



Sluttrapport

Januar 2016

FOU-PROSJEKT NR. 144006

GODE GREP FOR Å LØSE FREMTIDENS KOMMUNALTEKNISKE OPPGAVER



FOU-PROSJEKT NR. 144006/

Rambøll
Hoffsveien 4
Postboks 427 Skøyen
0213 Oslo
T +47 2252 5903
F +47 2273 2701
www.ramboll.no

INNHALDSFORTEGNELSE

	SAMMENDRAG	1
	Utviklingstrekk i kommunalteknisk sektor	1
	Fremtidig kompetansebehov i teknisk sektor	1
	Organisering av tekniske tjenester	2
	Samhandling med lokale og sentrale myndigheter	2
1.	INNLEDNING	4
1.1	Bakgrunn for prosjektet	4
1.2	Metode og datakilder	4
1.3	Leseveiledning	6
2.	GODE GREP	8
2.1	Tilstand og utviklingstrekk	8
2.2	Fremtidig behov for kunnskap og kompetanse	9
2.3	Organisering	11
2.4	Samhandling med lokale og sentrale myndigheter	13
3.	TILSTAND OG UTVIKLINGSTREKK I KOMMUNALTEKNISK SEKTOR	15
3.1	Tilstand og styringssignaler	15
3.2	Utviklingstrekk og trender som vil påvirke tilbud og etterspørsel i kommunalteknisk sektor	17
3.3	Kort om tilstand, utviklingstrekk og utfordringer i de ti casekommunene	22
4.	FREMTIDIG BEHOV FOR KUNNSKAP OG KOMPETANSE I KOMMUNALTEKNISK SEKTOR	23
4.1	Utviklingen skaper nye kompetansebehov	23
4.2	Rekrutteringsutfordringer	24
4.3	Hvordan kan kommunalteknisk sektor bli en mer attraktiv arbeidsgiver?	24
4.4	Kommunenes samarbeid med utdanningssektoren	27
5.	ORGANISERING AV TEKNISKE TJENESTER	31
5.1	Organisering for å ivareta ulike oppgaver	31
5.2	Ulike organiseringsmåter i kommunene	31
5.3	Finansieringsmodeller i de tekniske tjenestene	39
5.4	Forutsetninger og suksesskriterier for god organisering	40
6.	SAMHANDLING MED LOKALE OG SENTRALE MYNDIGHETER	44
6.1	Tekniske tjenester i kommunenes styringsdokumenter	44
6.2	Sektorens forhold til lokale myndigheter	48
6.3	Sektorens forhold til sentrale myndigheter	51
7.	LITTERATUR	58

SAMMENDRAG

Rambøll Management Consulting og Agenda Kaupang AS har i samarbeid gjennomført FoU-prosjektet «Gode grep for å løse fremtidens kommunaltekniske oppgaver» på oppdrag fra KS.

I 2013 fikk KS gjennomført forprosjektet «Utfordringer og muligheter i kommunalteknisk sektor». Rapporten viste at kommuner har utfordringer med å løse oppgavene innen deler av sektoren. Undersøkelsen viste imidlertid også at kommunale ledere har flere ubenyttede muligheter til å forbedre egne forutsetninger for å løse oppgavene på en bedre måte.

Hensikten med dette prosjektet har vært å bygge videre på kunnskapen fra forprosjektet, identifisere flere muligheter til forbedring og gi retning for nytenkning og økt innsikt i hvordan kommunal sektor bedre kan bli i stand til å løse dagens og morgendagens oppgaver innen områdene vann og avløp, vei og samferdsel og bygg og eiendom.

Datagrunnlaget for prosjektet består av dokumenter, intervjuer, møter/workshops med ulike interessenter, samt casestudier i 10 kommuner.

Utviklingstrekk i kommunalteknisk sektor

Dette FoU-prosjektet har identifisert to viktige utviklingstrekk: 1) Klimaendringer, først og fremst mer nedbør i form av vann, og 2) urbanisering og fortetting. Disse utviklingstrekkene opererer parallelt og forsterker effekten av hverandre, ved at mer nedbør kombinert med økt fortetting gir større behov for håndtering av avrenning og overvann.

Urbanisering og fortetting av arealer stiller nye krav til samarbeid mellom personer og enheter som driver planlegging og prosjektering, og medfører at sektorkunnskap blir stadig viktigere i planfasen. I denne sammenhengen fremkommer det stor enighet i kommunene om at kommuneplanarbeid er, og vil fortsette å bli, stadig viktigere. Det fremheves at kommunenes planlegging bør være både helhetlig - på tvers av fagområder, etater og tjenesteområder - og langsiktig. Dette fordrer at kommunene har tilgang på god, tilstrekkelig og relevant kompetanse.

Fremtidig kompetansebehov i teknisk sektor

Fremtidige utviklingstrekk tilsier at kommunene vil ha behov for flere ingeniører, særlig innenfor vann og avløp (VA), men også mer tverrgående kompetanser knyttet til strategi og planarbeid, innkjøp og bestillinger, juridiske spørsmål, prosjektledelse, og IKT/teknologi. Dette betyr at det både er rom for og behov for flere (nye) yrkesgrupper i kommunalteknisk sektor.

Store kommuneorganisasjoner er gjennomgående bedre rustet enn mindre kommuner når det gjelder tilgang på kvalifisert arbeidskraft. De kommunene som ikke har vesentlige utfordringer med å rekruttere kvalifisert arbeidskraft, er i hovedsak kommuner/selskaper med fagmiljøer av en viss størrelse, og som har et visst økonomisk handlingsrom. Dette prosjektet gir imidlertid grunnlag for å påpeke at det er flere faktorer som gjør kommunene til en attraktiv og konkurransedyktig arbeidsgiver, men at det er behov for at kommunene blir bedre til å markedsføre seg overfor potensielle arbeidstakere:

- Det er behov for mer aktivt kommunikasjonsarbeid overfor studenter og kandidater innenfor tekniske fag for å synliggjøre og markedsføre hvilke arbeidsoppgaver og faglige utviklingsmuligheter som finnes i kommunalteknisk sektor. Dette innebærer for eksempel at kommunene deltar på karrieredager og gjesteforelesninger ved relevante universitet- og høyskole (UH)institusjoner, at de tilbyr sommerjobber og mulighet for studentoppgaver, samt at de styrker sitt rekrutteringsarbeid i både når det gjelder innhold og bruk av rekrutteringskanaler
- Det er viktig at kommunene som arbeidsgiver legger til rette for faglige karriereveier og utviklingsmuligheter, herunder lederuavhengig karriereutvikling og faglige forfremmelser
- Et grep for å styrke kommunenes attraktivitet på feltet kan være å etablere sterke fagmiljøer gjennom samarbeid med andre kommuner, eller ved å samle den relevante

fagkompetansen i kommunen i en avdeling/enhet. Det kan også innebære å lage tydelige strategier og planer som synliggjør kommunenes fremtidige prosjekter og ambisjoner på det kommunaltekniske området overfor studenter og fremtidige kandidater til stillinger i teknisk sektor. Dette kan for eksempel bety å invitere studenter og UH-miljøer aktivt inn i felles forskningsprosjekter, tilby praksisperioder og mulighet for studentoppgaver, samt invitere relevante kandidater og institusjoner til besøk og dialog om utfordringer, muligheter og behov i kommunalteknisk sektor

Utover dette kan attraktiviteten økes gjennom markedstilpassing av lønn, samt styrket faglighet gjennom tettere dialog med universitets- og høgskolesektoren. Sistnevnte kan være viktig både for å øke attraktivitet, rekruttering og tilgang på kvalifiserte kandidater, samt bidra til mer praksisrelevante utdanninger. Et tettere samarbeid kan også resultere i konkrete forsknings- og utviklingsprosjekter som kan komme begge parter til gode. Funn fra dette og tidligere prosjekter viser at det finnes et betydelig og uutnyttet potensial når det gjelder samarbeid mellom kommunalteknisk sektor og universiteter og høgskoler.

Organisering av tekniske tjenester

Kommunenes ønske om rasjonell drift har medført at en innenfor teknisk sektor i større grad har benyttet alternative organisatoriske løsninger enn den klassiske etatsmodellen. Dette inkluderer kommunale foretak (KF) og interkommunale selskap (IKS). Slike løsninger har både fordeler og ulemper, og dette prosjektet gir ikke entydig svar på hva som er «best» når det gjelder organisering av kommunaltekniske tjenester. Snarere styrkes antakelsen om at «riktig» organisering vil avhenge av ulike, lokale og kontekstuelle faktorer. Følgende er viktige forutsetninger for god oppgaveløsning:

- For det første er størrelse på fagenheter sentralt, fordi det ofte gir sterkere og mer solide fagmiljøer, bedre grunnlag for rekruttering av kandidater, mer rasjonell og effektiv drift, og større økonomisk styrke og handlekraft. Et grep i denne sammenheng er samarbeid på tvers av kommunegrensene. Slikt samarbeid bidrar til større enheter og økt kapasitet, samt økte muligheter for faglig dialog, erfaringsdeling og kvalitetsutvikling
- For det andre er det viktig at kommunene organiserer seg på en måte som understøtter helhetlig tenkning og samhandling når det gjelder planlegging, strategi- og målutvikling, utførelse, og kontroll av kommunaltekniske oppgaver. Samhandling i kommuneplanarbeidet fremstår som særlig viktig. Dette innebærer at sektorspesifikk fagkompetanse trekkes inn i de strategiske planoppgavene, slik at en kan påvirke løsningene når mulighetsrommet er størst og når strategiene legges
- For det tredje viser prosjektet at kultur, ledelse og eierstyring (der hvor tjenestene er organisert som selskap) er avgjørende for god oppgaveløsning i sektoren, uavhengig av organisasjonsform. God kultur og ledelse handler både om tydelighet og gjennomføringskraft fra leders side, samt at leder fremmer mestring, motivasjon og trivsel hos medarbeidere gjennom å legge til rette for nyskaping, læring og utvikling. God eierstyring fordrer tydelighet i rolle- og ansvarsfordeling, samt prosesser som tilrettelegger for god og regelmessig dialog mellom politikere og administrasjon

Samhandling med lokale og sentrale myndigheter

Kommunalteknisk sektor påvirkes, i likhet med andre sektorområder, av styringssignaler fra både lokale og sentrale myndigheter. Når det gjelder lokale myndigheters styring av sektoren, er det avgjørende hvordan tekniske tjenester presenteres for politikerne i kommunestyret.

Kommunestyret er den formelle eieren av bygninger og infrastruktur i kommunene, og viktige prioriteringer blir gjort gjennom vedtak. Et virkemiddel for å ansvarliggjøre lokale folkevalgte er å gi dem innsikt i hvilke konsekvenser det får ved ikke å bevilge nødvendig midler til vedlikehold. De største beslutningene fattes ofte under behandling av budsjett og økonomiplan. Funn fra herværende og tidligere prosjekter indikerer at tekniske tjenester er en salderingspost i mange kommunebudsjetter, spesielt når det gjelder vedlikehold av bygg og anlegg:

- En hypotese er at tekniske tjenester taper kampen om oppmerksomhet og midler i budsjettsammenheng, fordi beslutningsgrunnlaget som presenteres fra administrativt nivå til politikere ikke er godt nok. Vi har derfor undersøkt om det faktisk er slik at tekniske tjenester blir presentert på en dårligere måte enn øvrige tjenester i kommunens styringsdokumenter. Vi finner imidlertid liten støtte for denne hypotesen. Allikevel er det slik at selv om det ikke gjenspeiles i offentlige styringsdokumenter, oppleves de kommunaltekniske tjenestene som mer politisk usynlige enn øvrige kommunale tjenesteområder
- Når det gjelder forholdet til sentrale myndigheter er teknisk sektor mindre ensartet enn andre kommunale tjenesteområder. Flere ulike departementer, direktorater og etater har ansvar for ulike kommunaltekniske områder og styringshierarkiet er følgelig mindre oversiktlig og enhetlig sammenlignet med andre tjenesteområder. Dette resulterer gjerne i at kommunene mottar kryssende pålegg og sanksjoner fra ulike myndigheter, noe som kan gjøre det utfordrende å vite hva kommunene skal prioritere. Gode, helhetlige og retningsgivende styringsdokumenter i kommunene er viktig for å håndtere denne styringsutfordringen
- Funn fra dette prosjektet viser at kommunene kunne hatt nytte av mer faglig veiledning og økonomisk støtte fra statlig hold for å stimulere til kvalitet og fagutøvelse i teknisk sektor. Diskrepans mellom nasjonalregnskapets kapitalslitberegninger og avskrivningene i kommuneregnskapene, KOSTRA, indikerer at kommunene har mindre ressurser til vedlikehold, utbygging og oppgradering av den tekniske infrastrukturen, enn det staten legger til grunn ved tildeling av rammetilskudd til kommunene. Det kan derfor vurderes å utforme incitament eller krav til kommunene slik at de setter av tilstrekkelig med midler til vedlikehold for å motvirke ytterligere forfall av den kommunale formuen

1. INNLEDNING

Rambøll Management Consulting og Agenda Kaupang AS har i samarbeid gjennomført FoU-prosjekt nr. 144006 «Gode grep for å løse fremtidens kommunaltekniske oppgaver». Prosjektet er gjennomført i perioden desember 2014 – september 2015, på oppdrag for KS.

Formålet med prosjektet har vært å gi økt innsikt i hvordan kommunene bedre kan bli i stand til å løse dagens og morgendagens oppgaver i kommunalteknisk sektor innenfor områdene områdene vann og avløp, vei og samferdsel, og bygg og eiendom. Prosjektet har belyst følgende fire temaer:

- 1) Utviklingstrekk som påvirker fremtidig tjenesteproduksjon i kommunalteknisk sektor
- 2) Fremtidig behov for kunnskap og kompetanse
- 3) Organisering av kommunalteknisk sektor
- 4) Synlighet og samhandling med lokale og sentrale myndigheter

Datagrunnlaget for prosjektet består av dokumenter, intervjuer, møter/workshops med ulike interessenter, samt casestudier i 10 kommuner.

1.1 Bakgrunn for prosjektet

Prosjektet tar utgangspunkt i kunnskap om ulike utfordringer i kommunaltekniske sektor. For eksempel viser KS' egen arbeidsgivermonitor at kommunene har store rekrutteringsutfordringer. Beregninger viser at årsverksbehovet i sektoren samferdsel og teknikk antas å vokse mer enn befolkningsøkningen frem mot 2023. Årsaken er blant annet prognoser om våtere klima som krever mer innsats når det gjelder bygg og veier, og en forventning om økt satsing på samferdsel generelt. I tillegg viser undersøkelser at svært få nyutdannede ingeniører begynner i kommunal sektor.

Det tekniske tjenesteområdet utgjør 6,4 prosent av totale årsverk i kommunesektoren, men oppgavene som skal løses legger beslag på hele 20 prosent av budsjettene. Kommunalteknisk sektor skiller seg på flere måter fra de store sektorene helse/omsorg og oppvekst/utdanning. Det er fragmenterte fagfelt, organisert på ulike måter og med ulik finansiering. Kjøp av eksterne tjenester og interkommunalt samarbeid har vært kommunenes egen strategi for å ivareta tjenester med tilstrekkelig kapasitet og kompetanse i sektoren.

Rapporten «Utfordringer og muligheter i kommunalteknisk sektor» viser at norske kommuner har til dels store utfordringer med å løse oppgavene på en tilfredsstillende måte innen flere av de kommunaltekniske områdene.¹ Prosjektet viste også at kommunene har flere muligheter til å løse oppgavene på en god måte. FoU-prosjektet «Samarbeid mellom kommunesektoren og UH-sektoren for økt kvalitet og relevans i UH-utdanningene» fra 2013 viste på sin side at det foregår lite samarbeid mellom kommunalteknisk sektor og UH-sektoren².

1.2 Metode og datakilder

FoU-prosjektet har hatt en kvalitativ tilnærming, bestående av flere datakilder og -innsamlingsmetoder. Dette inkluderer dokumentstudier, kvalitative intervjuer, og møter/workshops. Formålet med dette har vært å gå i dybden i de ulike temaene som inngår i undersøkelsen, og å frembringe ny kunnskap og nye perspektiver i samspill med aktørene i sektoren. Datakildene redegjøres nærmere for under.

1.2.1 Dokumentanalyse

Det er gjennomført analyse av relevante dokumenter på ulike tidspunkter i FoU-prosjektet, både ved oppstart, underveis og i forbindelse med sluttrapporten. Dette innbefatter policydokumenter, forsknings- og utredningsrapporter som belyser temaer i undersøkelsen, samt lokale dokumenter fra casekommunene, herunder styringsdokumenter. Funn fra dokumentanalysen benyttes både

¹ Rambøll 2013 b.

² Rambøll 2013a.

for å ramme inn tematikk og problemstillinger, samt som grunnlag for å analysere og tolke innsamlet empiri. En oversikt over anvendt litteratur gis i kapittel 7.

1.2.2 Eksplorative intervjuer

Som forberedelse til datainnsamlingen ble det også gjennomført et utvalg innledende, eksplorative intervjuer med aktører i kommunalteknisk sektor. Til sammen ble det gjennomført eksplorative intervjuer med 7 informanter i oppdragets innledende fase. Formålet med disse dokumentstudiene og eksplorative intervjuene var å gi prosjektteamet et godt kunnskapsgrunnlag, et bredt innblikk i undersøkelsens tematikk, og nyttige innspill til den videre gjennomføringen av oppdraget. De innledende studiene bidro blant annet til å spisse og konkretisere problemstillingene i undersøkelsen, samt identifisere aktuelle caseenheter til undersøkelsen.

1.2.3 Casestudier i 10 kommuner

Hoveddelen av datagrunnlaget i prosjektet utgjøres av casestudier i 10 utvalgte kommuner. Casestudiene har hovedsakelig bestått av kvalitative intervjuer, i form av semistrukturerte individuelle intervjuer og fokusgrupper. I tillegg har det blitt gjort analyser av kommunale plan- og strategidokumenter.

De 10 casekommunene er fordelt på tre «klynger», i henholdsvis Akershus (Lørenskog, Skedsmo, Sørums og Ullensaker), Rogaland (Gjesdal, Sandnes og Stavanger), og Sør-Trøndelag (Melhus, Orkdal og Trondheim). Kommunene er primært valgt ut med sikte på å finne eventuelle regionale forskjeller knyttet til arbeidsmarked og rekruttering. Samtidig gir klyngeutvalget anledning til å kartlegge eventuelt samarbeid mellom kommuner. Kommunene er neppe representative for ulikheter i demografi, topografi og klima. Kommunene antas å være mer representative for fremtidens kommuner enn for dagens kommuner, ut fra det arbeidet som drives med kommunereform. Det fremgår at casekommunene er forholdsvis store, og at de har vekst som er i overkant av landsgjennomsnittet. Kommunene er presentert i tabell 1.1, med opplysninger om befolkning, areal og frie inntekter.

Tabell 1.1: Om kommunene i undersøkelsen

Kommune	Befolkning		Vekst på 10 år	Innbygger pr. km ²	K gruppe	Areal	Frie inntekter pr. innb. korr. for behov
	2005	2015					
Trondheim	156161	184960	18,4 %	570,6	14	324	98,2 %
Stavanger	113991	132102	15,9 %	1939,8	14	68	105,0 %
Sandnes	57618	73624	27,8 %	257,6	13	286	93,6 %
Skedsmo	42094	51725	22,9 %	675,2	13	77	94,5 %
Lørenskog	30675	35139	14,6 %	522,4	13	67	96,8 %
Ullensaker	24556	33310	35,6 %	132,9	13	251	90,6 %
Sørums	12925	17089	32,2 %	83,4	7	205	93,7 %
Melhus	13977	15916	13,9 %	24,1	7	660	93,8 %
Orkdal	10512	11722	11,5 %	20,7	7	567	90,3 %
Gjesdal	9273	11600	25,1 %	20,7	8	560	94,8 %
I alt	47178,2	567187	21 %			3064	
Gjennomsnitt u/Oslo	4040795	4518126	11,8 %	14,8	0	304809	98,1 %

Tabell 1.1 viser at kommunene, med unntak av Stavanger, ikke har vesentlige økonomiske ressurser sammenlignet med landsgjennomsnittet når vi korrigerer for tjenestebehov. Vi har

beregnet at de frie inntektene for de andre kommunene er fra 90,3 til 98,2 prosent av landsgjennomsnittet etter korrigeringsfaktor for behov. Totalt har det blitt gjennomført intervjuer med 60 informanter i de 10 casekommunene. Informantene inkluderer administrative og faglige ledere for de kommunaltekniske tjenestene som inngår i prosjektet, samt politisk utvalgsleder.

1.2.4 Stormøter/workshops

Videre har det blitt gjennomført tre stormøter/workshops. Disse møtene har blitt gjennomført både for å kvalitetssikre funn i datainnsamlingen, berike datagrunnlaget og innhente nye perspektiver, samt forankre prosjektets tematikk hos aktører både lokalt og sentralt i forvaltningen av kommunaltekniske tjenester.

Det første stormøtet ble gjennomført før datainnsamlingen i de 10 casekommunene ble påbegynt, og hadde fokus på fremtidens utfordringer og behov i kommunalteknisk sektor. Her var forskere og øvrige interessenter invitert for å belyse tematikken fra ulike innfallsvinkler. Målsettingen med møtet var å få et bedre bilde av behovet innenfor kommunalteknisk sektor, både når det gjelder oppgaver, kompetanse og forholdet til andre tjenester, sett fra ulike interessenters perspektiv. Dette innebar å drøfte og utfordre eksisterende kunnskap, samt identifisere nye temaer og problemstillinger som kunne belyses videre i oppdraget. På dette møtet deltok representanter for kommuner, forskningsmiljøer, forsikringsbransjen, samt KS.

