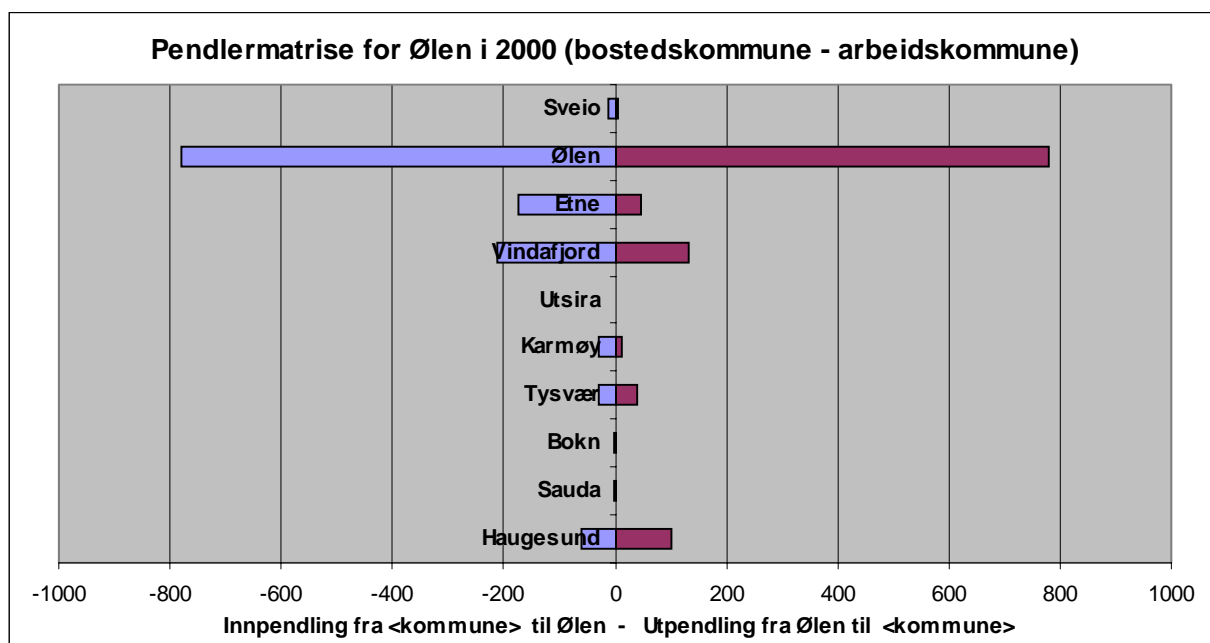
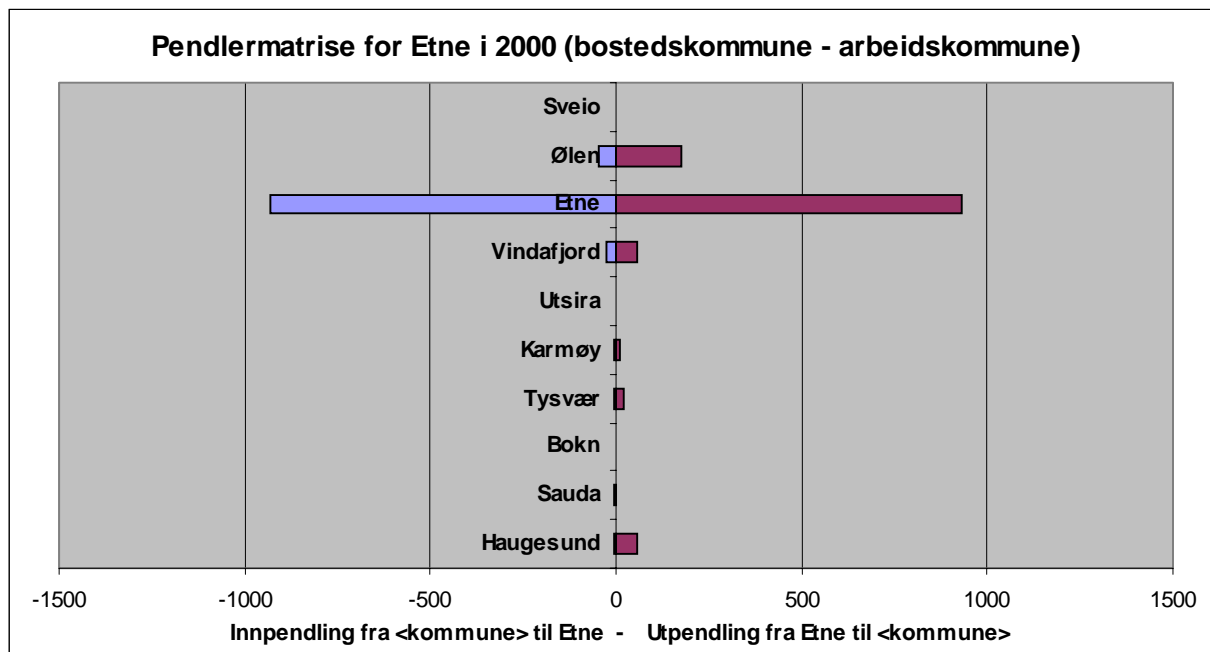
Kilde: SSB Befolkningsstatistikk. Befolkningsendringer i kommunene, 1951-2000/2001