Det andre stormøtet ble gjennomført parallelt med den øvrige datainnsamlingen, og satte fokus på samarbeid mellom kommuner og universitets- og høyskolesektoren på det kommunaltekniske området. På den ene siden vil UH-sektoren være en viktig kilde til informasjon og kunnskap når det gjelder å identifisere fremtidige oppgaver for sektoren, via forskning tilknyttet klima, infrastruktur mv., hvilket vil være retningsgivende for hvordan sektoren kan eller bør innrettes i fremtiden og hvilke kompetanser det er behov for som en følge av dette. På den andre siden er samarbeidet mellom kommuner og UH viktig for å sikre tilgang på kvalifisert personell som kan bekle stillinger i kommunalteknisk sektor. Målsettingen med dette stormøtet mellom kommuner og UH, var således å få vite mer om hvordan sektorene kan og bør samarbeide for å sikre kvalitet og relevans i tekniske utdanninger, sikre tilgang på kvalifisert personell og hvordan samarbeidet kan bidra til gode og fremtidsrettete kommunaltekniske tjenester. Representanter for kommuner, universitets- og høyskolesektoren, samt studenter, deltok på dette møtet.

Det tredje og siste stormøtet ble avholdt etter at datainnsamlingen var avsluttet. Dette møtet hadde til hensikt å oppsummere og drøfte hovedfunn i prosjektet, samt diskutere situasjon, tilstand og gode virkemidler med representanter for kommunale og statlige myndigheter, samt andre interessenter.

1.3 Leseveiledning

- **Kapittel 2** redegjør for gode grep når det gjelder hvordan kommunene kan og bør arbeide for å sikre god og effektiv oppgaveløsning i teknisk sektor
- **Kapittel 3** ser på utviklingstrekk som antas å påvirke den fremtidige tjenesteproduksjonen i sektoren
- **Kapittel 4** omhandler fremtidig behov for kunnskap og kompetanse i kommunalteknisk sektor
- **Kapittel 5** setter fokus på organiseringen av de kommunaltekniske tjenestene og gir eksempler på ulike organisasjonsformer i et utvalg kommuner
- **Kapittel 6** presenterer funn og vurderinger knyttet til sektorens samhandling med lokale og sentrale myndigheter

2. GODE GREP

Målsettingen med dette FoU-prosjektet er å belyse hvordan kommunalteknisk sektor kan bli bedre i stand til å løse dagens og morgendagens oppgaver innenfor vann og avløp (VA), vei og bygg og eiendom.

I dette kapittelet ser vi på hva som kjennetegner kommunalteknisk sektor når det gjelder hhv. utviklingstrekk, kompetanse, organisering og forholdet til lokale og sentrale myndigheter, basert på funn fra tidligere forskning og utredning og funn fra dette FoU-prosjektet. Videre presenterer vi hva dette FoU-prosjektet har identifisert som gode grep for å løse fremtidige oppgaver i kommunalteknisk sektor, herunder hva kommunene kan gjøre på egenhånd og hva de kan gjøre i fellesskap.

2.1 Tilstand og utviklingstrekk

Flere undersøkelser har dokumentert en rekke utviklingstrekk som vil påvirke fremtidig tjenesteproduksjon i kommunalteknisk sektor. Et viktig utviklingstrekk handler om klimaendringer, i form av mer «ekstremvær», temperaturheving og økt nedbør i form av vann. For å håndtere disse utfordringene må kommunene ha tiltak og planer både for hvordan de skal håndtere virkninger av konkrete klimaendringer, som for eksempel ras/skred, samt tiltak og planer for å forebygge skader, for eksempel ved ikke å lokalisere infrastruktur til områder med risiko for naturskade.

Et annet viktig utviklingstrekk er urbanisering og fortetting, som blant annet medfører mer tette flater som gir mer overvann, økt trafikk og større arealkonflikter ved økt utbygging og flere eksterne utbyggere. Utredninger fra bl.a. Rådgivende ingeniørers forening (RIF) og Multiconsult dokumenterer vedlikeholdsetterlep i kommunene, som gir behov for større fremtidige investeringer. Den raske teknologiske utviklingen er et annet viktig utviklingstrekk. Det gir nye muligheter for mer effektive arbeidsformer innen informasjons-, drifts- og styringsteknologi. I følge bl.a. RIF er det potensiale for mer og bedre utnyttelse av teknologiske løsninger, i tillegg til at drift og vedlikehold fordrer stadig mer spesialisert kompetanse.

Utover dette handler noen viktige utviklingstrekk om det vi kort kan betegne som økte krav og forventninger, både fra et juridisk og politisk perspektiv. Nasjonal og internasjonal lovgiving, økte krav og forventninger fra befolkning/brukere, samt nasjonale og internasjonale politiske signaler og reformer vil også ha betydning for fremtidig tjenesteproduksjon i kommunalteknisk sektor. Dette FoU-prosjektet bekrefter mange funn fra tidligere forskning og utredning. Det er særlig klimaendringer i kombinasjon med urbanisering og fortetting som oppleves som utfordringer for kommunalteknisk sektor, blant annet fordi det skaper større behov for håndtering av avrenning og overvann.

For å ivareta og forebygge konsekvenser av disse to utviklingstrekkene, viser funn fra dette FoU-prosjektet at **godt og helhetlig kommuneplanarbeid er svært viktig**. For å få til dette, er det viktig at kommunene har oppmerksomhet både på prosess og resultat, gjennom å involvere bredt og tidlig for å sikre at viktige fag- og sektorkompetanser får anledning til å levere gode og fremtidsrettete analyser. Analysene må så langt det er mulig redegjøre for tilstand og utviklingstrekk, samt drøfte konsekvenser og kostnader knyttet iverksettelse av tiltak, presentere alternative løsningsforslag, samt vurdere risiko og konsekvenser av ikke å iverksette tiltak. Gode og begrunnede analyser er viktig for å gi kommunepolitikere grunnlag for å treffe beslutninger og fatte vedtak, samt understøtte arbeidet med fremtidig politikk- og lokalsamfunnsutvikling.

Funn fra dette FoU-prosjektet viser at godt kommuneplanarbeid inneholder flere viktige elementer.

2.1.1 Utvikling av helhetlig kommunal planstrategi, hvori inngår kommunaltekniske tjenester

Det er ikke bare større kommuner som har behov for en strategisk tilnærming til planlegging. Strategisk og langsiktig planlegging er helt nødvendig også i små og middels store kommuner, etter hvert som tettstedene fortettes og potensielle konflikter om arealene vokser. I tillegg er det

behov for samhandling på tvers av kommunegrensene for å få optimale løsninger blant annet knyttet til samferdsel, infrastruktur og forebygging og håndtering av naturskader som ras og flom.

2.1.2 Bruk av kommuneplanens samfunnsdel for å gjøre strategiske valg

Planen bør både kommunisere plan for utvikling av kommunens tjenestetilbud og redegjøre for hensiktsmessig organisering for å understøtte tjenesteleveransen. Planen bør videre gi tydelige signaler om hvordan kommunen vil forvalte sine ressurser i et langsiktig perspektiv. Kommunen legger gjennom utarbeiding av kommuneplanens arealdel viktige rammebetingelser for utvikling av både næringsliv og boligstruktur.

2.1.3 Tverrfaglige og systematiske planprosesser

Samordning og samhandling i kommuneplanarbeidet er viktig, ettersom dette skal ligge til grunn for alle kommunens aktiviteter på kort og lang sikt. Dette innebærer at kommunene må styrke sin plankompetanse, og at sektorspesifikk fagkompetanse trekkes inn i de strategiske planoppgavene. Det er nødvendig at kommunens planarbeid både er tverrfaglig og samordnet, og basert på en god planstrategi som sikrer at relevante fagenheter kobles til på et tidlig tidspunkt, og gjennom hele planprosessen. Med andre ord er det viktig at alle relevante fagavdelinger/-enheter involveres og samordnes fra starten i en planprosess, fra kommuneplan, områdereguleringer, og detaljplaner, slik at alle nødvendige hensyn tas.

Gode og involverende prosesser vil kunne sikre bedre planer, legge bedre til rette for avtaler med utbyggere som ivaretar kommunens interesser på en god måte, forutsigbarhet for utbyggere og ansvarliggjøring av disse i størst mulig grad i form av eksempelvis rekkefølgebestemmelser og tydelige krav, samt tydelighet i bestillinger til øvrige eksterne aktører. Dette er særlig aktuelt i kommuner som er i en prosess med å bygge tettere og større tettsteder.

2.1.4 Utvikling av «tilstandsrapporter» og hovedplaner innenfor de ulike kommunaltekniske områdene

Tilstandsrapporter og hovedplaner vil være nyttige verktøy i planprosessene for å se ulike områder i sammenheng, og for langsiktig planlegging av kompetanse og ressursbehov. Dette gjelder på samtlige områder, herunder VA, vei, bygg og eiendom. Viktige momenter handler om følgende:

- ✓ Hovedplanene må redegjøre for hva som er kommunens fremtidige utfordringer, mål og forventninger på de ulike områdene og hvilke tiltak kommunen bør iverksette for å forebygge og reparere for eksempel naturskader
- ✓ Tilstandsrapportene bør tydeliggjøre hva utfordringene består i og hva som vil være administrative og økonomiske konsekvenser av reduksjon av vedlikeholdsetterslepet og oppgradering av anlegg og infrastruktur

2.2 Fremtidig behov for kunnskap og kompetanse

Flere nyere undersøkelser dokumenterer kapasitets- og kompetansemangel i deler av kommunalteknisk sektor³, og viser at det mange steder er vanskelig å rekruttere kvalifiserte kandidater. Videre synliggjør to tidligere FoU-prosjekter for KS⁴ at det er lite samarbeid mellom kommunalteknisk sektor og UH-sektoren, noe som betyr at kommuner i liten grad profilerer og synliggjør hvilke arbeidsoppgaver og arbeidsgiverkvaliteter de kan tilby. Det er for lite dialog med studenter og nyutdannede kandidater om studentoppgaver, praksisplasser, sommerjobber, ekskursjoner, forelesninger m.m. Det medfører at mange studenter med kompetanse som teknisk sektor har behov for, ikke kjenner til hvilke arbeidsoppgaver og utviklingsmuligheter kommunalteknisk sektor kan tilby.

Funn fra dette FoU-prosjektet tyder på at ansatte i kommunalteknisk sektor trives godt og at mange har stått lenge i sine stillinger. Samtidig har det vært vanskelig å rekruttere kvalifisert

³ Se for eksempel Rambøll 2013b.

⁴ Rambøll 2013a og Rambøll 2013b.

personell til deler av sektoren. FoU-prosjektet gir eksempler på at det enkelte steder har vært behov for ganske omfattende kvalifisering på arbeidsplassen for at ansatte får tilegnet seg nødvendig kompetanse til å utføre arbeidsoppgavene. Rekruttering til kommunaltekniske tjenester er også viktig fordi sektoren i en del tilfeller står foran et generasjonsskifte, hvor deler av ansattgruppen nærmer seg pensjonsalder.

FoU-prosjektet viser at kommunalteknisk sektor har behov for flere ingeniører og fagarbeidere innenfor vann og avløp (VA) og understøtter funnene fra Rambølls undersøkelse fra 2013⁵ om at det generelt er for få ingeniører i kommunene og at det utdannes for få kandidater innenfor VA-området, både når det gjelder ingeniører og fagarbeidere. I tillegg til VA er det behov for personell innen vei og samferdsel og bygg og eiendom.

Videre viser FoU-prosjektet at kommunene etterspør større tverrfaglighet for å ivareta planlegging og styring av kommunalteknisk sektor. I den forbindelse nevnes kompetanse på IKT, planarbeid, prosjektledelse, bestillerkompetanse og juridisk kompetanse som viktige for å håndtere drifts- og styringssystemer, sikre god og trygg infrastruktur, overholdelse av pålegg og lovkrav, samt oppfølging av kontrakter og eksterne leverandører.

Funn fra dette FoU-prosjektet viser at **kommunalteknisk sektor må bli mer synlig som en attraktiv og spennende arbeidsgiver** og at følgende punkter er viktig for å rekruttere og beholde kvalifisert personell:

2.2.1 Synliggjøring og markedsføring av faglige karriereveier og utviklingsmuligheter i kommunalteknisk sektor

Det er konkurranse om nyutdannede kandidater og funn fra dette FoU-prosjektet viser at kommunesektoren fremstår som ganske usynlig for studenter i tekniske fag. Kommunesektoren må komme på banen og vise seg som en relevant og interessant arbeidsplass, både for nyutdannede og erfarne kandidater. Dette kan være krevende for små kommuner og et godt grep er at flere kommuner går sammen om å profilere og markedsføre kommunalteknisk sektor, både i form av deltakelse på karrieredager, profilering på Internett og gjennom sosiale medier.

Rekruttering og fastholdelse av kvalifisert personell fordrer at sektoren får vist frem hvilke muligheter som finnes. I denne sammenheng er det viktig at kommunen har en tydelig og synlig arbeidsgiverstrategi med en strategi for profilering og rekruttering av kompetent personell. Eksempler på konkrete tiltak i en slik strategi kan være å tilby faglige karriereveier og avansement knyttet til faglig utvikling og spesialisering med gode muligheter for etter- og videreutdanning, for eksempel knyttet til IKT, juss og prosjektledelse, for å understøtte kvalitet, innovasjon og effektivitet i oppgaveløsningen.

2.2.2 Etablering av sterke fagmiljøer gjennom samarbeid med andre kommuner, eller ved å samle relevant fagkompetanse i en avdeling/enhet

Arbeidsgivere som kan tilby sterke fagmiljøer har lettere for å tiltrekke seg og beholde kvalifisert personell. Gode fagmiljøer kan utvikles ved å samarbeide på tvers av kommunegrensene, etablere fagnettverk og møteplasser for å utveksle utfordringer, erfaring og læring generelt, samt å drøfte og samordne felles standarder. En annen måte å bygge sterke fagmiljøer på internt i kommunen, er å samle relevante og utfyllende fagkompetanser i én avdeling eller seksjon for å understøtte felles faglig dialog og retning, samt legge til rette for god og effektiv oppgaveløsning.

2.2.3 Utvikling av strategier og planer som synliggjør prosjekter og ambisjoner på det kommunaltekniske området

I arbeidet med å bygge omdømme og profilere kommunalteknisk sektor er det nyttig å kommunisere og synliggjøre virksomhetens mål, ambisjoner og konkrete prosjekter gjennom gode og tydelige strategier og planer både internt og til eksterne målgrupper. For å nå ut til

⁵ Rambøll 2013b.

målgruppene kan det være svært nyttig å samarbeide med fagpersoner innen kommunikasjonsfeltet når ulike strategier og kanaler skal velges.

2.2.4 Markedstilpassing av lønn

Funn fra dette FoU-prosjektet tyder på at faglig spennende oppgaver er det viktigste for å tiltrekke og beholde kompetente medarbeidere, men at lønn fortsatt spiller en sentral rolle når det gjelder attraktivitet og fastholdelse. Det er blant annet indikasjoner på at mens lønnsnivået for nyutdannede er ganske likt i kommunal og privat sektor de første årene, endrer dette seg etter noen år og kandidatene foretrekker private virksomheter, blant annet fordi disse tilbyr bedre lønn.

Arbeidsmarkedet for ingeniører er videre mer konjunkturavhengig og konkurranseutsatt enn for yrkesgrupper som eksempelvis lærere og sykepleiere. Tekniske tjenester konkurrerer i større grad med arbeidsgivere i privat sektor enn øvrige kommunale tjenesteområder som barnehage, skole og helse og omsorg. Dette betyr at kommunalteknisk sektor må være særlig tydelig på hva som er deres konkurransefortrinn som arbeidsgiver.

Ingeniører lønnes i henhold til kapittel 5 i hovedtariffavtalen og innebærer at lønnsfastsettelsen avgjøres i sin helhet lokalt i den enkelte kommune. Funn fra dette FoU-prosjektet antyder at et grep for å styrke kommunens konkurransevne kan være å benytte handlingsrommet tariffavtalens kapittel 5 gir i større grad enn i dag, slik at det blir lettere for kommunen å konkurrere med private og/eller større virksomheter.

2.2.5 Dialog med UH-sektoren om forskningsprosjekter, sommerjobber, praksisperioder, studentoppgaver, gjesteforelesninger og møter

Funn i dette FoU-prosjektet bekrefter tidligere undersøkelser som dokumenterer manglende kontakt og samhandling, men gir flere eksempler på hvordan kommunalteknisk sektor kan styrke kontakten med academia. Dette handler blant annet om å initiere kontakt og samarbeid om felles forskningsprosjekter, dele praktisk kunnskap og erfaringer ved å forelese på UH-institusjoner, samt tilby studenter i tekniske fag praksisperioder, studentoppgaver, ekskursjoner og sommerjobber for å øke sektorens attraktivitet og omdømme overfor potensielle kandidater. Flere UH-institusjoner har samarbeidsavtaler med kommuner som sier noe om hva som kan være/er egnet samarbeid, men det aller viktigste er fortsatt at representanter fra begge sektorer tar initiativ til samarbeid om konkrete prosjekter eller temaer for å sikre kvalitet og relevans i utdanningstilbudet innen tekniske fag.

2.2.6 Bruk av Internett og sosiale medier i rekrutteringen

Kommunalteknisk sektor må bli mer synlig overfor unge og nyutdannede kandidater, og det er derfor viktig at sektoren anvender de samme kanalene som de unge. KS Arbeidsgivermonitor 2015 viser at det er en mismatch mellom hvilke rekrutteringskanaler kommunale arbeidsgivere bruker og hvilke kanaler unge under utdanning benytter når de skal finne ledige stillinger. Mens kommunene benytter tradisjonelle rekrutteringskanaler som annonser i papiraviser og tidsskrifter, benytter studentene Internett for å identifisere utlyste stillinger og jobbmuligheter generelt. Samme undersøkelse viser også at mens studenter i tekniske fag deltar på karrieredager, gjelder ikke dette for kommunene. Gode grep for å rekruttere til kommunesektoren vil derfor være å benytte et bredere spekter av informasjonskanaler, herunder sosiale medier som LinkedIn og Facebook, samt aktivt legge til rette for at kandidater kan sende åpne søknader.

2.3 Organisering

Teknisk sektor har benyttet andre organisatoriske løsninger enn den vanlige etatsmodellen for å oppnå mer rasjonell drift, slik som IKS, KF og AS. Funn fra dette FoU-prosjektet gir ikke et klart svar på hva som er den optimale måten å organisere sine tekniske tjenester på, eller om noen organisasjonsformer er «bedre» enn andre. Både etatsmodell, kommunale foretak, og interkommunale selskaper har ulike styrker og svakheter. Det ser heller ut til at «**riktig**»

organisering avhenger av ulike, lokale og kontekstuelle faktorer som er viktige for å understøtte god og effektiv oppgaveløsning. Disse ulike faktorene ser vi nærmere på under.

2.3.1 Størrelse har betydning

En viss størrelse kan både gi sterkere og mer solide fagmiljøer, bedre grunnlag for rekruttering, mer rasjonell og effektiv drift, og større økonomisk styrke og handlekraft. Med større fagmiljøer er det lettere å rekruttere og utvikle tilstrekkelig bred og spesialisert kompetanse. Størrelse er viktig for å sikre kapasitet til å utføre et bredt spekter av oppgaver og tjenester, samtidig som faglig dybde er viktig for å sikre kvalitet i utførelsen, samt identifisere utviklingsbehov og nye løsninger.

Rambølls undersøkelse fra 2013 viste at rundt 8 av 10 kommuner hadde etablert samarbeid på tvers for å løse sine oppgaver på det kommunaltekniske området.⁶ Funn fra dette FoU-prosjektet viser at det samarbeides både for å styrke bredde og dybde i kompetanse, samt oppnå «stordriftsfordeler» i form av mer effektiv oppgaveløsning og besparelser knyttet til for eksempel bruk av spisskompetanse, felles innkjøp av maskiner og utstyr, samt tekniske løsninger og digital infrastruktur.

Innen drift av vann- og avløpsanlegg har flere kommuner organisert felles driftsassistanse for slike produksjonsanlegg. Driftsassistanse finnes over hele landet, og denne type virksomhet synes dels å være organisert som foreninger og dels som IKS. Felles for tjenesten er at driftsassistansen har et godt fagmiljø, eller er knyttet til et fagmiljø av litt størrelse. Slik blir det mulighet for større spesialisering enn i de små kommunene. Slike løsninger er svært viktige for kommunene, og selv om det er et åpent spørsmål om driftsassistanse er en tilstrekkelig sterk løsning for mange kommuner, kan dette også være en mulig samarbeidsform å se til også for andre deler av kommunalteknisk sektor.

2.3.2 Samarbeid på tvers for å styrke kapasitet og kompetanse

Samarbeid er ikke bare et virkemiddel for å oppnå størrelse og økt kapasitet, men også for faglig utvikling blant personalet og kvalitetsutvikling i drift og tjenester. Funn fra dette FoU-prosjektet tyder på at kommunene kan samarbeide mer med hverandre for å sikre rekruttering, tilstrekkelig kompetanse, faglig utvikling, læring og felles standarder for bl.a. planbestemmelser og normer, noe som igjen kan vise seg i bedre, rimeligere og mer kostnadseffektive løsninger.

Fordelene med samarbeid i interkommunale selskaper (IKS) kan være å oppnå kritisk størrelse, mer styrke i drift og tjenester og økt konkurransevne som arbeidsgiver. Det er imidlertid viktig at kommunene finner en tilfredsstillende styringsmodell for selskapene, blant annet basert på læring fra kommuner med lang erfaring med drift av kommunale selskaper. Bekymringen er at interkommunalt selskap kan opptre for selvstendig og det er derfor viktig å sikre god eierstyring gjennom prosesser og dokumenter som understøtter informerte og kvalifiserte beslutninger. Om slike selskaper også skal eie anleggene, synes å være mindre avgjørende. Kanskje kan det være tilstrekkelig å arbeide etter prinsippene fra selvkostfordeling. Da vil alle utgifter som kan henføres til en enkelt kommune føres på gjeldende kommune.

Samarbeid kan også foregå i mindre formelle og forpliktende former, for eksempel via bransje- og interesseorganisasjoner som Norsk Vann og Kommunalteknisk Forening.

2.3.3 Ingeniørkompetanse må inn i kommunens strategiske planlegging

Dette FoU-prosjektet bekrefter og tydeliggjør behovet for helhetlig og sektorovergripende tilnærming i kommunalt plan- og prosjektarbeid og at alle fagområder involveres så tidlig som mulig i prosessene. Samtidig viser prosjektet at det er svært viktig at ingeniørkompetanse inndras på et tidlig tidspunkt, siden den strategiske planleggingen legger premisser for kvalitet og kostnader på et senere tidspunkt. Dette utfordres der hvor de tekniske tjenestene ikke er representert i kommunenes strategiske ledelse. I moderne organisatoriske løsninger er gjerne vesentlig kompetanse plassert i virksomheter lenger ned i organisasjonen og det er følgelig ikke

⁶ Rambøll 2013b.

alltid tekniske tjenester også er representert i den administrative kommunale strategiske ledelsen slik som ved konvensjonell etatsorganisering med stabsavdelinger.

Uavhengig av organisering er det viktig at kommunens strategiske ledelse trekker inn teknisk kompetanse i strategiske og langsiktige plan- og prosjektspørsmål, og at det, som tidligere nevnt, sikres en god overbygning i form av en helhetlig kommunal planstrategi.

- 2.3.4 Kultur, ledelse og eierstyring må understøtte helhet og langsiktighet
God ledelse er avgjørende, uavhengig av organisering, både for å understøtte kompetanseutvikling, samarbeid, helhetlig tenkning og innovasjon. Gode ledere må sette retning, gi tydelige tilbakemeldinger og skape forståelse for mulige konsekvenser ved ikke å løse oppgavene som blir foreslått. Rekruttering av gode ledere fordrer imidlertid at kommunene kan tilby konkurransedyktige betingelser og faglig interessante oppgaver.

Funn fra dette FoU-prosjektet tyder på at det er fordelaktig med så store fagmiljøer at den politiske ledelsen holder litt avstand til administrative og faglig spørsmål. Da vil rolledelingen mellom politisk og administrativ ledelse bli tydeligere. Kultur spiller sammen med ledelse en viktig rolle for å sikre god og effektiv oppgaveløsning i administrasjonen, samt tydelig dialog med politisk nivå om utfordringer, muligheter og kostnader.

Eierstyring er som nevnt også viktig, der et KF, IKS eller annen selskapsform benyttes. God eierstyring må understøttes av gode styringsdokumenter og prosesser. I tillegg kan det være nyttig å innhente erfaring og læring fra kommuner med (lang) erfaring fra ulike selskapsformer.

2.4 Samhandling med lokale og sentrale myndigheter

Den overordnede problemstillingen for dette FoU-prosjektet er hvordan kommunene skal sikre gode tekniske tjenester i årene som kommer. **En viktig faktor i denne sammenhengen er hvordan de tekniske tjenestene presenteres for politikerne i kommunestyret.**

Kommunestyret er den formelle eieren av bygninger og infrastruktur i kommunene, og viktige prioriteringer gjøres gjennom vedtak. De største beslutningene fattes ofte under behandling av budsjett og økonomiplan. Andre undersøkelser tyder på at tekniske tjenester er en salderingspost i budsjettet i mange kommuner. Spesielt gjelder dette vedlikehold av bygg og anlegg. En hypotese er derfor at tekniske tjenester taper i kampen om midler i kommunebudsjettet, fordi administrasjonen ikke er flink nok til å presentere behov, resultater og status i tjenestene. Dette motbevises av analysen av styringsdokumenter som er foretatt i forbindelse med dette FoU-prosjektet. Det som derimot bekreftes, er at kommunalteknisk sektor oppleves som usynlig for mange politikere, sammenlignet med sektorer som skole og helse.

Funn fra dette FoU-prosjektet viser at følgende er viktig for god samhandling med lokale og sentrale myndigheter:

- 2.4.1 Styringsdokumenter som synliggjør utfordringer, muligheter og konsekvenser
Politisk oppmerksomhet og grunnlag for styring forutsetter tilstrekkelig kunnskap og hensiktsmessig informasjon om hva som er tilstand, utfordringer og forventet utvikling på det kommunaltekniske området. Gode analyser og systematisk rapportering av tilstanden i systemene og i anleggene, sektorplaner og gjennomarbeidede handlingsplaner med klare mål og gode sammenligningstall, er et godt grep for å sikre fokus og informerte beslutninger. Det er også viktig for å sikre at det settes av nok midler til å redusere vedlikeholdsetterslep og foreta nødvendig oppgradering. Det er dessuten viktig at beslutningstakerne blir oppmerksomme på effekten av ikke å gjennomføre foreslåtte tiltak og mulige uønskede hendelser som kan bli resultatet av å nedprioritere anbefalinger fra administrasjonen.

Teknisk sektor er mindre ensartet enn andre kommunale tjenesteområder. Flere ulike departementer, direktorater og etater har ansvar for ulike kommunaltekniske områder, og styringshierarkiet er følgelig mindre oversiktlig og enhetlig sammenlignet med andre

tjenesteområder. Gode, helhetlige og retningsgivende styringsdokumenter i kommunene er viktig for å håndtere denne styringsutfordringen.

Funn fra dette FoU-prosjektet viser at kvaliteten på styringsdokumenter i teknisk sektor ikke skiller seg vesentlig fra andre sektorer, men at de kan bli bedre. Vår analyse tyder på at gode styringsdokumenter kjennetegnes ved at de har god presentasjon av tilstand/status og formål med tekniske tjenester, synliggjør økonomisk kontroll i form av nøkkeltall og sammenligninger med andre kommuner og benytter kvalitetsindikatorer som utgangspunkt for tilstands- og behovsanalyser. Format og formidling er også viktig, og gode dokumenter har det til felles at de er tjenesteorienterte, ikke for lange/omfattende, benytter et forholdsvis enkelt og tilgjengelig språk og redegjør for alternative løsninger.

2.4.2 Prosesser som understøtter dialog mellom administrasjon og politikere

For å gjøre politikerne best mulig i stand til å prioritere og fatte gode beslutninger er det avgjørende at de forelegges god, grundig og tydelig informasjon om tilstand, mål og konsekvenser. Det er ikke bare selve saksfremstillingen som er avgjørende for hvilke beslutninger som treffes. God internkontroll og gode redegjørelser både skriftlig og muntlig gjør politikerne bedre i stand til å vurdere og beslutte forslagene som legges frem politisk, samt forsvare vedtakene etterpå.

Et godt grep er å synliggjøre sektorens utfordringer og behov overfor politikerne i kommunen, gjennom god dialog og regelmessige møter mellom administrasjon og politikere. Dette fordrer at det etableres rutiner og strukturer for informasjon og drøfting, og at dette understøttes av god og tydelig ledelse.

2.4.3 Veiledning og støtte fra statlig hold

Funn fra dette FoU-prosjektet gir indikasjoner på at kommunene har mindre ressurser til vedlikehold, utbygging og oppgradering av den tekniske infrastrukturen, enn det staten legger til grunn ved tildeling av rammetilskudd til kommunene. I kombinasjon med det kommunaltekniske feltets kompleksitet, heterogene styringshierarki og små fagmiljøer, tilsier dette at økt veiledning og støtte fra staten kan være hensiktsmessig. Slik veiledning kan foregå på ulike måter, men det er viktig at den er samordnet, lett tilgjengelig og i et format som gjør at den enkelt kan revideres og oppdateres i tråd med ny lovgiving og policy.

3. TILSTAND OG UTVIKLINGSTREKK I KOMMUNALTEKNISK SEKTOR

Norske kommuner har ansvar for en rekke oppgaver som skal sikre innbyggernes velferd. Kommunene yter tjenester for mennesker i ulike aldre og livssituasjoner innen et bredt spekter av områder, inkludert helse og omsorg, barnehage og skole, barnevern, kultur og idrett, og tekniske tjenester. De forvalter store verdier i form av bygninger og eiendom, veier, og anlegg for vannforsyning og avløp.

Samtidig som det tekniske tjenesteområdet legger beslag på 20 prosent av de kommunale budsjettene, utgjør sektoren mål i antall årsverk kun 6,4 prosent, og dermed en vesentlig mindre andel av den samlede oppgaveporteføljen enn både helse og omsorg, og oppvekst.

Kommunalteknisk sektor skiller seg også fra de øvrige sektorene ved at det er et mer fragmentert fagfelt, med mange fagmiljøer, og ulike organiserings- og finansieringsmåter. I dette kapittelet ser vi på kjennetegn ved tilstanden på det kommunaltekniske området, samt utviklingstrekk som vil ha betydning for oppgaveløsningen i sektoren i årene fremover. I tillegg redegjøres det kort for tilstanden i de ti casekommunene som inngår i dette prosjektet.

3.1 Tilstand og styringssignaler

Regjeringen varslet høsten 2015 at de vil bruke nær 2,5 milliarder kroner på å ruste opp offentlige bygg og infrastruktur. Satsingen skal særlig skape jobber i fylker som er rammet av nedgangen i oljeprisen. I tillegg er det et nødvendig arbeid, skal en tro en rekke nyere rapporter og utredninger som belyser utfordringene en står overfor i kommunene.

Rådgivende Ingeniørers Forening (RIF) viser i rapporten om Norges tilstand i 2015 (*State of the Nation*) at etterslepet på vedlikehold og nødvendig oppgradering av infrastruktur utgjør 2600 milliarder kroner.⁷ Da tilsvarende tilstandsvurdering ble utarbeidet for første gang i 2010⁸, ble det tilsvarende vedlikeholds- og oppgraderingsbehovet beregnet til 800 milliarder kroner. RIF påpeker at den kommunale bygningsmassen har forfalt over lang tid, og at det fortsatt er et stort vedlikeholdsetterslep. De største barrierene for godt vedlikehold oppgis å være økonomiske ressurser og manglende fokus hos politisk ledelse. I fremtiden vil det først og fremst være behov for funksjonelle ombygginger samt nybygg som følge av demografisk utvikling.

Når det gjelder **kommunale bygg** fremhever RIF at man har behov for systematisk planlegging på kort og lang sikt for å imøtekomme dagens utfordringer med stort oppgraderingsbehov som følge av manglende vedlikehold over lang tid. Daværende kommunal- og regionaldepartementet (KRD) anslo i 2009 at 80 prosent av dagens bygningsmasse fortsatt skal benyttes i 2050⁹. Dette medfører at behovet for strategisk planlegging vil øke ytterligere. Dagens investeringsnivå ligger ni prosent under det nødvendige nivået. RIF anbefaler at det utformes en strategisk nasjonal oppgraderingsplan som forankres politisk på alle nivå. En slik plan bør sikre de økonomiske rammebetingelsene og skape forutsigbarhet. Videre bør det etableres oversikter som grunnlag for benchmarking/benchlearning, kompetanseheving og ressursutnyttelse innen bygg og eiendomsforvaltning. Uten en slik plan vurderer RIF at de negative tendensene vil fortsette.

Når det gjelder **kommunale veier** viser RIF til at det har vært en positiv utvikling i midler til drift og vedlikehold av kommunale veier de siste fire årene. Tilstanden på det kommunale veinettet vurderes likevel som dårlig, og det slås fast at tendensen er negativ. RIF påpeker derfor at kommunesektoren må prioritere betydelig økte midler til dette feltet dersom vedlikeholdsetterslepet skal reduseres. En rapport fra Multiconsult som er utført på oppdrag for KS påpeker det samme, og fremholder at det er behov for at bevilgningene økes med ca. 500 millioner kroner pr. år for opprettholde dagens tilstand, mens det for å redusere vedlikeholdsetterslepet til et akseptabelt ambisjonsnivå må bevilges 3 milliarder kroner hvert år

⁷ RIF (2015): *State of the nation*.

⁸ Ibid.

⁹ KRD (2009): «Bygg for fremtiden - Miljøhandlingsplan for bolig- og byggesektoren 2009-2012».

de neste 10-15 årene utover det som allerede er bevilget. Dette kan reduseres dersom mer effektive driftsmodeller innføres.¹⁰ Det understrekes at økte midler er særlig viktig med tanke på de økte kostnadene som vil komme i forbindelse med tilpassing til fremtidens klima. Mer ekstremvær skaper utfordringer for veinettet som blant annet må håndtere mer vann. Endringer i boligstruktur som følge av urbanisering vil også gi økt transportbehov for alle trafikantgrupper på det kommunale veinettet.

RIF anbefaler å gjennomføre en systematisk tilstandsanalyse for å få oversikt over situasjonen som grunnlag for prioriteringer. Kommunene må også prioritere å ta vare på eksisterende veinett framfor å bygge nytt. I byområder bør nyinvesteringer rettes mot miljøvennlige transportformer, herunder tilrettelegge for gang- og sykkelveier samt kollektivtransport. Multiconsult anbefaler at alle kommuner bør ha et system for oversikt over det kommunale veinettet, og påpeker at det allerede eksisterer flere slike systemer, bl.a. i regi av Statens vegvesen. Uavhengig av hvilket system som velges er det viktigste at det er inndelt i funksjonsklasser og baserer seg på en samlet behovsanalyse av hele veinettet. Videre anbefaler de at alle kommuner har gode planer for reduksjon av vedlikeholdsetterslep.

Når det gjelder **kvaliteten på de norske vannverkene** vurderer RIFs rapport at denne stort sett er god. Utfordringene er å sørge for stabil og sikker forsyning til enhver tid. Enkelte kommuner mangler alternativ forsyning, og dette medfører sårbarhet ved naturskade eller sabotasje. Hovedutfordringen synes imidlertid å være knyttet til lekkasjer på grunn av dårlig ledningsnett. RIF mener derfor at det er behov for store investeringer i ledningsnettet for å sikre fornyelse i takt med forfallsutviklingen. Etterslepet beskrives som stort og utskiftingstakten for liten.

Klimaendringer, befolkningsvekst og sentralisering gir økt risiko for forurensning av vannkilder og ledningsnett, samt knapphet på vann til befolkningen. Dette kan kompenseres for ved å redusere antall lekkasjer, men nybygging er også nødvendig. Dette innebærer også økt satsning på reservevannforsyning. Samarbeid på tvers av kommune- og fylkesgrenser vil være viktig i dette arbeidet. Mange kommuner sliter med oversikt over eget vannforsyningssystem. Ufullstendig kartverk medfører at mye informasjon mangler når tiltak skal planlegges. I tillegg sliter mange kommuner med for liten kapasitet til å ivareta alle oppgavene som skal gjøres. RIF foreslår derfor at vannbransjen får nasjonale planer hvor en synliggjør behovene på tvers av kommune- og fylkesgrenser. Dette vil også innebære tiltak for hvordan en skal styrke utdanning og rekruttering til bransjen.

Når det gjelder **avløpsanlegg**, påpeker RIF at dagens avløpsledninger har for dårlig tilstand og kapasitet til å ivareta økt vannføring, selv om renseeffekten på mange anlegg har blitt betydelig bedret. Tilstand og kapasitet utfordres særlig av økt vannføring som følge av klimaforandringene. Når rørsystemet ikke kan ta imot mer, finner vannet en egen vei på overflaten. Befolkningsvekst og urbanisering medfører økt fortetting og flere tette flater og dermed større utfordringer knyttet til overvannshåndtering. RIF fremhever at man må ta i bruk nye metoder for å håndtere regnvannet og for å forhindre at dette havner i avløpsnettet. Herunder er det behov for mer fordrøyning, vegetasjon, parker og grønne tak. En fersk offentlig utredning om overvann i byer og tettsteder viser til at 40 prosent av norske kommuner oppgir overvannsutfordringer som en stor kostnads- og velferdstrussel i deres kommune, og nær 60 prosent anser at kapasiteten i dagens overvannssystemer ikke er tilstrekkelig for å håndtere fremtidens nedbør.¹¹

RIF konkluderer med at nettet er i dårlig stand og at det er behov for store investeringer for å imøtekomme etterslepet og behovet for nye investeringer. Mange kommuner sliter også med for liten bemanning i forhold til de oppgaver de skal gjøre. Også avløpssektoren har utfordringer knyttet til manglende kompetanse. RIF fremhever at det må satses på økt rekruttering. Også for dette fagområdet fremheves viktigheten av samarbeid over kommune- og fylkesgrenser som et viktig virkemiddel for å møte fremtidens utfordringer.

¹⁰ Multiconsult (2015): Vedlikeholdsetterslepet langs kommunale veier.

¹¹ NOU 2015:16 *Overvann i byer og tettsteder*.

3.1.1 Hva betyr vedlikeholdsetterslepet for kommuneøkonomien?

For å få en forståelse av omfanget av dette vedlikeholdsetterslepet, kan vi sammenligne de beregnede kostnadene med kommunenes samlede økonomiske aktivitet. Brutto inntekter i kommune-Norge er ca. kr 300 milliarder kroner pr år. Innhenting av etterslepet som er dokumentert av RIF (650 milliarder kroner) over en tiårsperiode, betyr ca. 65 milliarder i økte investeringer/vedlikehold pr år. Dette utgjør ca. 20 prosent av inntektene til kommunene. Sammenlignet med innbyggertall, vil dette utgjøre mer enn 10 000 kroner pr innbygger pr år.

Videre er det ventet at innbyggerne og brukerne av de kommunale tjenestene vil stille større krav i fremtiden. Abonnentene kan komme til å stille større krav til kvalitet og leveringssikkerhet i vannforsyningen. I tilknytning til overvannshåndtering vil skade på eiendom komme i fokus. Som veiholder kan kommunene bli gjort ansvarlig for skader som følge av mangelfullt veivedlikehold. For å møte slike krav, vil behovet for investeringer i bygg og tekniske anlegg trolig øke ytterligere i fremtiden. Dette vil ha en betydelig påvirkning på den kommunaltekniske tjenesteproduksjonen i årene som kommer.

3.2 Utviklingstrekk og trender som vil påvirke tilbud og etterspørsel i kommunalteknisk sektor

3.2.1 Politiske endringer og reformer

I forbindelse med den forestående kommunereformen, som Stortinget har gitt tilslutning til, har et ekspertutvalg foreslått kriterier for en god kommunestruktur.¹² I delrapporten som ble levert i mars 2014 ble det presentert forslag til kriterier og prinsipper for oppgaveløsning i kommunene. Disse kriteriene er ment å skulle benyttes på lokalt, regionalt og sentralt nivå som et grunnlag for å vurdere kommunesammenslåing og ny kommunestruktur. På bakgrunn av kommunenes fire funksjoner (myndighetsutøver, demokratisk arena, tjenesteyter, samfunnsutvikler), har ekspertutvalget foreslått ti kriterier som er rettet mot kommunene. Disse kriteriene inkluderer tilstrekkelig kapasitet, relevant kompetanse, effektiv tjenesteproduksjon, økonomisk soliditet og funksjonelle samfunnsutviklingsområder.¹³

I sluttrapporten som ble levert i desember 2014, skulle utvalget vurdere og analysere eksempler på enkelte oppgaver som det kan være aktuelt å overføre til større og mer robuste kommuner.¹⁴ Bakgrunnen for dette er at norske kommuner i dag er generalistkommuner. Dette innebærer at alle kommuner skal imøtekomme de samme kravene når det gjelder tjenester til innbyggerne, planleggings- og utviklingsoppgaver i lokalsamfunnet, oppgavene som myndighetsutøver og ivaretagelse av demokratiske funksjoner uavhengig av innbyggertall, bosettingsstruktur, eller andre kjennetegn. Ettersom utvalget vurderer oppgaver som per i dag ikke er et kommunalt ansvar, inngår verken forvaltningen av kommunale veier, bygg eller vann- og avløpsanlegg i utvalgets vurdering. Utvalget legger imidlertid vekt på plansystemet og god kommunal planlegging som et viktig element og sentralt premiss for lokal samfunnsutvikling.

I forlengelsen av tematikken i ekspertutvalgets arbeid, blir det i Meld. St. 14 (2014-2015) *Kommunereform – nye oppgaver til større kommuner*, understreket at teknisk sektor i kommunene står for noen av de grunnleggende basistjenestene i samfunnet, og at størrelsen og sammensetningen av fagmiljøene i en kommune har betydning for kvaliteten i de tjenestene som tilbys innbyggerne. Kommuner med små fagmiljøer er sårbare med hensyn til uforutsette hendelser som sykdom og turnover, samtidig som de har færre ressurser til (videre) utvikling av tjenestene. Stor ulikhet i hvor gode og store kommunenes fagmiljøer er, gjør at det blir stor variasjon i kvaliteten på de tjenestene innbyggerne mottar. I mange små kommuner vil tilfældige svingninger i innbyggernes etterspørsel, samt ustabilitet eller variasjoner i fagmiljøenes kompetanse, kunne gi store konsekvenser for innbyggerne og kommunene. Denne uforutsigbarheten kan også gjøre det krevende å planlegge og utvikle tilbudet. For små

¹² Vabo-utvalget.