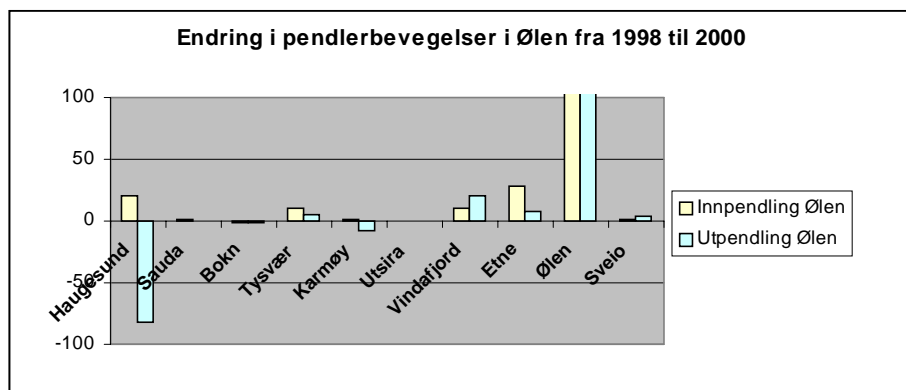
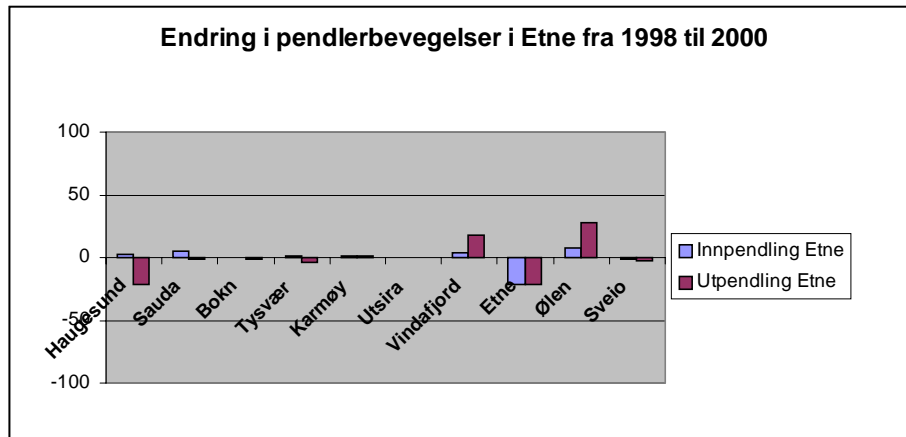
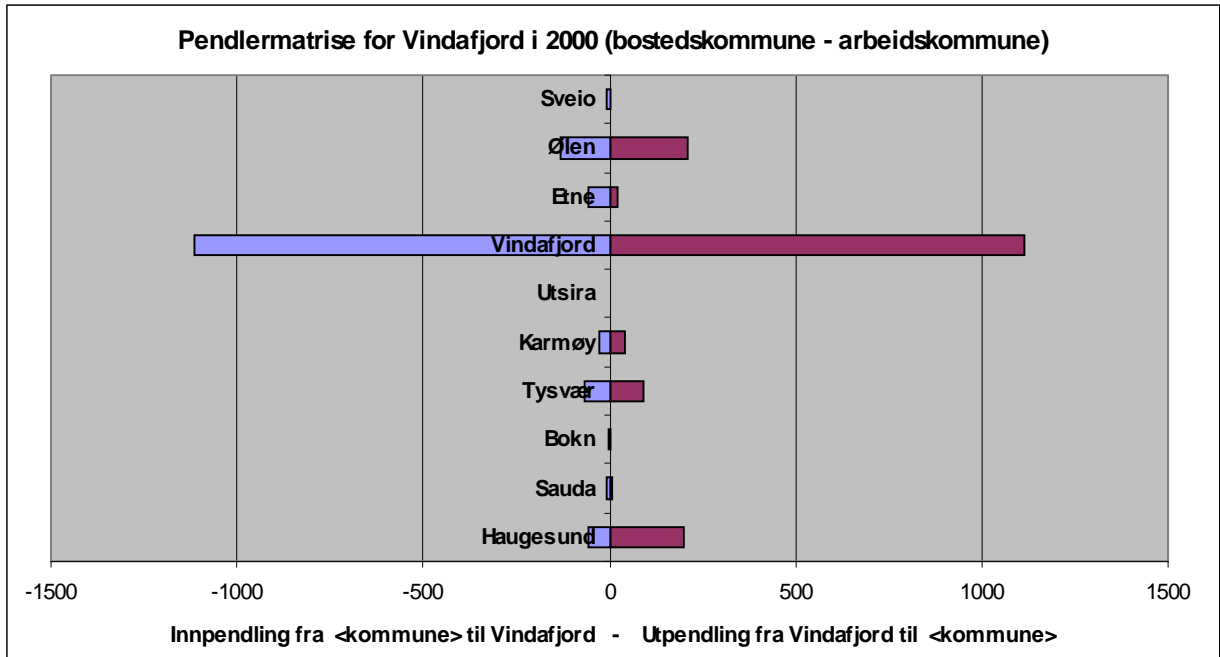