¹³ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014a).

¹⁴ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014b).

fagmiljøer kan på sikt gjøre det vanskelig å levere gode og likeverdige tjenester til innbyggerne. Innenfor tekniske tjenester som vann, avløp er små fagmiljø i de små kommunene. Kommunene har i gjennomsnitt 25 årsverk innenfor disse tjenestene, mens kommunene med under 5 000 innbyggere i gjennomsnitt har 3,7 årsverk.¹⁵

Det påpekes i stortingsmeldingen at utviklingen framover vil gi økt konkurranse om den kompetente arbeidskraften, og kommunene må være attraktive arbeidsgivere for å tiltrekke seg den arbeidskraften de har behov for. Større fagmiljø med kollegaer, tilstrekkelige oppgaver for personer med spesialutdanning, samt rammer som gir muligheter for utvikling og støtte, kan være en forutsetning for at fagpersoner skal søke seg til kommunesektoren. Undersøkelser viser også at små kommuner kan oppleve vanskeligheter med å rekruttere folk med god forvaltningskunnskap, i tillegg til tilstrekkelig fagkunnskap.¹⁶

3.2.2 Teknologisk utvikling: RIFs anbefalinger

RIF er opptatt av at ny styringsteknologi ikke er tilstrekkelig implementert i den offentlige infrastrukturen. RIF skriver eksempelvis at mange kommuner i dag har tatt i bruk sensorer og informasjonsteknologi i overvåkingen av avløpsanleggene, men dette kan utnyttes i mye større grad enn det gjøres nå. RIF mener også at det er sannsynlig at teknologiutviklingen vil øke disse mulighetene i årene fremover. Mer bruk av sensorer i overvåking, sanntidsstyring og fysiske observasjoner bedrer løpende oversikt og viten om ledningsnettene. Planmessig vedlikehold og utvikling gjennom innovasjon/teknologiutvikling vil også bidra til å sikre kvaliteten i nettene.

For å møte kravene til lavt energiforbruk og komfort, bygges moderne bygninger med stadig mer avanserte tekniske systemer. Drift og vedlikehold av disse systemene krever stadig mer spesialisert kompetanse. RIF fremhever at det er stort underskudd på slik kompetanse. Slik kompetanse mangler i dag både hos de som skal planlegge fremtidens bygninger, men ikke minst hos de som daglig skal drifte og vedlikeholde systemene. Det fremheves at det er viktig med forskning og utvikling på feltet som ser på hvordan brukergrensesnittene for disse systemene kan gjøres enklest mulig, slik at daglig drift kan utføres uten at det er nødvendig med avansert spesialkompetanse.

RIF understreker at bygg og eiendomsforvaltning er et bredt fagområde, som favner både tekniske, økonomiske og organisatoriske spørsmål. Slik situasjonen fremstår i dag er hverken kompetanseprofil, kapasitet og finansielle ressurser på plass i de fleste kommuner i dag. Utfordringene synes størst i små kommuner som er for små til å bygge opp nødvendig kompetanse og systemressurser for å møte de utfordringene de står overfor. I denne sammenhengen mener RIF det er særlig sentralt å se på hvordan ressursene og kompetansen kan utnyttes og utvikles på tvers av kommuner og fylkeskommuner.

For å kunne dra nytte av den teknologiske utviklingen på de ulike områdene, foreslår RIF at det settes i gang nasjonale prosjekter og lages nasjonale planer. Et nasjonalt eierskap til planlegging og utvikling av løsningene innebærer også at staten kan legge inn ulike former for oppfordringer, påtrykk så vel som ressurser. Dermed gis kommunene incitament til utvikling og mer samarbeid der det er hensiktsmessig. Teknologiutvikling er med andre ord et område som vil påvirke kommunene tjenesteproduksjon på det tekniske området i årene som kommer.¹⁷

3.2.3 Klimaendringer

Klimaendringer er et annet utviklingstrekk som vil påvirke kommunenes tekniske tjenesteproduksjon i fremtiden. Vestlandsforskning har i samarbeid med SINTEF og Bjerkneshuset utredet tre forhold i tilknytning til dette temaet¹⁸:

¹⁵ Meld. St. 14 (2014-2015)

¹⁶ Ibid.

¹⁷ RIF (2015): *State of the Nation*.

¹⁸ Vestlandsforskning (2011): *Klimaendringenes konsekvenser for kommunal og fylkeskommunal infrastruktur*.

1. Klimasårbarhet: vurdere konsekvenser klimaendringene vil få for kommunal og fylkeskommunal infrastruktur
2. Klimatilpasning: vurdere tiltak som kan gjennomføres innenfor kommunale sektorområder og innen kommunal og regional planlegging, gitt eksisterende klimaframskrivninger
3. Hindringer: vurdere hvilke hindringer som kan oppstå i arbeidet med klimatilpasning

Vestlandsforsknings rapport bygger på at samfunnets fremtidige klimasårbarhet er en sumeffekt av hvordan klimaet og samfunnet endrer seg. I rapporten skiller forskerne mellom en virknings- og en årsaksinnretning av klimatilpasningen. Et fokus på den ensidige effekten av klimaendringer kan lede oppmerksomheten ensidig i en virkningsinnretning, forstått som tiltak rettet inn mot en gitt virkning av klimaendringer (eksempelvis bygge rasvoller). Et fokus også på samfunnsendringer kan gjøre det enklere også å legge til grunn en årsaksinnretning av klimatilpasningsarbeidet, forstått som også å gjøre noe med prosesser som øker samfunnets eksponering for klimapåvirkning (eksempelvis endre utbyggingsmønsteret vekk fra områder med risiko for naturskade utløst av klimaendringer). Et særlig viktig tilpasningstiltak når det gjelder lokalisering av fysisk infrastruktur er styrking av kapasitet og kompetanse innen arealplanlegging. Andre viktige tilpasningstiltak som fremheves handler om å:

- Unngå å lokalisere infrastruktur til områder der det er risiko for naturskade
- Styrke overvåking og beredskap med hensyn til store fjellskred
- Unngå å lokalisere infrastruktur til areal som kan bli utsatt for havnivåstigning og stormflo
- Supplere eksisterende flom- og skredvurderinger med vurderinger ut fra forventede klimaendringer
- Innarbeide hensyn til klimatilpasning i eksisterende planlegging
- Unngå fragmentering av og inngrep i viktige biotoper og økosystem
- Utarbeide helhetlige klimatilpasningsplaner
- Forlenge tidsperspektivet i den ordinære kommuneplanleggingen

3.2.4 Kapasitets- og kompetanseutfordringer

Mangel på *administrativ kapasitet* (dette kan gjelde både strategisk ledelse, fagkompetanse, og antall ansatte), særlig innenfor arealplanlegging, miljøvern og landbruk går igjen som en hindring med hensyn til nesten alle tiltak som har blitt analysert i Vestlandsforsknings rapport. Mangel på administrativ kapasitet blir fremhevet som en viktig hindring både med hensyn til om det iverksettes tiltak, og i tilknytning til omfang og kvalitet på tiltakene som iverksettes. Dette fremkommer også i rapport fra NIVI¹⁹, hvor det påpekes at et flertall av kommunene mangler nødvendig administrativ kapasitet til å drive samfunnsplanlegging og arealplanlegging.

Rambøll gjennomførte i 2013 en undersøkelse om utfordringer og muligheter i kommunalteknisk sektor.²⁰ Her fremgikk det at norske kommuner har til dels store utfordringer med å løse oppgavene på en tilfredsstillende måte innen flere av de kommunaltekniske områdene.²¹ Civitas (2013) viser i sin rapport at en stor andel av kommunene mangler tilstrekkelig kompetanse og er ineffektivt organisert når det gjelder realkapitalforvaltning, hvilket har betydning for drift av veier, bygg og vann og avløp.²²

På den andre siden er manglende politisk kompetanse en hindring for helhetlig tilnærming til klimatilpassing, hvor klimatilpassing ses i sammenheng med andre miljøutfordringer, utslipp av klimagasser, og langsiktig bærekraftig utvikling. Videre blir hindringer knyttet til målkonflikter mellom jordvern og utbyggingsinteresser, og mellom et klimarobust utbyggingsmønster og utbyggingsinteresser, fremhevet.

3.2.5 Energi- og miljøkrav

Civitas (2013) fremholder at de siste tiårene har vært preget av stadig *strengere energi- og miljøkrav*, og trolig vil denne trenden med en skjerpning av regelverket fortsette i fremtiden. Blant

¹⁹ NIVI (2014): Kartlegging av plankapasitet og plankompetanse i kommunene.

²⁰ Rambøll (2013b). *Utfordringer og muligheter i kommunalteknisk sektor*

²¹ Ibid.

²² Civitas (2013). *Forvaltning av kommunesektorens eiendom og infrastruktur – dilemmaer og løsninger.*

annet må det forventes ytterligere restriksjoner på lokale utslipp til luft og vann, og strengere krav til produkter. *Høyere energipriser* forventes også, på bakgrunn av knapphet på energi og ytterligere integrasjon i det europeiske energimarkedet. I tillegg forventes *redusert utslipp av klimagasser*. Her påpekes det at kommunene først og fremst vil påvirkes eksternt av en mulig økning av drivstoffprisene, men dersom kommunesektoren innlemmes i internasjonal kvotehandel, vil de trolig besitte en vesentlig inntektskilde i form av konkurransedyktige utslippskutt.

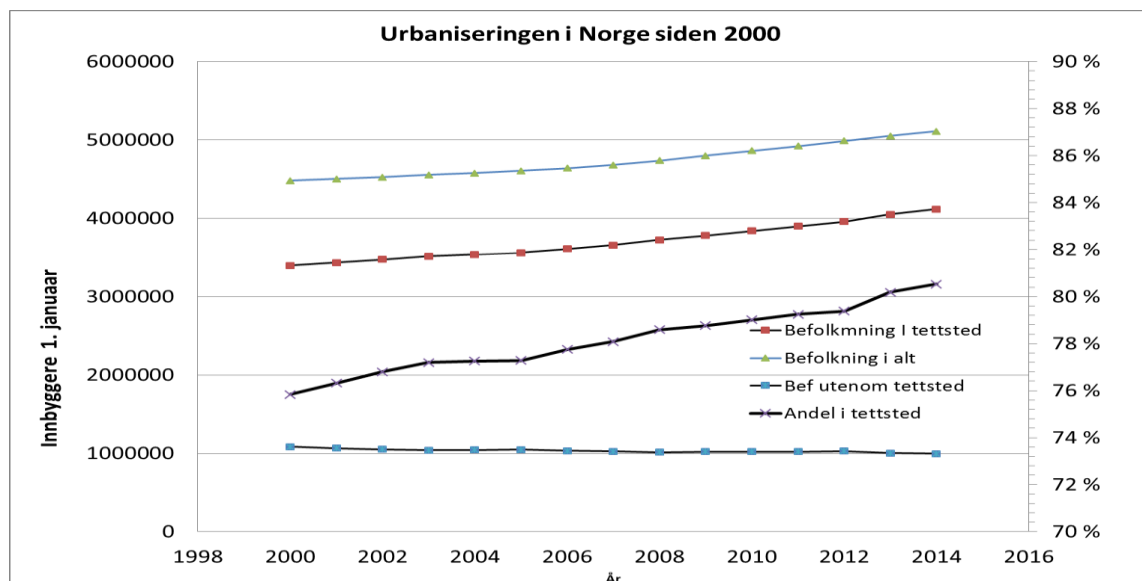
3.2.6 Demografiske endringer

Civitas (2013) påpeker at fokus på *universell utforming* vil medføre at bygg, utearealer og transportmidler som er åpne for offentligheten skal være tilgjengelige for alle. Nye krav kommer også til arbeidsplasser, institusjoner og boliger. En økende gjennomsnittlig levealder kan gi flere *eldre* og flere demente. En *mer mobil befolkning* vil gjøre det vanskelig å forutsi trender i forbindelse med befolkningsprognoser og kommunal planlegging. Også innvandring, bosetting av flyktninger m.m. gir nye utfordringer på dette området.

3.2.7 Urbanisering og fortetting

Urbanisering er en sterk trend både internasjonalt og nasjonalt, og for de 10 casekommunene i undersøkelsen representerer dette de største utfordringene i kommunalteknisk sektor. Veksten er stor i alle kommunene, og veksten foregår i all hovedsak i kommunenes tettsteder. Tettstedene vokser noe i areal, men det meste av veksten skjer ved økt tetthet i bruken av eksisterende tettstedsareal. Bildet som tegnes i de ti casekommunene gjenspeiler bildet som man ser i landet forøvrig. Figur 3.1 illustrerer befolkningsutviklingen i Norge siden 2000.

Figur 3.1: Befolkningsutviklingen i Norge og i tettstedene²³



Figur 3.1 viser at den totale befolkningsveksten etter 2000 tilsvare befolkningsveksten i tettstedene. Som et resultat av dette, har andelen av befolkningen som bor i tettsteder økt fra ca. 76 prosent til omtrent 81 prosent av befolkningen.

Økt bosetting og mer intensiv bruk av arealene fører til både mer trafikk og større arealkonflikter. Dette gjelder ikke minst mellom ulike typer trafikanter. Tettstedveksten fører også til at større områder i kommunene får stor avrenning. Avrenningen i allerede utbygde tettsteder blir langt større, med den konsekvens at kommunene får større utfordringer med å håndtere overvann.

Som en konsekvens av vekst og utvikling, blir også flere eksterne utbyggere involvert i kommunene. Moderne politiske løsninger med store utbyggere som får større ansvar for sine prosjekter, medfører større behov for klare regler og faste normer for løsningene som

²³ Kilde: SSB.

kommunene skal pålegge utbyggere, slik at ikke politiske myndigheter må trekkes inn hele tiden. I noen tilfeller fremgår det at utbyggere «presser» kommunene. Politikerne er heller ikke alltid egnet til å ta gode beslutninger i konfliktsituasjoner ut fra ønsket om å være positive og samarbeidsvillige, men uten innsikt i konsekvensene av å tenke kortsiktig. Administrativt ansatte opplever på sin side at de må forsvare politisk vedtatte normer. Da er det viktig at disse er godt gjennomarbeidet, entydige og forstått av den politiske ledelse før de er vedtatt.

3.2.8 Krav og forventninger fra brukere

Civitas (2013) skriver at økte brukerkrav forventes å prege fremtidens forvaltning av kommunenes tjenester. Forbrukere stiller stadig større krav til tjenester de betaler for, og i en kommunal sammenheng kan dette inkludere både vannforsyning, avløp, og kollektivtrafikk. Parallelt antas gebyrnivået å bli en viktigere konkurransefaktor kommuner imellom. Standard på og omfang av tjenester innbyggerne ikke betaler direkte for, slik som kommunale veier, inneklima i skolebygg, byrom/utearealer, idrettstilbud, etc., antas også å bli relevante faktorer i en stadig hardere kamp om innbyggere og næringslivsetableringer.

3.2.9 Endringer på arbeidsmarkedet

Civitas (2013) skriver at strengere krav til arbeidsmiljø antas å gjøre seg gjeldende i fremtiden (i likhet med forbrukere, blir også arbeidstakere mer bevisste på sine rettigheter, blant annet når det gjelder sikkerhet). Det samme gjør økt konkurranse om kvalifisert arbeidskraft. Generelt høyere pris på arbeidskraft vil i seg selv fremtvinge rasjonalisering. Samtidig blir lønn og andre goder et viktig kriterium for å tiltrekke seg folk som har nødvendig kompetanse i en situasjon hvor kommunene får nye oppgaver og nye behov. Ny teknologi, automatisering, nye arbeidsmetoder og/eller bedre organisering kan bidra til effektivisering og nødvendig innsparing. EØS-avtalen fremtvinger også stadig mer konkurranseutsetting. Fortsatt økende konkurranseutsetting, spesielt av rutinepregede og veldefinerte driftsoppgaver, kan trolig forventes.

3.2.10 Økonomisk eksponering

Til slutt fremheves økonomiske faktorer blant de nye utfordringene kommunene vil møte frem mot 2050. En forventet *økning i utgiftsnivået* vil prege både bruk av egen arbeidskraft og prisen på innkjøpte tjenester. Dette vil særlig påvirke kostnadene til arbeidskraftintensive aktiviteter som vedlikehold. Dette kan tenkes å være med på å framtvinge nye, mindre arbeidsintensive løsninger. Betjeningen av en kraftig økende *kommunal gjeld* vil også prege kommuners hverdag i mange år fremover. I tillegg kommer evt. nye låneopptak der en risikerer at virksomhet som kan lånefinansieres (nybygg, rehabilitering), kan bli valgt i stedet for ordinær drift og løpende vedlikehold. For å redusere sin egen eksponering/risiko fremheves det også som tenkelig at forsikringsbransjen i større grad vil fokusere på kommunens rolle med hensyn til for eksempel plassering av nybygg, skader forårsaket av dårlig inneklima, trafiksikkerhet, vannkvalitet ol. Det kan bli *flere regresskrav, og evt. søksmål/krav* fra innbyggere og næringsliv som anser seg skadelidt av årsaker de mener kan føres tilbake til kommunesektoren. Kommunene kan også i større grad bli utsatt for direkte straffeansvar.

På bakgrunn av disse nye utfordringene, påpekes det at fremtidens kommunaltekniske oppgaver vil preges av økte brukerkrav til både vei og samferdsel (både bilister og kollektivreisende antas å bli mer «kravstore») og til VA-virksomheten (spesielt vannkvalitet og forsyningssikkerhet). Det antas med andre ord at økte brukerkrav vil gjøre seg gjeldende både for områder som er gebyrfinansierte, og de som finansieres over ordinært budsjett.

På veisiden vil en mer mobil befolkning, større krav til universell utforming, befolkningsvekst, og skjerpede krav til både miljø og sikkerhet påvirke forvaltningen. Selv om kommunenes VA-virksomhet ikke berøres av like mange typer samfunnsinteresser som vei og bygg (og gebyrfinansieringen utvilsomt gjør dette området mindre sårbart for budsjettkutt og ulike samfunnsendringer), betyr ikke dette at det er færre utfordringer innen vannforsyning og avløp enn på de øvrige områdene. Våtere klima, mer ekstremnedbør og havstigning vil gi utfordringer knyttet til vannrelatert skade på overbygning og drensssystem i vei, fukt- og råteproblemer i

bygg, samt overløp i VA-nett. Økt konkurranse om arbeidskraft, spesielt i VA-sektoren, vil også gjøre det mer utfordrende å skaffe kvalifisert personell, anslås det.

Videre er det fare for at kommunesektorens høye gjeld og økte renteutgifter hindrer drift og vedlikehold, bla annet fordi dette er blant de mest tilgjengelige salderingspostene i budsjettssammenheng (spesielt for vei og samferdsel). At den kommunale virksomheten kan bli gjort rettslig ansvarlig etter søksmål og regresskrav fra forsikringsselskaper, utgjør også en utvikling kommunene må ta høyde for.

3.3 Kort om tilstand, utviklingstrekk og utfordringer i de ti casekommunene

I det foregående har vi sett på forhold som kan påvirke den fremtidige tjenesteproduksjonen i kommunalteknisk sektor. Dette inkluderer både forhold som kommunene ikke har direkte forutsetninger for å kontrollere, forhold som kommunene har anledning til å styre, og forhold som kommunene har mulighet til å påvirke. Utfordringsbildet som fremgår i utredninger og eksisterende forskning, gjenspeiles i stor grad av det som har kommet frem i intervjuer med informanter i de ti casekommunene som inngår i denne undersøkelsen, samt tilbakemeldinger fra stormøter/workshops med representanter fra kommuner, forskningsmiljøer og utdanningsinstitusjoner.

Et overordnet funn er at det vesentlige vedlikeholdsetterslepet i sektoren vil påvirke de kommunaltekniske tjenestene i årene som kommer, i form av behov for større investeringer for å fornye og oppgradere gamle bygg og infrastruktur. Mangel på ressurser blir fremhevet som en sentral del av situasjonen som vil prege kommunalteknisk sektoren i årene som kommer i de fleste kommunene som har blitt besøkt. Særlig på veisiden oppgir informantene at det er mangel på midler til tilstrekkelig vedlikehold og oppgraderinger, og at dette er en budsjettpost som ofte blir saldert ved behov.

De to øvrige utviklingstrekkene som trekkes frem i flest kommuner, omhandler klimaendringer, først og fremst mer nedbør i form av vann, og urbanisering og fortetting. Det påpekes at disse utviklingstrekkene opererer parallelt og forsterker effekten av hverandre, ved at mer nedbør kombinert med økt fortetting gir større behov for håndtering av avrenning og overvann. Urbanisering og fortetting av arealer stiller også nye krav til samarbeid mellom personer og enheter som driver planlegging og prosjektering, og medfører at sektorkunnskap blir stadig viktigere i planfasen. I denne sammenhengen fremkommer det stor enighet i kommunene om at kommuneplanarbeid er, og vil fortsette å bli, stadig viktigere. Det fremheves at kommunenes planlegging bør være både helhetlig - på tvers av fagområder, etater og tjenesteområder - og langsiktig. Dette fordrer at kommunene har tilgang på god, tilstrekkelig og relevant kompetanse, noe som belyses nærmere i neste kapittel.

4. FREMTIDIG BEHOV FOR KUNNSKAP OG KOMPETANSE I KOMMUNALTEKNISK SEKTOR

Flere tidligere rapporter viser at norske kommuner har til dels betydelige utfordringer når det gjelder kapasitet og kompetanse i kommunalteknisk sektor. Rambøll (2013b) viser i en undersøkelse at 95 prosent av kommunene oppgir utfordringer med å rekruttere tilstrekkelig kvalifisert arbeidskraft i kommunalteknisk sektor²⁴. Dette knyttes særlig til at kommunene er mindre konkurransedyktige når det gjelder lønn og at de vurderes som mindre interessante faglig sett. NIVI (2014) viser i sin undersøkelse at et flertall av kommunene mangler nødvendig administrativ kapasitet til å drive samfunnsplanlegging og arealplanlegging, mens Civitas (2013) og Vestlandsforskning (2011) dokumenterer mangel på kompetanse og/eller kapasitet knyttet til hhv. realkapitalforvaltning, samt arealplanlegging, miljøvern og landbruk.

I dette kapittelet ser vi nærmere på fremtidig behov for kunnskap og kompetanse i kommunalteknisk sektor, sett i lys av utviklingstrekk og utfordringer. Videre ser vi på hvilke grep kommunene kan ta for å bli mer attraktive arbeidsgivere på feltet, både på egenhånd og i samarbeid med andre.

4.1 Utviklingen skaper nye kompetansebehov

Vedlikeholdsetterslep, teknologiutvikling, klimaendringer, urbanisering og fortetting gir både utfordringer og muligheter. Ikke minst fremmer det nye arbeidsformer, og gir behov for nye kompetanser. Med utgangspunkt i det store vedlikeholdsetterslepet som bør innhentes og de store oppgavene som venter i kommunalteknisk sektor, er det fortsatt for få ingeniører i norske kommuner. Det er anslått behov for ca. 60 nye ingeniører hvert år, men det er for få som utdannes med bachelorgrad²⁵. Kommunene trenger også driftspersonell med fagbrev eller relevant erfaring.

Ingeniører med spesialkompetanse innen vann- og avløpsteknikk er særlig etterspurt. Både Rambølls undersøkelse fra 2013b og funn fra casestudiene i dette prosjektet viser at kommunene har størst utfordringer med å rekruttere tilstrekkelig kvalifisert arbeidskraft innenfor VA-området. I undersøkelsen ble dette relatert til stor mangel på nyutdannede med relevant fagkompetanse på dette området. Dette bildet bekreftes og forsterkes av herværende prosjekt. Innen VA er det behov for minst 30 ingeniører per år, mens det i de senere år er det blitt utdannet omtrent halvparten så mange.

Kommunene som inngår i dette prosjektet oppgir både direkte og indirekte at de har behov for større tverrfaglighet («ikke bare ingeniører»), for å ivareta strategisk og helhetlig planlegging og styring av kommunalteknisk sektor. Av mer fagovergripende kompetanser som kan bidra til dette, trekkes IKT-kompetanse, plankompetanse, prosjektlederkompetanse, og juridisk kompetanse frem som sentrale elementer. Kompetanse til å styre innleide konsulenter og entreprenører fremheves også av flere. Kommunene har behov for prosjektledere, blant annet på bakgrunn av mer bruk av byggherrestyrte entrepriser. Plankompetanse oppgis som en sentral faktor av flere grunner, eksempelvis for å sikre at det ikke bygges ut for tett og sørge for at det legges til rette for nødvendig infrastruktur for overvann, flomveier etc. I forlengelsen av dette fremgår det at planavdelingen trenger mer klimakompetanse. I flere kommuner spår de en utvikling hvor det blir mer vanlig å kjøpe inn tjenester utenfra. I den sammenhengen påpekes et behov for kompetanse til både å bestille og styre eksterne aktører.

²⁴ I Rambølls undersøkelse var det 70 prosent som svarte «ja» og 25 prosent som svarte «delvis» når de ble spurt om de opplever at det er utfordrende å rekruttere tilstrekkelig kvalifisert arbeidskraft i kommunalteknisk sektor i sin kommune.

²⁵ Etter sammenslåingen av NTNU og høgskolene i Gjøvik, Ålesund og Sør-Trøndelag pr. 1. januar 2016 blir det tilbud om nye bachelorgrader.

4.2 Rekrutteringsutfordringer

Rambølls undersøkelse fra 2013b viste at kommunene har størst utfordringer med å rekruttere ingeniører og sivilingeniører, hvor henholdsvis 83 og 84 prosent av kommunene oppga at det er utfordrende å rekruttere disse to gruppene. Videre oppga nær halvparten (46 prosent) av kommunene at det er utfordrende å rekruttere personell med teknisk fagskole, mens en fjerdedel (24 prosent) vurderte fagarbeidere som en utfordrende gruppe å rekruttere.²⁶ Videre fremkom utfordringer knyttet til rekruttering av kompetente ledere, personer med planfaglig kompetanse, jurister og sivilarkitekter til kommunalteknisk sektor. Det ble også fremhevet som spesielt utfordrende å rekruttere ingeniører med prosjekterings- eller prosjektlederkompetanse.

Funn i herværende prosjekt synliggjør ulike utfordringer og behov i casekommunene knyttet til rekruttering og kompetansebehov. Flere kommuner oppgir, i tråd med tidligere undersøkelser, at rekruttering av kvalifisert arbeidskraft er mest krevende innen VA-området. Det er ikke bare ingeniørkompetanse som etterspørres. I en mellomstor kommune oppgis det at det er størst mangel og behov for kvalifiserte fagarbeidere som er ute og drifter anlegg og infrastruktur. Dette gjelder blant annet håndtering av overvann og lekkasjesøk i vann- og avløpsnett. Den stadig mer automatiserte driften av bygg og anlegg trekkes også frem som et område som fordrer nye kompetanser kommunene har behov for. Selv i større kommuner har en sett seg nødt til å ansette folk med en annen kompetanse enn den de opprinnelig søkte, og tilby opplæring internt. I en kommune oppgis det at personer med «ren kommunalteknisk ingeniørkompetanse» nesten ikke finnes.

4.3 Hvordan kan kommunalteknisk sektor bli en mer attraktiv arbeidsgiver?

Med utgangspunkt i kompetansebehov og rekrutteringsutfordringer vil vi belyse hvordan norske kommuner kan bli mer relevante og attraktive arbeidsgivere for studenter og arbeidstakere med relevant kompetanse.

I den forbindelse er det nærliggende å se på hva som kjennetegner kommunene som *ikke* opplever rekrutteringsutfordringer? I Rambølls undersøkelse (2013b) oppga kun et fåtall av kommunene at de ikke har utfordringer med å rekruttere tilstrekkelig kvalifisert arbeidskraft i kommunalteknisk sektor. Viktige forklaringsfaktorer for disse kommunene handlet gjerne om mer generiske forhold, herunder strategisk geografisk plassering/nærhet til storby og/eller utdanningsinstitusjon, tilbud om trygg arbeidsplass med stabile arbeidsforhold og fleksible arbeidstidsbestemmelser.

I den grad herværende prosjekt har identifisert kommuner som *ikke* opplever å ha vesentlige utfordringer med rekruttering, ser det ut til at de kjennetegnes ved at de har 1) interkommunale selskaper, 2) kommunale foretak og 3) er store/større kommuner. Felles for disse aktørene er for det første at de har et større økonomisk handlingsrom og/eller handlefrihet og for det andre, at de har anledning til å etablere fagmiljøer av en viss størrelse. Dermed er de i stand til å overkomme de to største hindringene som har blitt identifisert i tidligere undersøkelser (manglende økonomisk konkurransedyktighet og små fagmiljøer²⁷), og står bedre rustet til å legge til rette for faglig spesialisering og/eller større bredde i oppgaveporteføljen og større prosjekter. I utgangspunktet er store kommuneorganisasjoner bedre rustet enn mindre kommuner til å tiltrekke seg kvalifisert arbeidskraft. Det er imidlertid ikke dermed sagt at alle kommuner hverken skal eller kan bli større, eller at de bør organisere seg i et IKS eller KF. Det er heller ikke slik at dette er kommunenes eneste mulighet til å bli mer attraktive.

Det finnes ulike virkemidler for å rekruttere kvalifisert arbeidskraft. Et virkemiddel er å samarbeide med andre kommuner både for å oppnå en viss størrelse, øke mulighetsrommet knyttet til faglige oppgaver, utfordringer og utviklingsmuligheter, samt redusere den økonomiske sårbarheten og belastningen på enkeltkommuner. Traineeprogrammet for tekniske tjenester på Romerike er et eksempel på et slikt samarbeid, jf. figur 4.1.

²⁶ Rambøll 2013 b.

²⁷ Ibid.

Figur 4.1: Om traineeprogrammet på Romerike

Tekniske Tjenester Romerike Traineeprogram

Traineeprogrammet på Romerike ble startet opp i 2008, på bakgrunn av utfordringer med rekruttering av ingeniører. Programmet omfatter i dag 11 kommuner og tre interkommunale selskaper, og har som formål å rekruttere og beholde dyktige og motiverte medarbeidere, bidra til omdømmebygging for kommunesektoren generelt, og teknisk sektor spesielt, samt å utvikle ledere og mellomledere til gode veiledere og mentorer.

Programmet retter seg mot nyutdannede ingeniører og sivilingeniører med inntil to års arbeidserfaring. Traineeperioden varer i 18 måneder, fordelt på tre perioder: to perioder i vertsorganisasjonen (kommune, foretak eller IKS), og en periode i rulleringskommune/-foretak/-IKS. Traineeene har fast lønn i perioden, og samme rettigheter og plikter som øvrige ansatte. Vertsorganisasjonen (kommune, foretak eller IKS) har arbeidsgiveransvaret i hele perioden. I fellesskap har medlemmene ansatt en traineekoordinator i 80 % stilling. Fellesutgiftene i ordningen fordeles mellom deltagerne.

Traineeene får mulighet til å prøve ut flere fagområder og arbeidsplasser, mulighet til å bygge både faglig og sosialt nettverk, en egen dedikert faglig veileder, en mentor som kan bistå dersom det oppstår vanskelige situasjoner, markedslønn for nyutdannede, samt en potensiell stilling i en kommune, kommunalt foretak eller IKS etter traineeperioden.

De 14 medlemmene får på sin side tilgang på ny kunnskap gjennom traineen, nye nettverk gjennom traineeprogrammet, hjelp med rekrutteringsprosessen, styrking av interkommunalt/regionalt samarbeid, bedret omdømme, og muligheten til å "teste" arbeidstakere før ansettelse. Kommunene/virksomhetene i traineeprogrammet har ansatt 28 av de 35 som har vært traineer i de fire første kullene. Det femte kullet startet høsten 2015 med 5 traineer, valgt ut i en gruppe på 63 søknader.

Utover konkrete eksempler som dette, gir undersøkelsen grunnlag for å fremheve følgende grep for å gjøre kommunen til en mer attraktiv og konkurransedyktig arbeidsgiver:

4.3.1 Kommunikasjonsarbeid

Flere informanter mener at kommunalteknisk sektor er «usynlig», har et «imageproblem», og «gjør lite ut av seg». I forlengelsen av dette tilskrives kommunenes utfordringer med å rekruttere tilstrekkelig kvalifisert arbeidskraft, at den kvalifiserte arbeidskraften rett og slett ikke har god nok kjennskap til, eller stor nok bevissthet om, kommunalteknisk sektor som arbeidsplass. Dermed er det et behov for tydeligere kommunikasjon og mer aktiv markedsføring og synliggjøring av kommunalteknisk sektor i rekrutteringsøyemed. Dette vil innebære å vise frem de spennende og mangfoldige arbeidsoppgavene, de faglige utviklingsmulighetene, den brede oppgaveporteføljen, og det viktige samfunnsansvaret, som ligger til en jobb i denne sektoren.

4.3.2 Faglige karriereveier og utviklingsmuligheter

For å tiltrekke seg flinke fagfolk, er det også viktig å legge til rette for karriereveier i kommunene. I mange kommuner er en karriere synonymt med å gå gradene som leder i kommuneorganisasjonen. For å nå ut til fagfolk som først og fremst er motivert og interessert i faglig fordypning, utfordringer og utviklingsmuligheter, er det imidlertid også viktig å legge til rette for karriereveier som ikke automatisk leder frem til lederansvar. Dette kan eksempelvis ta form av et system for faglige forfremmelser (slik at det ikke er nødvendig å bli leder for å gå gradene i organisasjonen), og en leduavhengig lønnsstige. På denne måten vil man kunne bli i bedre stand til å tiltrekke seg kvalifisert arbeidskraft som er motiverte for å gjøre karriere som fagpersoner, og som ikke nødvendigvis ikke ønsker å bli ledere.

4.3.3 Sterke fagmiljøer

Sterke fagmiljøer er ikke bare en viktig forutsetning for å levere tjenester av god kvalitet, men også for å rekruttere kvalifisert arbeidskraft (et miljø med kvalifisert arbeidskraft tiltrekker seg gode søkere). Ettersom det kreves rekruttering for å bygge sterke fagmiljøer i første omgang,

kan dette oppfattes som en vesentlig utfordring i mange kommuner, og særskilt i de mindre kommunene. Som vi påpekte over, har større kommuner (eller interkommunale selskaper) bedre forutsetninger for å bygge sterke fagmiljøer enn mindre kommuner, men det betyr ikke at små kommuner ikke kan skape sterke fagmiljøer.

4.3.4 Tydelige strategier og planer

Som et ytterligere ledd i å synliggjøre sektoren, og for å vise hva kommunen gjøre i årene som kommer, er det viktig at kommunene legger tydelige strategier og planer for fremtiden, som viser kommunens ambisjoner og planlagte prosjekter. Dette vil ikke bare bidra til bedre og mer forutsigbar oppgaveløsning i kommunen. Ved å synliggjøre spennende prosjekter og innsatser som skal gjennomføres, er det også nærliggende å anta at dette vil kunne ha en rekrutteringseffekt, dersom dette kommuniseres tydelig utad. Fra denne undersøkelsen fremgår det konkrete eksempler på at spesifikke prosjekter og planer for fremtiden har gjort enkeltkommuner interessant for kvalifiserte og kompetente arbeidstakere, jf. figur 4.2:

Figur 4.2: Nytt VA-prosjekt i Ullensaker kommune²⁸

Hurdalsjøen vannverk

Nytt vannverk skal bygges i Eidsvoll, med ledninger fra Gardermoen i Ullensaker, gjennom Nannestad og til Hurdalsjøen i Eidsvoll kommune.

Univann, som i dag leverer drikkevann til Ullensaker kommune, kan ikke lenger levere tilstrekkelig vann til å forsyne kommunens befolkning. Ullensaker kommune har derfor besluttet å bygge nytt vannbehandlingsanlegg med Hurdalssjøen som ny hovedkilde.

Det nye vannbehandlingsanlegget vil bli liggende i Eidsvoll kommune og skal knyttes til Ullensakers nett på Gardermoen. Prosjektet er delt i to hoveddeler, [vannbehandlingsanlegg](#) og [ledningsnett](#).

Det nye vannverket planlegges satt i gang i løpet av 2017.

4.3.5 Lønn og konkurransedyktighet

Punktet over viser at det ikke bare er lønn som tiltrekker kvalifiserte arbeidstakere. Lønn er og blir imidlertid en vesentlig faktor som påvirker kommuners konkurransedyktighet. Tekniske tjenester konkurrerer i større grad med arbeidsgivere i privat sektor enn øvrige kommunale tjenesteområder som barnehage, skole, og helse og omsorg. Mange kommuner opplever sterk konkurranse med private firmaer og interkommunale selskaper på det kommunaltekniske området. Spørsmålet er dermed om det er mulig å bedre kommunenes konkurransedyktighet innenfor det tekniske tjenesteområdet ved å fristille lønnsstrukturen i teknisk sektor området fra de øvrige tjenesteområdene, jf. figur 4.3:

²⁸ <https://www.ullensaker.kommune.no/no/Virksomheter/Kommunalteknikk/Vann-og-avlop/vannverk/>

Figur 4.3: Fristilling av lønnsstruktur i teknisk sektor

Ettersom ingeniører lønnes i henhold til kapittel 5 i hovedtariffavtalen (lokale lønnsstillingsbestemmelser), skjer lønnsfastsettelsen i sin helhet lokalt i den enkelte kommune. Ved lønnsfastsettelsen skal det blant annet tas hensyn til stillingens kompleksitet, og den enkelte ansattes kompetanse, ansvar, innsats, resultatoppnåelse og behov for å rekruttere og beholde arbeidstakere. Det skal være en naturlig sammenheng mellom arbeidstakerens kompetanse, kompetanseutvikling og lønnsutvikling. Der det foreligger spesielle behov for å beholde og rekruttere arbeidstakere, kan det foretas lønnsregulering ut over den ordinære, årlige, lønnsforhandlingen. Rent juridisk er det dermed ingenting i veien for å markeditilpasse lønnsnivået i kommunalteknisk sektor. Det synes imidlertid å være ulike vurderinger av hva som er lovlig (i juridisk forstand) og hva som er legitimt (i kulturell forstand) når det kommer til lønnsfastsettelse og lønnsforskjeller internt i kommunen, mellom ulike tjenesteområder. Eksempelvis antyder casestudien i denne undersøkelsen at det er bedre mulighet for markeditilpasning av lønn i større kommuner, kanskje fordi større forhold og lengre avstander gir større aksept for - eller mindre bevissthet om - lønnsforskjeller og markeditilpasning av lønn. Denne undersøkelsen antyder dermed at det kan være behov for å benytte handlingsrommet tariffavtalens kapittel 5 gir i større grad, slik at det blir lettere å konkurrere med private/større aktører. Kommunenes lønnsnivå vil åpenbart likefullt være avhengig av kommunens økonomiske situasjon, uavhengig av juridisk handlingsrom.

4.3.6 Tettere kontakt med universitets- og høgskolesektoren

Både denne og tidligere undersøkelser²⁹ viser at kommuner har begrenset samarbeid med UH-sektoren på det kommunaltekniske området. Slikt samarbeid vil være viktig både for å øke attraktivitet, rekruttering og utdanningsvolum for relevante utdanninger, gjøre utdanningene som tilbys mer relevante i henhold til kommunenes kunnskaps- og kompetansebehov, sørge for gjensidig overføring av kunnskap, samt legge til rette for samarbeid i konkrete forsknings- og utviklingsprosjekter som kan komme begge parter til gode. Her ligger det med andre ord et vesentlig og i stor grad utnyttet potensial.

4.4 Kommunenes samarbeid med utdanningssektoren

Samarbeid med utdanningsinstitusjoner er en viktig og nødvendig del av løsningen på kommunenes arbeid for å imøtekomme kunnskaps- og kompetansebehovet som har blitt diskutert over. Samarbeid er nødvendig for å rekruttere nyutdannede kandidater, men også for å sikre tilflyt av oppdatert og forskningsbasert kunnskap i tråd med sektorens behov. En annen gevinst er at kommunene får mulighet til å gi innspill og påvirke innholdet i utdanningene som tilbys, slik at disse kan imøtekomme kunnskapsbehovet i kommunalteknisk sektor.

Både denne og tidligere undersøkelser viser imidlertid at det er lite samarbeid mellom kommuner og utdanningsinstitusjoner på det tekniske området.³⁰ Rambølls undersøkelse fra 2013 viser at 11 prosent av kommunene oppga at de samarbeider med universiteter, høgskoler og/eller tekniske fagskoler for å rekruttere kvalifisert arbeidskraft til kommuneteknisk sektor. Der det forekommer samarbeid mellom kommuner og UH-institusjoner, omhandler dette i størst grad tjenesteområdene helse og omsorg, og oppvekst og utdanning. Eksempelvis viser kommunesektorens arbeidsgivermonitor 2015 at 56 prosent av kommunene har inngått samarbeidsavtaler med universitets- og høgskolesektoren, men at kun 16 prosent har samarbeidsavtaler knyttet til teknisk sektor.³¹ I samsvar med dette har Rambøll tidligere funnet at det foregår svært lite samarbeid mellom kommunalteknisk sektor og UH-sektoren.³²

4.4.1 Eksempler på samarbeid

I den grad kommunene samarbeider med utdanningsinstitusjoner på det kommunaltekniske området, innbefatter dette i hovedsak sommerjobber for studenter, deltakelse på jobb- og

²⁹ Rambøll 2013a.

³⁰ Rambøll 2013a; Rambøll 2013b; KS 2015b.

³¹ KS 2015b.

³² Rambøll 2013a.

utdanningsmesser, og tilbud til studenter om å skrive bachelor- og masteroppgaver. Det fremgår også eksempler på forskningsprosjekter hvor kommuner er samarbeidspart. Utover enkelttekst eksempler later det til at privat sektor viser interesse og ser på utdanningsinstitusjonene som viktige aktører i forbindelse med tilflyt av kompetanse og rekruttering av arbeidskraft, i større grad enn kommunene.³³ Dette var funn i undersøkelsen som ble gjennomført i 2013, og som i stor grad bekreftes i dette prosjektet.