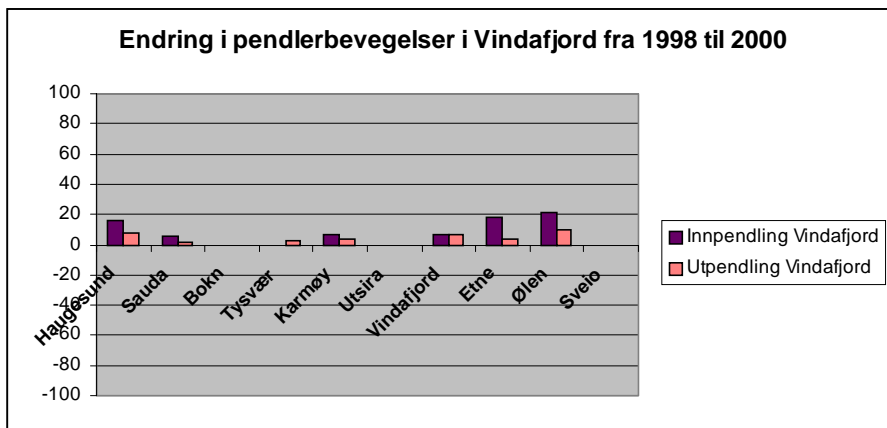
VEDLEGG 5: PENDLING TIL/FRA ETNE, ØLEN OG VINDAFJORD

Kilder:

Cap Gemini Ernst & Young, februar 2001 og <http://www.haugesund.net/nyttig/haugstatis.pdf>
(SSB-tall.)







VEDLEGG 6:
DEN FINANSIELLE SITUASJONEN: NØKKELTALL

	Ølen		Vindafjord		Etne	
	1998	2000	1998	2000	1998	2000
Budsjettbetingelse						
Indeks bundne kostnader*	1.06	..	1.08	..	1.02	..
Indeks korrigerede inntekter*	0.83	..	0.73	..	0.82	..
Velferdsnivå						
Brutto driftsutgifter per innb.		29869		29950		28903
Ressursbruk						
<i>Barn og unge</i>						
Tiltak for 0-5åringer. Kr./0-5år	3824		5524		10127	
Tiltak for 6-15åringer. Kr./5-16år	39814		41088		42530	
Tiltak innenfor barne- og ungdomsvernet. Kr./0-17år	763		762		786	
<i>Grunnskole</i>						
Elever pr. årsverk	9.1		8.5		9.6	
Andel elever tildelt spesialunderv.	10.1		9		10.9	
Brutto driftsutgifter pr. elev	41864		39424		40505	
Lønnsutgifter pr. elev	34378		30825		31072	
<i>Pleie/omsorg og annet</i>						
Pleie/omsorg eldre og funksjons- hemmede . Kr./>67år	24426		30357		26910	
Kulturformål i alt. Kr./innbygger	332		383		265	
Veier/gater m.v. Kr./innbygger	327		238		363	
Administrasjon i alt. Kr./innbygger	4021		3483		4342	

*: verdien 1.00 representerer gjennomsnittet for alle kommuner (N=435)

VEDLEGG 7: FERGER OG HURTIGBÅTER I REGIONEN

Her er en oversikt over ferger og hurtigbåter som anløper minst én av de tre samarbeidskommunene:

- *Hurtigbåt:* Stavanger.. Sandeid, Vikedal. Én avgang pr. dag / to ankomster pr. dag. (Rogaland Trafikkselskap)
- *Hurtigbåt:* Bergen – Os – Leirvik – Utbjoa – Ølen. Én avgang/ankomst pr. dag. (HSD)
- *Ferge:* Leirvik – Utbjoa. Fem avganger/ankomster pr. dag.(HSD)
- *Ferge:* Skånevik – Utåker. Femten avganger/ankomster pr. dag. (HSD)