Næringslivsringen er et samarbeidsforum mellom bygg og miljøteknikk ved NTNU, fakultet for ingeniørvitenskap og teknologi og bygnæringen. Målsettingen er å styrke kvalitet og relevans i studietilbudet innenfor bygg, samt styrke rekruttering til studiene.³⁴ Det finnes riktignok også samarbeid som involverer kommuner, jf. figur 4.4:

Figur 4.4: Vektorprogrammet

Vektorprogrammet er et eksempel på et slikt samarbeid. Dette programmet har som mål å øke interessen og forståelsen for realfag hos elever i ungdomsskolen, og har således ikke fokus på rekruttering til kommunalteknisk sektor som sådan. Programmet innebærer at studenter fra realfagslinjer på universiteter og høyskoler sendes ut til ungdomsskoler, der de bidrar med sin kunnskap i timene og fungerer som lærerens assistent. Etter å ha startet ved NTNU, der det nå finnes et tilbud til alle ungdomsskoler i regionen, har Vektorprogrammet senere blitt utvidet til NMBU i Ås, UiO i Oslo, HiST i Trondheim, og UiB i Bergen.³⁵ For øvrig er NTNUs Samarbeidsforum en av Vektorprogrammets sponsorer.

Omtrent halvparten av kommunene som inngikk i Rambølls undersøkelse om kommunaltekniske oppgaver i 2013 vurderte at utdanningsinstitusjonene tilbyr utdanninger som er i tråd med deres kommunaltekniske kompetansebehov. Særlig innenfor vann og avløp er det behov for mer kompetanse, både når det gjelder infrastruktur knyttet til vann og avløp, samt vannrenseteknologi. Det er få utdanningsinstitusjoner som tilbyr utdanninger innen vann og avløp i Norge. Kun NMBU har et eget vannstudium, mens vannfaget er en del av byggutdanningene ved andre utdanningsinstitusjoner (ved HiST, NTNU og HiØ). Dette kan forklares både ved lav etterspørsel etter slike utdanninger fra studentenes side, samt begrenset tilbud grunnet lite VA-kompetanse ved institusjonene. Få uteksaminerte VA-kandidater de siste tiårene har fått en dobbel negativ virkning på rekrutteringen av kvalifisert arbeidskraft innen VA-området i kommunalteknisk sektor.

Denne undersøkelsen indikerer at det er et generelt ønske om mer dialog og samarbeid, både fra kommuner og utdanningsinstitusjonenes side. Dette er et positivt funn og gir grunn til optimisme. Realisering av et slikt samarbeid avhenger imidlertid av at en eller begge partene tar initiativ og uttrykker et eksplisitt ønske om å gå inn i en dialog. UH-miljøene samarbeider med mange eksterne aktører i ulike prosjekter. Disse aktørene får dermed «en plass ved bordet», og blir på den måten involvert i beslutninger og får direkte eller indirekte mulighet til å påvirke hva institusjonene underviser i og forsker på. Dette gjelder både offentlige og private aktører, samt øvrige forskningsmiljøer. I samsvar med øvrige funn, er det imidlertid lite samarbeid med kommuner, bortsett fra de aller største kommunene.

4.4.2 Kommunene må bli mer synlig for studenter i tekniske fag

Studentundersøkelser gjennomført av Norges ingeniør- og teknologiorganisasjon (NITO) viser at et fåtall ingeniør- og teknologistudenter har et ønske om å begynne i kommunesektoren etter fullført utdanning. Utdanningsbildet for kommunene bekreftes og forsterkes av NITOs behovsundersøkelsen som viser at en stor andel av kommunene synes det er vanskelig å få tak i og rekruttere ingeniører.³⁶ Studentene har i NITOs undersøkelser oppgitt lønn som en viktig faktor, men fremhever også spennende arbeidsoppgaver, arbeidsmiljø og faglige utviklingsmuligheter som grunnlag for sine preferanser.³⁷

³³ Rambøll 2013a.

³⁴ <http://www.naringslivsringen.no/>

³⁵ <http://www.vektorprogrammet.no>

³⁶ <http://www.nito.no/Student/Norge-2050-Et-kommuneeventyr/>

³⁷ www.nito.no/Nyheter/2012/Utdanning-og-miljo/De-unge-ingeniorene-vender-kommunene-ryggen

I prosjektet har vi snakket med representanter for ingeniør- og teknologistudenter, utdanningsinstitusjoner og kommuner for å utveksle erfaringer, synspunkter og ønsker for fremtiden. Her kom det frem at studentene vet lite om kommunen om arbeidsplass og arbeidsgiver. I den grad studentene har et inntrykk av kommunen som arbeidsplass, påpekes det på den positive siden at de tror en jobb i kommunalteknisk sektor er preget av tverrfaglighet, tidlig ansvar, og trygghet. På den negative siden, har studentene også et inntrykk av at kommunen er en traust og lukket arbeidsplass, preget av langsomme prosesser. Studentene erkjenner at dette inntrykket er preget av manglende kunnskap og et generelt «image» av norske kommuner blant ungdommer. Av dette kan det avledes at den manglende interessen for å arbeide i kommunal sektor til en viss grad trolig kan tilskrives manglende informasjon og kunnskap om hva et slikt arbeid faktisk innebærer og at det gjør det vanskelig for studenter å gjøre seg opp en mening om kommunen som arbeidsplass.

Studentene forteller at de får mange henvendelser fra potensielle arbeidsgivere gjennom studietiden, og de dermed har få insentiver for å oppsøke kommuner på eget initiativ. Samtidig gir studentene uttrykk for interesse for å lære mer om kommunalteknisk sektor, men at «kommunene må ta initiativ». Det er følgelig denne undersøkelsens konklusjon at kommunene må komme mer på banen for å gjøre seg mer kjent blant studentene. Synlighet, tilstedeværelse, kjennskap og omdømme fremstår som sentrale faktorer i så henseende. Det påpekes også at det er viktig at kommuner viser aktivt at de prioriterer rekruttering og studentarbeid. Studentene foreslår selv flere mulige grep og tiltak for å øke rekrutteringen til kommunene:

- Bedriftspresentasjoner
- Deltakelse på karrieredager
- Gjesteforelesninger
- Tilbud om sommerjobber
- Studentoppgaver
- Bruk av sosiale medier
- Tydelige stillingsannonser

Flere kommuner har nok iverksatt ett eller flere av disse tiltakene allerede, men funn fra prosjektet tyder på at det er potensial for mer. Studentene oppgir selv at det første møtet med fremtidig arbeidsgiver ofte skjer gjennom sommerjobb eller samarbeid om bachelor- eller masteroppgave. Mange studenter treffer ofte entreprenørfirmaer, konsulentselskaper eller statlige virksomheter (eksempelvis Statens vegvesen) i slike sammenhenger, og i mindre grad kommuner. Følgelig er det viktig at kommuner i større grad kommer på banen med slike initiativ, dersom de ønsker å rekruttere flere nyutdannede kandidater. Studentene vi har snakket med demper også fokuset på lønn som barriere for å arbeide i kommunal sektor. De påpeker at lønn er en vesentlig faktor, men at godt arbeidsmiljø, status, utfordrende arbeidsoppgaver og god oppfølging også er viktig for valg av arbeidsgiver. Dette samsvarer også med NITOs studentundersøkelser, som viser at lønn ikke er den eneste faktoren som er avgjørende for valg av arbeidsgiver.

4.4.3 Rekrutteringskanaler

KS har i arbeidsgivermonitoren for 2015 gjort et dypdykk for å finne ut om arbeidsgivere og studenter benytter de samme rekrutteringskanalene.³⁸ Ledere og studenter i kommuner og fylkeskommuner er blitt spurt om hvilke kanaler/veier som benyttes når de skal finne kvalifiserte kandidater til ledige stillinger. På tilsvarende måte er unge under utdanning fra helse-, utdannings- og tekniske fag spurt om hvilke kanaler/veier de vil bruke når de skal søke jobb etter endt utdanning.

Funnene viser at arbeidssøkere og arbeidsgivere benytter seg av en rekke ulike kanaler og veier for å finne hverandre i arbeidsmarkedet. Studentene vil bruke mange ulike kanaler når de skal søke jobb. Flest - 75 prosent av studentene - svarer at de vil bruke FINN.no og arbeidsgivers

³⁸ KS 2015b.

egen hjemmeside. Videre oppgir mange at de vil sende åpne søknader og lete etter annonser på ulike steder på Internett. En tredjedel av studentene svarer at de vil delta på karrieredager med arbeidsgivere, bruke LinkedIn, og søke sommerjobber. Kun 28 prosent av studentene leter etter jobbannonser i aviser, tidsskrifter og fagblader, og kun 5 prosent benytter Facebook. Studenter innen tekniske fag benytter i større grad også andre internettkanaler enn studenter som tar utdannings- og helsefag. Spesielt gjelder dette bruk av LinkedIn. Studenter som tar tekniske fag vil også i langt større grad delta på karrieredager, søke sommerjobber, og bruke private kontakter i jobbsøkingen, enn studenter som tar utdanningsfag og helsefag.

I motsetning til studentene anser kommunale ledere tradisjonelle rekrutteringskanaler, slik som annonse i papiraviser og fagblader, som mest hensiktsmessig for å finne kvalifiserte søkere. Om lag 58 prosent av kommuner og fylkeskommuner bruker egen hjemmeside. I noe mindre grad brukes andre nettstedene som NAV, FINN.no, Facebook og annonse andre steder på internett. Kun 2 prosent av lederne anser profilering av kommunale jobber på universitet og høyskoler som hensiktsmessig for å finne kvalifiserte kandidater.

Arbeidsgivermonitoren viser at det ikke er én riktig formel for å nå prospektive arbeidstakere, men at studenter innen helse, utdanning og tekniske fag har ulike preferanser og metoder for å finne arbeid. De viktigste kanalene er FINN.no, kommunens egen hjemmeside, ulike nettsider for annonsering, og LinkedIn. I tillegg bør de aktivt legge til rette for åpne søknader, siden hele 45 prosent av studentene vil sende åpen søknad til virksomheter der de ønsker å få jobb, samt tilby sommerjobber og profilere seg på karrieredager.

Arbeidsgivermonitoren tydeliggjør også at kostnader til rekruttering kan reduseres, og presenterer Stavanger kommune som et godt eksempel på dette. Stavanger har benyttet sosiale medier i flere av sine rekrutteringsprosesser og har fått flere kvalifiserte søkere til en lavere kostnad. De jobber langsiktig og strategisk med å profilere sine arbeidsgiverkvaliteter og legger ut ledige stillinger på kommunens egen hjemmeside og i flere internettkanaler.

5. ORGANISERING AV TEKNISKE TJENESTER

Det er dokumentert at norske kommuner har ulike utfordringer med å løse sine oppgaver på en tilfredsstillende måte innenfor de kommunaltekniske tjenestoområdene. I dette kapitlet ser vi nærmere på i hvilken grad organiseringen av de kommunaltekniske tjenestene kan være med å imøtekomme disse utfordringene. Den første halvdel av kapitlet tar for seg ulike organiseringsmåter for de tekniske tjenestene, før vi i den andre halvdel drøfter sentrale forutsetninger og suksesskriterier for god organisering og oppgaveløsning.

5.1 Organisering for å ivareta ulike oppgaver

Først skal vi se på kjennetegn ved oppgavene som først og fremst har det til felles at de i stor grad bemannes og styres av ingeniører, selv om mange andre fagfolk også trekkes inn i oppgaveløsningen.

Innen vann, avløp, vei ligger det forvaltningsoppgaver på vegne av eier, kommunen som organisasjon og kommunen som lokalsamfunn, i tillegg til driftsoppgaver og store vedlikeholdsoppgaver. Dette er i langt mindre grad en del av bygningsdriften. Med forvaltningsoppgavene tenker vi her først og fremst på:

- Ilegge forbud
- Gi påbud
- Innskrenke rettigheter
- Gi rettigheter
- Fordele knappe ressurser mv.

Myndighetsutøvelse innebærer at man også må føre kontroll med at regelverk overholdes og at konflikter mellom tredje part kontrolleres og behandles på en forsvarlig og rettferdig måte.

For de kommunale veiene gjelder det f.eks. regulering av utkjørsler. Fordele utgifter knyttet til opparbeiding av felles løsninger etc. For vann og avløp gjelder det tilkøpling til nettet og krav til separering av avløp etc. Teknisk ledelse skal også sørge for at kommunen kan sikre miljøet og sørge for at det er skjermet mot forurensning av ulik karakter.

Eiendomsforvaltningen er i større grad en ren funksjonsoppgave for kommunene med sikte på at de ulike stedlige og sentraliserte tjenestene kan drives i egnede bygg med ønsket standard. I tillegg vil eiendomstjenesten kunne ha ansvaret for renhold og andre driftsoppgaver. Forvaltningen vil som regel ha et betydelig ansvar for planlegging, prosjektering og bygging av nye anlegg i den grad det er aktuelt. Bygningsdriften er også i økende grad et spørsmål om systemer for langsiktig optimalisering av ressursbruken.

Når man skal organiserer tjenestene etter alternative modeller må man legge arbeid i å definere etatens ulike arbeidsoppgaver med sikte på å sortere hva som kan fristilles og effektiviseres og eventuelt gjøres til gjenstand for konkurranse.

Skillet mellom forvaltning av lover og regler og produksjon av tjenester er viktig. Det er også klart at det kan være klokt å skille mellom det å vedta hva man skal gjøre og lage begrunnelser for handlingene og det å utføre arbeidet som vedtaket medfører. Bestiller- utfører skillet dannet på 90-tallet grunnlaget for organisering av mange svenske kommuner. To norske kommuner laget også ordninger der man prøvde ut prinsippet ved organisering av kommunene.³⁹

5.2 Ulike organiseringsmåter i kommunene

For noen fremstår spørsmålet om organisering som enkelt. Selskapsdannelser og interkommunalt samarbeid har i mange tilfeller blitt lansert som de selvfolgelige og beste løsningene. Likevel er

³⁹ Ski kommune i Akershus og Våler kommune i Østfold fikk tilskudd fra KOM i forbindelse med et prøveprosjekt med bestiller utvalg. Kommunestyret har vedtatt å innføre ny politisk struktur fra 01.01.03.

det ikke vanlig å organisere de tekniske tjenestene i kommunale foretak eller interkommunale selskaper. Vi ser her nærmere på ulike løsninger, begrunnelser og motforestillinger.

Kommunenes ønske om rasjonell drift har medført at man innen teknisk sektor har benyttet andre organisatoriske løsninger enn den vanlige etatsmodellen. Store kommuner som Oslo har benyttet mange organisatoriske løsninger. Kommunen har både KF-er og AS-er, og er dessuten engasjert i interkommunale selskaper. Virksomhet med salg til andre er organisert som AS og virksomheter med leveranser til kommunene selv er organisert som KF når virksomheten ikke er organisert som etat. Om tjenestene er organisert innenfor egen driftsorganisasjon er det noen kommuner som velger en bestiller-/utfører organisering. Hensikten er å søke oppnå de samme fordelene internt i egen organisasjon som man kan oppnå med selskapsorganisering. Med en bestiller-/utførerorganisering kan man oppnå et tydelig organisatorisk skille mellom de som definerer kvaliteten og omfanget på oppgavene og de enhetene som leverer tjenestene.

For å få et overblikk over hvor vanlig det er at kommunene legger oppgaver til andre organisasjonsledd enn etatene, har vi hentet inn fakta fra organisasjonsdatabasen for kommunene.

Organisasjonsdatabasen som driftes av kommunaldepartementet, blir oppdatert hvert fjerde år. Dagens base er fra 2011. Den er analysert og rapportert av NIBR⁴⁰. I rapporten skriver NIBR at; *Revisjonen av kommuneloven fra 1993 gav støtte til omfattende endringer i organisatoriske forhold på første halvdel av 1990-tallet, en endringsbølge som i store trekk vedvarte fram til 2004. I kartleggingen fra 2012 finner NIBR ikke dramatiske omskiftninger fra undersøkelsen i 2008 ble gjennomført. Endringene i de overordnede politiske og administrative strukturene er små. Det kan tyde på at organiseringen i større grad har «satt seg» i kommunene.*

Nedenfor ser vi hvordan de tekniske tjenestene er organisert og i hvilken grad man bruker private leverandører for de tjenestene som omfattes av vår rapport.

I tabell 5.1 skiller det mellom:

1. Kommunens egen driftsorganisasjon – etat og bestiller-/utfører modell
2. Gjennom kommunalt foretak
3. Gjennom interkommunalt samarbeid (etter kommuneloven § 27)
4. Gjennom interkommunalt selskap (lov om interkommunale selskaper)
5. Gjennom aksjeselskap
6. Ved kjøp fra private
7. Ved kjøp fra frivillige organisasjoner/ideelle stiftelser

Annet omfatter interkommunalt samarbeid i form av administrativt vertskommunesamarbeid (etter kommuneloven § 28-1 og interkommunalt samarbeid i form av vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd (etter kommuneloven § 28-1 c).

Når kommunen har flere løsningsmodeller, vil summen pr tjeneste bli mer enn 100 prosent.

⁴⁰ NIBR (2012). *Kommunal organisering 2012*. Redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase.

Tabell 5.1 Kommunal organisering av tjenestene innen vann, avløp, vei og eiendomsdrift

Tjeneste	Etat	Foretak	IK samarbeid	IKS	AS	Private	Fri-villige	Annet
Vann	83,3	1,7	2,5	8,3	3,3	4,2	0	3,4
Avløp	87,3	1,7	2,5	5,9	2,5	1,7	0	0,8
Drift anlegg	97,5	3,4	0	0	0	19,3	1,7	0
Drift bygning	95,9	5,8	0	0	0,8	20,7	0,8	0
Renhold	94,9	4,2	0	0,8	0	9,3	0	0
Drift kulturanl.	80,6	4,1	0	1,0	6,1	4,1	8,2	0
Boliger	85,7	7,6	0	0,8	1,7	16,0	5,9	0
Veivedlikehold, snø	83,2	0,8	0	0	0	65,5	0	0

Tabell 5.1 viser at de aller fleste kommunene drifter de tekniske tjenestene som en etatsoppgave. De fleste oppgavene ivaretar kommunene helt eller delvis gjennom egen driftsorganisasjon. En tjeneste som avviker svært mye fra dette bildet, er snøbrøyting, hvor 65,5 prosent av kommunene kjøper snøbrøyting fra private tilbydere

Når det gjelder bygningsdrift, er det noen interessante ulikheter avheng av hvilke type bygg det gjelder. 80,6 prosent drifter bygg og anlegg selv. 4,6 prosent drifter gjennom eget foretak og 6,1 prosent gjennom aksjeselskap. 8,2 prosent av kommunene benytter frivillige og stiftelser til drift av kulturanlegg. Det er sannsynlig at en god del av de frivillige organisasjonene er lokale idrettslag. For boliger gjør 5,9 prosent av kommunene det samme. Private benyttes i varierende grad fra 1,7 prosent vedrørende avløpsanlegg til 20 prosent for drift av bygninger. Drift av vei og snøbrøyting kommer som omtalt, i en særklasse.

Vann og avløp adskiller seg fra de andre tjenestene ved at henholdsvis fra 13 til 17 prosent av kommunene har valgt å drifte disse utenfor egen organisasjon. IKS er den vanligste formen og brukes av henholdsvis 8,3 prosent og 5,9 prosent.

I de følgende avsnittene går vi gjennom noen eksempler på ulike organisatoriske løsninger. Disse presenteres med bakgrunn i at de har blitt fremhevet som gode eksempler i casekommunene. I tillegg skal vi se på Drammen kommunes erfaringer med eierstyring av ulike typer selskaper gjennom mange år.

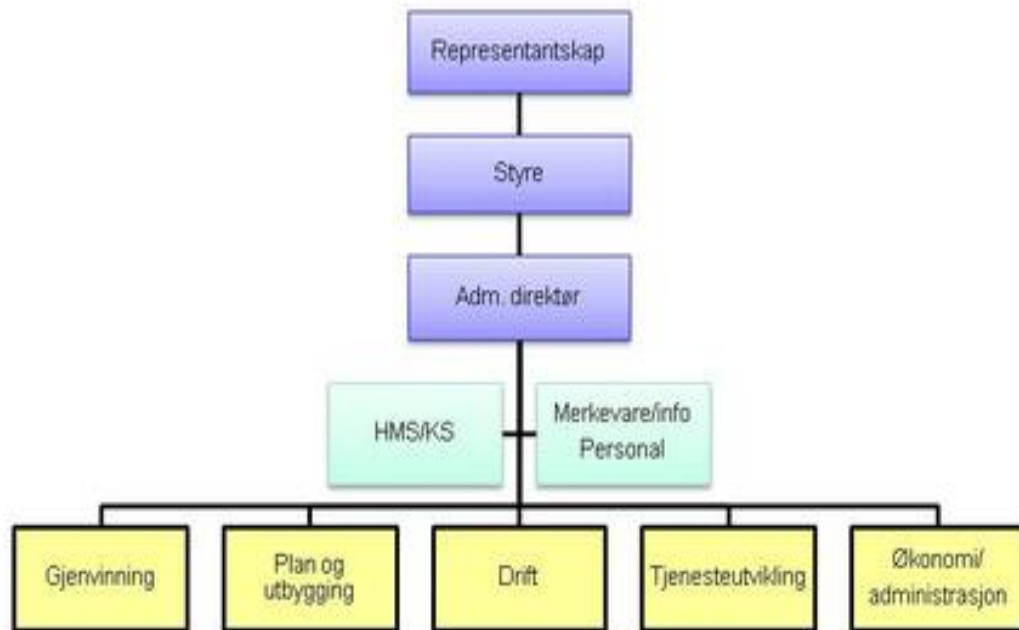
5.2.1 Interkommunalt selskap: IVAR

Figur 5.1: Om IVAR

IVAR er et interkommunalt vann-, avløp- og renovasjonsselskap (IKS), som er utviklet over tid med 8 kommuner på Jæren og 5 kommuner i Ryfylke som medeiere. Selskapet operer som et engros selskap som leverer vann på ett eller flere punkter i kommunen og henter avløpsvann på hovedledninger. Kommunene eier selskapet i forhold til folketallet pr 1. januar og er ansvarlige for selskapets forpliktelser etter eierandel.

Figur 5.2 viser at IVAR er organisert etter et mønster som er blitt vanlig for denne type selskaper. Det betyr at man kan spesialisere oppgavene som de ansatte arbeider med. Man har volum på kompetanseenhetene og selskapet rekrutterer i markedet i forhold til oppgavens karakter.

Figur 5.2 Organisasjonsmodell for IVAR



Selskapet har fleksibilitet slik at selskapet ikke bare er leverandør på vann og avløpssiden. Det går også inn i driftsavtaler med kommunene for ledningsnett fram til forbrukene, men de fleste kommunene drifter sine vann og avløpsnett selv. Det betyr at de små kommunene kan ha en bemanning som om de var store.

Av regelverket fremgår det at selskapets kostnader i hovedsak skal dekkes ved salg av selskapets tjenester. Kostnader som ikke kan tilbakeføres til produktene, skal dekkes forholdsmessig mellom eierkommunene. Regnskapet føres etter regnskapsloven, noe som fører til at selskapet lettere generer ressurser til vedlikehold.

Av årsmeldingene ser vi at selskapet driver med optimalisering av nye løsninger som utviklingsprosjekter og forskningsoppdrag. Prisene for vann og avløp i kommunene virker moderate og kan tyde på god effektivitet. Forklaringen kan også være at hovedstammene i transportsystemet ble bygget på 60 og 70-tallet med et annet prisnivå, men dette er ikke forsøkt evaluert.

Selskapet omsatte for ca. 430 mill. kr i 2014 og hadde over 200 ansatte.

Informantene oppfatter IVAR som et godt selskap. De fastslår at IVAR har god leveringssikkerhet, et stort fagmiljø. Selskapet tilbyr konkurransedyktige lønn, noe kommunene selv av og til får svi for ettersom mange flinke ingeniører går til IVAR når de slutter i kommunene.

Lederne i kommunene oppfatter at de selv ikke kan konkurrere på det lønnsnivået som IVAR holder. Noen av informantene tenker at deres egen organisasjon hadde hatt større frihet om de var organisert som foretak. Man forestiller seg at det kunne vært en fordel. Det ville da blitt mulig å bygge et sterkere og mer stabilt fagmiljø, tror de.

Selv i Sandnes med ca. 70 000 innbyggere er man ikke fremmed for at det kunne vært en fordel å legge alt ansvaret for planlegging og VA drift inn i IKS-et. Argumentasjonen er at det er et dynamisk vekstmiljø, godt fagmiljø, og at selskapet kan tilby litt høyere lønn, med større stabilitet i arbeidsstokken.

5.2.2 Kommunalt foretak Sørums Kommunalteknikk KF

Sørums Kommunalteknikk KF har 28 ansatte. Selskapet er matriseorganisert. Det er organisert etter fag, prosjektledelse og produksjon. Virksomhetsleder har personalansvar og overordnet faglig og økonomisk ansvar. I tillegg er det to fagledere i fag- og prosjektavdelingen. De konsentrerer seg kun om det faglige, og slipper det personalmessige. Fagledernes ansvar går på tvers av organisasjonen, horisontalt. Hvem som jobber med vann, avløp eller vei kan variere i en fleksibel organisasjon. Faglederne er ansvarlige for organisasjonens faglige nivå og det forutsettes at de selv har spisskompetanse. Selskapet har også en gruppe ingeniører med god kompetanse. Dette har gitt selskapet godt omdømme i arbeidsmarkedet. Størrelsen gir ledelsen god oversikt over hvilke kompetanser man har selv og hvilke type kompetanse man må kjøpe fra andre.

Figur 5.3: Om Sørums Kommunalteknikk KF

Sørums kommune har organisert tekniske tjenester som et KF med eget styre. Det samme gjelder eiendomsdriften. Formålet med å opprette et KF var å skape økt fokus og dedikerte ressurser til vann, avløp og vei, legge til rette for økt utbygging, fornying og rehabilitering av ledningsnett og infrastrukturen i kommunen, bygge opp kompetanse og fagmiljø, samt redusere muligheten for kryssubsidiering.

Kommunestyret vedtar budsjett, økonomiplan, årsrapport og godkjenner regnskap for foretakene. Styrene har 5 medlemmer, med ett eller flere varamedlemmer. Kommunestyret velger tre medlemmer til styret. Medlemmene er valgt i forhold til partirepresentasjon. En representant utpekes av de tilsatte i foretaket og en representant utpekt av de tilsatte i kommunen. Kommunestyret velger styrets leder og nestleder.

Styret har myndighet til å treffe avgjørelse i saker som gjelder foretaket og dets virksomhet. Styret skal påse at virksomheten drives i samsvar med foretakets formål, vedtekter, foretakets økonomiplan og årsbudsjett og andre vedtak eller retningslinjer fastsatt av kommunestyret. Styret tilsetter daglig leder og fører tilsyn med daglig leders ledelse av virksomheten. Daglig leder representerer foretaket utad i samsvar med bestemmelsene i kommunelovens §§ 71 og 73 punkt 3. Styret representerer ellers foretaket utad og inngår avtaler på kommunens vegne innenfor foretakets formål. Foretaket forpliktes ved underskrift av styrets leder og daglig leder.

Informantene oppfatter at foretaksmodellen gir en handlekraft og en beslutningsevne man ikke ville hatt i en kommune med etatsorganisering. Virksomheten kan oppfattes som både bestiller og utfører i ett og samme foretak. Slik sett, virker Sørums som en etat. Dette gjør Sørums litt spesiell. Dette kan også være grunnen til at tre av fem styremedlemmer velges av kommunestyret. Man kan eventuelt også tenke seg at man velger disse blant kommunestyrets medlemmer.

Man er klar over at Sørums har en kombinasjon av bestiller- og utførerrollen i KF-ene i motsetning til for eksempel Oslo, Bergen og Drammen osv. som har ren bestiller/utfører-modell.

Sørums kommune har en uvanlig løsning, men omtales av våre informanter, med ulike roller i tjenesten, som en heldig og effektiv løsning. (Vi har ikke intervjuet ordfører eller rådmann). Det vakte imidlertid en del oppmerksomhet da foretaket inngikk avtale med to andre kommuner om å etablere selskap. Formålet var å bygge felles avløpsanlegg til ca. 500 millioner. Både kommunestyre og rådmann har deltatt i prosessen. Enkelte av informantene fremhever at det er viktig å organisere KF utenfor rådmannens kontroll. Begrepet rådmannskommunen er ellers ikke mye brukt, men i Sørums høres det ut til at dette har vært en positivt ladet beskrivelse. Vi oppfatter at organiseringen også kan svekke kommunestyrets styringsmuligheter, noe våre informanter har vært uenige i. Man må derfor nøye vurdere eierstyringen og de fullmaktene man gir styrene i slike KF-er.

Sørum har betydelig mindre etterslep i vedlikeholdet enn vanlig. Det tyder på at ordningen fungerer bra. Agenda Kaupang har evaluert styringen av Sørum kommune i et eget prosjekt i 2015⁴¹. Der konkluderte man med at forholdet mellom politisk og administrativ ledelse ikke fungerer veldig godt, og er dårligere enn før siste omorganisering. De to KF-ene ble ikke gjenstand for endring ved denne omorganiseringen. Relasjonene mellom de ulike organisasjonsleddene er også avhengige av hvilken grad av interaksjon det er. Manglende koordinering gjennom rådmannen er ikke nevnt som problem, men den store friheten som KF-ene har, oppfattes som en av de viktigste kvalitetene ved ordningen av enkelte av informantene.

I følge evalueringen kan det være et problem for kommunen at man driver de tekniske tjenestene med utgifter som er ca. kr 11 mill. større enn gjennomsnittet i kommunegruppe 7, som er kommunens referansegruppe. Det representerer likevel bare ca. kr 600 pr innbygger, noe som ikke antas å monne i spørsmålet om det vedlikeholdsetterslepet som RIF har beregnet for gjennomsnittskommunene.

Sørum drifter de tekniske tjenestene med bedre standard enn vanlig i kommunene. Vedlikeholdsetterslepet er forholdsvis lite. Organisasjonsmodellen er uvanlig og gir forholdsvis store fullmakter til virksomhetens styre og daglige ledelse. Den kan oppfattes som prinsipielt problematisk, men organisasjonen har god stabilitet i personalet. Til tross for at den er forholdsvis liten i sitt arbeidsmarked, har den god intern kultur, godt omdømme som arbeidsplass og gode resultater over tid.

Organisasjonsmodellen er en viktig del av strukturen, men det ser ut til at fullmaktene og relasjonene og den personlige kompetansen også kan være avgjørende for handlekraften til virksomheten. Det er usikkerhet om modellen legger til rette for helhetlig styring og demokratisk kontroll med virksomheten.

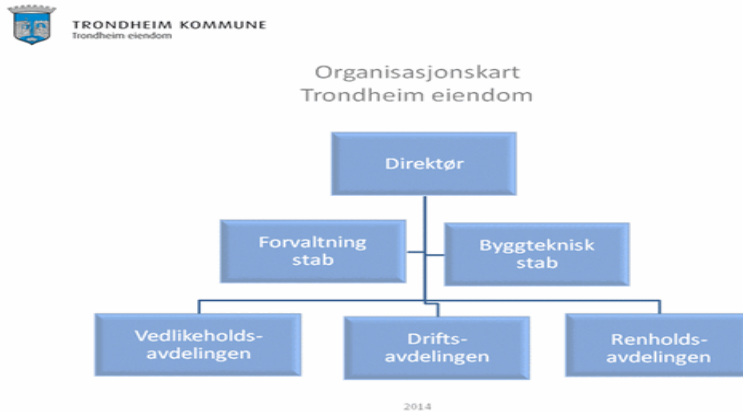
På stormøte 2, der vi drøftet funnene med flere av casekommunene til stede, kom det frem at Rælingen kommunene kopierer Sørum-modellen og tenkningen vedrørende driften av teknisk etat i stor grad, uten at teknisk etat er organisert som KF. Dette underbygger poengene om rammebetingelser og organisasjonskultur versus organisasjonsstruktur. Kanskje betyr det at kommunene har lagt for lite arbeid i det organisasjonsmessige utviklingsarbeidet der roller og forventinger avklares. Mange kan være for opptatt av valg av organisasjonsmessige modeller og for få kan være opptatt av utviklingen og vedlikeholdet av organisasjonene.

5.2.3 Etatsstyring: Trondheim eiendom

Trondheim eiendom har ansvaret for skoler, barnehager, helse- og velferdssentre, helsehus, kultur- og administrasjonsbygg. I tillegg har Trondheim eiendom ansvaret for ca. 4 000 boliger i eide bygninger, borettslag, sameier og stiftelser. I alt utgjør dette 950 000 m². Figur 5.4 viser hvordan etaten er organisert.

⁴¹ Agenda Kaupang (2015): «Sørum kommune - Evaluering av eierstyringen av de kommunale foretakene.»

Figur 5.4: Organisering av Trondheim eiendom



Organisasjonen har 540 ansatte. Eiendomsavdelingen er dermed en stor virksomhet uansett målestokk.

Figur 5.5: Om Trondheim eiendom

Selv om organisasjonen er en etatsavdeling, fremstår den på kommunens hjemmesider som et selskap med presentasjon av visjoner og serviceløfter, men dog uten noen servicegarantier. Eiendomsavdelingens visjon er at Trondheim eiendom, skaper rom for læring, omsorg og aktivitet.

Serviceløftet innebærer at:

1. Trondheim eiendom skal være det gode vertskap for de kommunale enhetene og leietakerne i kommunale utleieboliger
2. Som vertskap skal organisasjonen sørge for at bygninger og omgivelser er i en slik stand at de fremmer trivsel og arbeidsglede for ansatte i kommunen og brukere av tjenestene. Det gjelder enten det er barnehager, skoler, helsehus, boliger eller andre lokaler og bygninger der det ytes tjenester til innbyggerne i kommunen
3. Som vertskap skal Trondheim eiendom alltid møte sine leietakere på en ordentlig måte

Man lover i serviceerklæringen at Trondheim eiendom:

- Er tilgjengelig og har kort responstid.
- Lytter til hva andre har å si
- Er serviceinnstilt og møter leietakerne på en vennlig og høflig måte
- Utfører arbeidsoppgavene på en ordentlig måte og til avtalt tid

Trondheim eiendom skal sørge for at

- Feil og mangler på bygninger rettes uten ugrunnet opphold så snart de er kjente. Eiendommens verdi og funksjonalitet skal opprettholdes gjennom langsiktig og planmessig vedlikehold
- Enhetene og leietakerne i kommunale utleieboliger skal alltid bli informert om når, hva og hvordan utbedringer, reparasjoner og utskiftninger, som kan føre til ulemper, skal utføres.

Det er ingenting i veien for at alle kommunale virksomheter lager serviceerklæringer. I Danmark er krav om denne type forpliktelser blitt ganske vanlig i kommunene. Noen få kommuner gikk til og med til det skritt å innføre resultatbasert lønn til alle som ville ha det, uten at de organiserte virksomheten som selskaper.

Relasjonene til eier kan ivaretas av mål- og resultatstyring som ble introdusert som en nasjonal løsning for Norge i NOU 1973:23: Programbudsjettering, rapport 2. Sverige lå den gang ca. 4 år foran oss. Forslaget ble nølende fulgt opp på 1980-tallet og er nå det overordnede styringsprinsippet mellom alle nivåer i staten. Ideen var å sette mål for virksomhetene, måle resultatene og bruke informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomhetene. Hensikten er å øke effektiviteten og få mer ut av ressursene ved at

underliggende nivå får frihet til selv å bestemme hvilke virkemidler som skal brukes for å nå målene. Det daglige og faglige innsiktsfulle tilsynet erstattes av rapportering og resultatkontroll. Trondheim eiendom synes å være styrt etter slike prinsipper.

Informantenes beskrivelse av situasjonen viser at det har vært stor oppmerksomhet om driften og organiseringen. Organisasjonsmodellen er omgjort ut fra politiske begrunnelser flere ganger. Resultatet er at organisasjonen har rammer og fullmakter som om det var et selskap selv om det er en etat. Informantenes erfaring med eget KF som hadde ansvaret for vaktmestertjeneste og renhold, er at det ble byråkratisk. Nå er hele virksomheten samlet.

Sett utenfra kan det virke som om kombinasjonen av politisk oppmerksomhet, egnede rammebetingelser og en faglig sterk og kunnskapsorientert og tydelig ledelse virker svært bra. Organisasjonens størrelse gir også muligheter for faglig spesialisering og fordypning som svært få tekniske kommunale organisasjoner kan matche med dagens kommunestruktur. Fagpersoner og organisasjon blir profilert i faglige fora i og utenfor kommunen, noe som bygger omdømme og virker attraktivt i arbeidsmarkedet.

5.2.4 Erfaringer med selskapsstyring: Drammen kommune

Drammen var tidlig ute med organisering av deler av virksomheten i foretak. Kommunen har summert opp sine erfaringer, jf. figur 5.6:

Figur 5.6: Drammens erfaringer med selskapsstyring

Selskapsorganisering og bestiller-utførermodeller stiller nye krav til eier. Man må sikre nødvendig og løpende politisk forankring. Eierstyring krever særskilt kompetanse for oppfølging og dialog. Det kan være krevende å holde orden på juridiske regler som gjelder som selskapslovgivning og lov om offentlig støtte m.m.

Kommunens erfaring er at spørsmål om ansvar og roller bør være tydelige og godt kanalisert i organisasjonen slik at det foreligger felles oppfatninger mellom aktører og nivåer. Virksomhetene må ha vedtatte strategier og mål, og rapporteringen må være tilfredsstillende.

Drammen kommune har profesjonalisert eierstyringen. Kommunestyret vedtar eierstrategiene. Ansvaret for oppfølging er lagt til kommunaldirektør for økonomi og næring som har et eget eierstyringsteam bestående av kontaktpersoner for de ulike selskapene.

Drammen har profesjonelle styrer der styremedlemmene kan tilføre kompetanse til selskap og ledelse, og forstår hva som kan være kritisk for virksomheten. Kommunen har en Eierportal på kommunens hjemmeside. Der kan man finne eierstrategiene og beskrivelser av prosesser med Drammen Parkering KF, Drammen Kjøkken KF, Drammen Drift KF. Kommunen har positive erfaringer med de nye eierstrategiene.

Grundig gjennomgang av selskapene og utvikling av eierstrategiene de siste årene har medført at kommunen nå oppfatter at den har

- Tidligere og bedre kommunikasjon om viktige spørsmål
- Bedre forståelse for de ulike aktørenes roller
- Mer aktiv i styringen enn tidligere
- Grunnlag for forutsigbarhet og langsiktig planlegging

Kommunestyret vedtar kommunens eierpolitikk, kommunens eierstrategier, gjennomfører styrevalg i kommunale foretak (KF) og vedtar rutiner for samhandling med KF-er. Formannskapet innstiller til bystyret i alle eiersaker og gjennomfører eiermøter med selskap og foretak. Rådmannen iverksetter bystyrets vedtatte eierpolitikk, utvikler forslag til eierstrategier og etablerer rutiner for løpende eieroppfølging.

Dette viser at organisering av kommunale virksomheter, som KF-er, normalt gjennomføres innenfor kommunelovens rammer uten å gi rådmannen styringsbegrensninger. Kommunelovens §23 fastslår at administrasjonssjefen er den øverste leder for den samlede kommunale eller fylkeskommunale administrasjon, med de unntak som følger av lov, og innenfor de rammer kommunestyret eller fylkestinget fastsetter.

Når man ser praksisen i Drammen, blir det tydelig hvor uvanlig Sørums fremstår. Vi antar at en del av rolleforståelsen som er etablert i Sørums vedrørende styringen av KF-ene, ikke vil være forbilde for andre kommuner. Dette til tross for at man gjerne kan kopiere noen av løsningene som er benyttet for å nå de gode resultatene som er oppnådd.

5.3 Finansieringsmodeller i de tekniske tjenestene

Vann og avløp forutsettes å være selvfinansiert med avgifter fra brukerne, mens utgifter til veier og bygningsdriften inngår i kommunenes nettobudsjetter. Mulige innsparinger knyttet til veier og bygninger kan dermed brukes til å finansiere andre tjenester. Besparelser i vann og avløp skal gå tilbake til abonnentene som reduserte innbetalinger, dog med mulighet for å bygge investeringsfond innen rimelige rammer. Kommunekassen skal ikke ha fordel av slike innsparinger.

Når vann og avløpssektoren har sin egen økonomi, kan det virke ganske ubegripelig at det er avløpsanleggene som har det svakeste funksjonsnivået og minst mulighet til å møte fremtidens utfordringer. RIF gir denne delen av tjenestene en toer. Vedlikeholdsetterslepet er beregnet til kr 110 milliarder. Oppgradering til godt brukbar standard på 10 år medfører ca. kr 2000 i økte avgifter pr år pr innbygger. Dette utgjør nesten kr 4 300 pr husholdning om alle hadde vært tilknyttet vann og avløp. Det representerer ca. 100 prosent økning i gebyrene. Det samme blir effekten av oppgraderingen av vannforsyningsanleggene. I alt betyr det at innbyggerne må betale ca. kr 4000 mer pr år i 10 år.

Dersom politiske styringsorganer hadde oppfattet seg selv først og fremst som representanter for borgerne og eierne av anleggene, ville det ikke bydd på store problemer å øke gebyrene med ca. 4000 pr år pr innbygger. Problemet er at mange politikere føler seg mer som representanter for brukerne og betalerne. Noen vil fremheve at ikke alle har like god råd og at endringene i betalingene i seg selv er et stort problem i husholdningsøkonomien som akkurat balanserer. Det forholdet at ikke alle er knyttet til offentlig vann og avløp virker også inn.

Det er også et problem at selv om kostnadene må bli ulike fra kommune til kommune avhengig av vannkilder, avstander og kravene til avløpet, vil sammenligning av prisene fra en kommune til en annen gi inntrykk av urimelig forskjellsbehandling av innbyggerne for de kommunene som går inn for heving av standard og priser. Hvor vanskelig dette er å forstå, kan illustreres ved at prismyndighetene i en periode med prisstopp tidlig på 80-tallet nektet Haugesund kommune å sette opp prisen etter at kommunen hadde bygget et nytt vannverk med langt bedre kvalitet på drikkevann.

En gebyrendring vil påvirke bruttoinntektene til kommunene med ca. 6 prosent, noe man kan se av tallene for kommunenes inntekter pr innbygger som vist i tabell 5.2. Oppgradering av vann og avløp vil dermed representere en betydelig aktivitetsøkning i kommunene med effekter på leverandører og entreprenører i kommende 10 år. (Noe som kan være heldig i dagens konjunkturbilde)

Tallgrunnlaget omfatter ikke Oslo som er både kommune og fylkeskommune. Tabellen skiller mellom skatt på formue og inntekt, eiendomsskatt, salgs og leieinntekter som kommer fra innbyggerne og rammetilskudd, andre statlige tilskudd til driftsformål og andre inntekter der refusjon av sykepengen er en viktig del.

Tabell 5.2 Inntektsstrukturen pr innbygger i alle kommunene, uten Oslo

Inntekt til kommunene pr innbygger	2014	Andel
Skatt på inntekt og formue	23 850	33 %

Statlig rammeoverføring	24 731	34 %
Eiendomsskatt	2 128	3 %
Andre statlige tilskudd til driftsformål	2 348	3 %
Salgs- og leieinntekter	10 494	14 %
Andre driftsinntekter	9 613	13 %
I alt gjennomsnitt uten Oslo	73 165	100 %

Tabell 5.2 viser at kommunene henter ca. 50 prosent av inntektene fra innbyggerne til å dekke tjenestene som er finansiert over kommunebudsjettet. Resten av inntektene hentes fra staten. Det virker dermed litt urimelig at ikke staten også skulle være en deltaker ved finansiering av etterslepet til veier og bygninger som er beregnet til kr 400 milliarder. Dette representerer ca. 40 milliarder pr år. Det er ca. kr 8000 pr innbygger i året. Et bidrag med 50 prosent fra staten virker i og for seg rimelig om man deler ansvaret forhold til inntektene i kommuneforvaltningen. Det ville i så fall representere ca. 20 milliarder ekstra fra staten pr år i 10 år.

5.4 Forutsetninger og suksesskriterier for god organisering

I arbeidet med å modernisere og effektivisere kommunenes arbeid innen vei, vann, avløp og bygningsdrift har kommunene forsøkt nye organisatoriske løsninger i langt større grad enn innen de øvrige kommunale tjenestene. Organisasjonsdatabasen viser at slike løsninger likevel er mindre vanlige enn man kunne tro på grunnlag av det som skjer i større byområder, der kommunegrensene ikke stemmer med nedbørsområder og/eller lokale drikkevannskilder.

Ulike organiseringsmåter har alle ulike fordeler og ulemper, og det gis ulike begrunnelser for ulike valg knyttet til organisering. Eksempelvis kan det hevdes at tradisjonell etatsmodell gir bedre rammebetingelser for samarbeid og helhetstenkning, samt bedre vilkår for styring, mens det på den andre siden kan være vanskeligere å frigjøre seg fra den kommunale lønnsstrukturen eller legge opp til faglige (og lederuavhengige) karriereveier, som tiltak for å tiltrekke seg de beste hodene. Dette er imidlertid faktorer som også kan fremskaffes i en etatsmodell. Eiendomsavdelingen i Trondheim kommune er et eksempel på en etat som samtidig har et sterkt «bedriftsfokus» med fokus på mål- og resultatstyring.

Et kommunalt foretak kan på sin side hevdes å legge til rette for mer kostnadseffektiv tjenesteproduksjon, en tydeligere ansvars- og oppgavefordeling i kommunen, en mer oversiktlig organisasjon, et større og mer samlet fagmiljø, samt mer handlekraft og gjennomføringsevne. Et foretak blir mer enn en etat vurdert etter sine resultater, og ikke like mye etter hvordan de disponerer ressursene. Undersøkelsen gir eksempler på at dette kan ha god virkning for intern kultur og evne til å nå mål. Kommunale foretak kan rigges med profesjonelle styrever og få en avstand til de politiske styringsorganene. Foretaksmodellen kan på den andre siden slå negativt ut fra et lokaldemokratisk perspektiv, ved at de folkevalgte styring av tjenestene svekkes. Dette trenger ikke å være tilfelle, og kan imøtekommes av god eierstyring. Kritikere av foretaksmodellen vil også hevde at en slik organisering kan føre til økt fragmentering av kommunens arbeid, ved at en eller flere av de tekniske tjenestene organiseres i et eget selskap. En potensiell ulempe er at ledelsen i foretakene ikke sitter tett nok på den øvrige kommunale organisasjonen til at de kan komme tilstrekkelig inn i de overordnede kommunale planprosessene. Dette er i henhold til våre informanter svært viktig og viktigere enn før, med vekst i mange tettsteder der utnyttelsen av arealene stiller nye krav til tekniske løsninger.

Flere av de samme styrkene fremheves når det gjelder organisering i interkommunale selskaper: størrelse på fagmiljø, større økonomisk og faglig handlefrihet, stordriftsfordeler (felles normer, størrelse på prosjekter, etc.), større mulighet til å håndtere felles utfordringer/imøtekomme felles behov i en region, samt rekruttering/konkurransedyktighet på arbeidsmarkedet. Denne fordelene understrekes av at selv kommuner med opptil 70 000 innbyggere uttrykker usikkerhet på om deres fagmiljø kan oppfattes som attraktivt, ekspansivt og faglig så tiltrekkende at man kan konkurrere godt om arbeidskraften. Samtidig fremheves det at IKS-modellen kan ha en negativ konsekvens ved å føre til større fragmentering av kommunens arbeid, ved at en del oppgaver

legges til «ved siden av» kommunens daglige arbeid, og utenfor kommunenes umiddelbare kontroll.

Dette prosjektet gir ikke grunnlag for å fastslå at en spesifikk organiseringsmåte er bedre enn en annen, men styrker snarere antakelsen om at riktig organisering vil avhenge av flere ulike faktorer, slik som lokal kontekst, kommunekultur, øvrig kommunal organisering, størrelse, etc. Fremfor å diskutere konkret organisering, vil vi i det følgende heller sette fokus på noen viktige forutsetninger for god oppgaveløsning i kommunalteknisk sektor.

5.4.1 Størrelse

Størrelse fremstår som en sentral parameter på flere måter. Større enheter kan både gi sterkere og mer solide fagmiljøer, bedre grunnlag for rekruttering, mer rasjonell og effektiv drift, og større økonomisk styrke og handlekraft.

Størrelse gir med andre ord noen muligheter mindre aktører ikke har. Organisering av effektive tjenester med god kompetanse kan være vanskelig om man ikke lager større driftsenheter. Informantene som vi har vært i kontakt med, synes å være enig om at det er behov for en viss størrelse på fagmiljøene dersom man skal kunne bruke fagkompetansen optimalt. Større enheter vil også lettere kunne tilpasse seg arbeidsmarkedet med hensyn til arbeidsinnhold og lønn. Det er enighet om at man trenger spesialisering og mulighet for å dyrke faglig innsikt. Det er også sentralt at kompetansen må knyttes til driften av bygninger og tekniske anlegg. For å ivareta dette, er størrelse av betydning.

RIF anbefaler eksempelvis at vannbransjen bør omorganiseres i færre og større enheter som sikrer nok kompetanse og mer spesialisering, styrket beredskap, optimal bruk av ressurser samt økt brukerfokus og servicenivå. Dette sikrer også bedre samarbeid med øvrige infrastruktureiere om samordning av tiltak.

Dersom små kommuner skal være attraktive i arbeidsmarkedet, ser det ut til at dette samarbeidet må omfatte så mange kommuner at man får fagstaber som har tyngde og spisskompetanse nok til å gi unge ingeniører og sivilingeniører passende utfordringer. De gode resultatene fra Sørums kommuner kan indikere at samarbeidsorganisasjonen bør omfatte ca. 15 000–20 000 innbyggere. Sørums kommuner inngår jo selv i større samarbeidsløsninger innen rekrutteringsarbeidet. Når det gjelder store prosjekter, er samarbeid som man eksempelvis finner i Nedre Romerike Vannverk⁴²/Nedre Romerike Avløpsselskap⁴³ (NRV/NRA), Vestfjorden Avløpsselskap⁴⁴ (VEAS), HIAS⁴⁵ og IVAR⁴⁶, så vidt vi kan se, helt nødvendige.

Store kommuner har gjennomgående bedre kompetanse enn de små og mellomstore, men sliter til gjengjeld ofte med mer fragmentert organisering. Det er dermed ikke gitt at enkle organisatoriske grep er tilstrekkelig til å løse oppgavene.

5.4.2 Samarbeid

Et virkemiddel for å skape størrelse, er å samarbeide på tvers av kommunegrensene.

RIF anbefaler eksempelvis at vann- og avløpstjenestene i kommune-Norge bør effektiviseres, f.eks. ved å samarbeide mer på tvers av kommunegrensene og/eller etablere flere interkommunale selskaper. Interkommunale selskaper og driftsorganisasjoner vil kunne gi større fagmiljøer. Slike selskaper finnes i mange områder der flere kommuner deler vannkilder og resipienter. Erfaringene fra IVAR viser at kommunene også kan oppnå stordriftsfordeler uten å slå seg sammen gjennom kjøp av definerte tjenester fra slike selskaper. Samtidig viser erfaringer fra

⁴² Eies av kommunene Fet, Lørenskog, Nittedal, Rælingen, Skedsmo og Sørums kommuner (www.nrva.no).

⁴³ Eies av kommunene Lørenskog, Nittedal, Rælingen og Skedsmo (www.nrva.no).

⁴⁴ Eies av kommunene Asker, Bærum og Oslo (www.veas.no).

⁴⁵ Eies av kommunene Hamar, Løten, Ringsaker og Stange (www.hias.no).

⁴⁶ Eies av kommunene Finnøy, Gjesdal, Hå, Klepp, Kvitsøy, Randaberg, Rennesøy, Sandnes, Sola, Stavanger, Strand, Time og Hjelmeland (www.ivar.no).

kommunene at større miljøer også kan gjøres ved å samle de tekniske tjenestene i en felles enhet i en etat eller kommunalt foretak.

Samarbeid på tvers av kommunegrenser er ikke bare nyttig for å skape større enheter, men også for faglig utvikling og kvalitetsutvikling i kommunenes tekniske tjenester. For eksempel kan samarbeid mellom kommuner om utvikling av felles standarder, slik at private utbyggere vet hva de må forholde seg til og styringene av utbyggingsprosjekter, være et hensiktsmessig grep. Standardiserte løsninger legger også grunnlaget for rimeligere leveranser, lagerhold og reparasjonskostnader.

Klimautfordringer og vedlikeholdsetterslep forutsetter mer spesialisert kompetanse enn tidligere. Kompetanse til å gjøre gode vurderinger, nøyaktige tilstandsbeskrivelser og forutse lokale naturutfordringer samt å utvikle gode løsninger, blir enda viktigere enn tidligere. Samarbeid på tvers av kommunegrenser blir viktigere i årene fremover for å sikre tilgang på slik kompetanse i kommunene.

RIFs vurdering av vedlikeholdsetterslep samsvarer ganske godt med de inntrykkene informantene ga oss ved casebesøkene i dette prosjektet. For mange av kommunene er det slik at de deltar i interkommunale vann- og avløpsseksjoner, som ofte blir oppfattet å drive med høyere standard enn den kommunene kan tillate seg. Lørenskog og Skedsmo eier NRV og RA 2 sammen med andre kommuner. Stavanger er største eier i IVAR interkommunale vann, avløp og renovasjonsselskap. Felles for alle de fire kommunene i toppen av RIFs liste er at kommunene er forholdsvis store. Tre av dem opptrer dessuten i større enheter for å utnytte mulige stordriftsfordeler enda bedre. De har forholdt seg til det faktum at det er nedbørsområdet og ikke bygrensene som definerer felles interesseområder i VA-sektoren. Melhus som befinner seg i den andre enden av skalaen, har ikke interkommunalt samarbeid i vesentlig grad, men kommunen får nå vann fra Trondheim som samarbeider med Klæbu om felles kilde. Melhus opplever seg som en liten landkommune med stor byvekst og store tettstedsproblemer, ikke bare i ett senter, men i fem tettsteder samtidig. I norsk sammenheng er Melhus en forholdsvis stor kommune, men strukturen gir kommunen problemer som en liten kommune. Inntil nylig har kommunen oppfattet at den har hatt forholdsvis lav teknisk kapasitet og kompetanse.

5.4.3 Samhandling

Videre er det vesentlig at kommunene organiserer seg på en måte som legger til rette for helhetlig tenkning og samhandling i både planlegging, strategi- og målutvikling, utførelse, og kontroll av kommunaltekniske oppgaver. Ønsker om fortetting gir både små og store kommuner nye behov for teknisk sektors kompetanse og deltakelse i planarbeidet og strategisk tenkning på sektornivå.

Bedre samordning vil kunne gi samordningseffekt i kommunene på alle styringsnivåene. For eksempel ligger avløpsledningene som regel i samme grøft som vannledningene, og de følger mange steder de lokale veiene. Det er derfor viktig å koordinere fornyelsen på tvers av tjenestene.

På et mer overordnet nivå er det viktig å sikre samordning og samhandling i kommuneplanarbeidet, som skal ligge til grunn for alle kommunens aktiviteter på både kort og lang sikt. Dette innebærer at kommunene må styrke sin plankompetanse, og at sektorspesifikk fagkompetanse trekkes inn i de strategiske planoppgavene, slik at man kan påvirke løsningene når mulighetsrommet er størst og når strategiene legges. Med andre ord er det viktig at alle relevante fagavdelinger/-enheter involveres og samordnes fra starten i en planprosess (fra kommuneplan, områdereguleringer, og detaljplaner), slik at alle nødvendige hensyn tas. Dette vil kunne sikre bedre planer, avtaler med utbyggere som ivaretar kommunens interesser på en bedre måte, gir forutsigbarhet for utbyggere, samt ansvarliggjør dem i størst mulig grad (rekkefølgebestemmelser, tydelige krav, etc.), samt bestillinger til eksterne aktører, herunder hvilke hensyn som er viktige å ta.

5.4.4 Kultur, ledelse og eierstyring

Kultur og ledelse er en ytterligere faktor som vil påvirke oppgaveløsningen i kommunalteknisk sektor, uavhengig av konkret organiseringsform. Eksempelvis har store kommuner bedre forutsetninger for å opparbeide og samle kapasitet og kompetanse i sin organisasjon enn en mindre kommune, samtidig som en mindre kommune har bedre forutsetninger for å jobbe helhetlig og samlet enn en stor kommune, som kan bli fragmentert som et resultat av sin størrelse. For å imøtekomme slike styrker og svakheter er god ledelse av organisasjonen viktig, enten det gjelder å styrke kompetanse, legge til rette for samarbeid og helhetlig tenkning, eller innovasjon og nytenkning.

KS er bevisst på viktigheten av god ledelse i kommunal sektor, og at dette er avgjørende for å levere gode tjenester til innbyggerne. I «Guide til god ledelse» fremheves det at god ledelse handler om å vise gjennomføringskraft, mestre styring, være tydelig i rollen som leder og legge til rette for mestring og motivasjon hos medarbeidere. I tillegg påpekes det at det er viktig å bygge en kultur for nyskaping og læring, godt arbeidsmiljø og høy etisk bevissthet.⁴⁷

Funn fra dette FoU-prosjektet antyder også at kommuner som lykkes i kommunalteknisk sektor, uavhengig av organisasjonsform, har akseptert at de må opptre mindre som myndighet og mer som leverandører. Deres «kunder» er viktige premissgivere for virksomhetenes egen suksess og dette fordrer også god ledelse.

Politikerinformantene i prosjektet understreker at man trenger gode ledere som evner å gi tydelige tilbakemeldinger og skape forståelse for mulige konsekvenser ved ikke å løse oppgavene som blir foreslått. Rekruttering av gode ledere kan imidlertid være problematisk om kommunene ikke er villig til å betale for dette.

Eierstyring er også viktig, der et KF, IKS eller en annen selskapsform er inne i bildet. Drammen kommune har lang erfaring med organisering av driften gjennom ulike selskaper. Etter 20 år med slike erfaringer, har man de siste årene tatt eierstyringen svært alvorlig. Kommunestyret vedtar eierskapspolitikken, men det er rådmannen som representerer eier i forhold til foretakene. Dermed sikrer Drammen seg at den samordning om er nødvendig mellom foretakene, finner sted og at de rammene som foretakene skal arbeide innenfor, respekteres.

⁴⁷ KS (2015a). *Guide til god ledelse*.

6. SAMHANDLING MED LOKALE OG SENTRALE MYNDIGHETER

I dette kapitlet ser vi nærmere på hvordan kommunalteknisk sektor samhandler med lokale og sentrale myndigheter om utfordringer og behov relatert til vei, vann og bygg. Først tester vi en hypotese om at tekniske tjenester ser ut til å tape kampen om oppmerksomhet og budsjettmidler i mange kommuner som et resultat av at tekniske tjenester blir presentert på en dårligere måte enn øvrige tjenester i kommunens styringsdokumenter. Deretter redegjør vi for undersøkelsens funn om sektorens forhold til henholdsvis lokale og sentrale myndigheter.

6.1 Tekniske tjenester i kommunenes styringsdokumenter

Utgangspunktet, og den overordnede problemstillingen, for prosjektet er hvordan kommunene skal sikre gode tekniske tjenester i årene som kommer. En av faktorene som vurderes å være viktig i denne sammenhengen, er hvordan de tekniske tjenestene presenteres for politikerne i kommunestyret. Kommunestyret er den formelle eieren av bygninger og infrastruktur i kommunene, og viktige prioriteringer for dette blir gjort gjennom vedtak. De største beslutningene fattes ofte under behandling av budsjett og økonomiplan. Andre undersøkelser tyder på at tekniske tjenester er en salderingspost i budsjettet i mange kommuner. Spesielt gjelder dette vedlikehold av bygg og anlegg. En hypotese er derfor at tekniske tjenester taper kampen om midler i kommunebudsjettet, fordi administrasjonen ikke er flink nok til å presentere behovene, resultatene og status i tjenestene.

I en delanalyse i dette prosjektet har vi undersøkt om det faktisk er slik at tekniske tjenester blir presentert på en dårligere måte enn øvrige tjenester i kommunens styringsdokumenter. Hypotesen som ligger til grunn for denne analysen er at dette er en medvirkende årsak til at tekniske tjenester ser ut til å tape kampen om oppmerksomhet og budsjettmidler i mange kommuner.

6.1.1 Metode

For å teste denne hypotesen har vi undersøkt styringsdokumenter i ni av de ti kommunene som inngår i prosjektet. Vi har gått gjennom årsmeldinger for 2013 og økonomiplaner for 2015-2018.

Hypotesen vil være motbevist dersom tekniske tjenester er presentert på en god måte i styringsdokumentene. Hva er så en god presentasjon? Vi må forutsette at kommunestyret er en rasjonell aktør. Det vil si at det fatter sine vedtak etter en vurdering av mål, fakta, og sammenligning av alternative løsninger. Det vil si at kravene til de tekniske tjenestene beskrives, at resultatene/status kommer frem, at konsekvensene av å unnlate å løse problemene beskrives, og at mulighetene for å løse problemene beskrives/kostnadsberegnes.⁴⁸

Hypotesen vil også være motbevist dersom øvrige tjenester ikke er presentert på en bedre måte enn de tekniske tjenestene. Da er det andre grunner til at tekniske tjenester taper kampen om midler og oppmerksomhet. Vår erfaring er at mange kommuner er lite opptatt av tjenestekvalitet i styringsdokumentene sine. Noen kommuner har styringsdokumenter som overhodet ikke handler om tjenestekvalitet, men kun om økonomisk balanse (krisebudsjetter). Det er lite mål for kvalitet i tjenestene, lite beskrivelser av status i tjenestene og lite utredning av alternative løsninger/tiltak.

⁴⁸ Eksempel 1: Kommunene er lovpålagt å ha branntilsyn med de viktigste byggene hvert år (A-objektene, bygg med mange brukere og stor risiko, for eksempel hoteller, skoler og sykehjem). Styringsdokumentene må beskrive lovkravet og risikoen, status i denne kommunen og kostnaden ved å oppnå lovens krav. Eksempel 2: Kommunale veier går i oppløsning hvis de ikke tas vare på. Denne ødeleggelsen er vanskelig å forstå for menigmann, og vedlikeholdet blir lett en salderingspost. Rådmannen bør derfor lage tilstandsanalyser av veiene og beskrive/beregne forfallet fra år til år, og beregne hva det koster å opprettholde en ønsket standard. Politikerne bør ta stilling til hvilken standard som skal gjelde (KS/Multiconsult har vist hvordan nyttige tilstandsanalyser kan lages på en enkel måte).

For det tredje vil hypotesen være motbevist dersom styringsdokumentene er uegnet som styringsverktøy i kommunen etter mer alminnelige krav til kommunale styringsdokumenter. Noen kommunale styringsdokumenter er uforståelige for andre enn de som har skrevet dem. I slike tilfeller er det ikke grunnlag for å si at tekniske tjenester er presentert på en dårligere måte enn andre tjenester i kommunen.

Vi har testet hypotesen ved å benytte alle de tre testene og eliminert kommuner fortløpende:

- Dårlige styringsdokumenter, ikke brukbare for styring
- Greie styringsdokumenter, men de handler i liten grad om kvalitet i tjenestene
- Gode styringsdokumenter. Tekniske tjenester er like godt presentert som andre tjenester

Kravene til styringsdokumentene er hentet fra praktiske erfaringer i bransjen, blant annet benyttet i spalten «årsmeldingstesten/budsjett-testen» i Kommunal Rapport⁴⁹. Det er tre hovedkrav/kriterier i denne testen:

- **Økonomisk kontroll.** Dette er det viktigste kravet. Uten økonomisk kontroll blir det fort kaos i kommunen.
- **Målstyring.** Målet med pengebruken er (hovedsakelig) å få gode tjenester til brukerne/innbyggerne.
- **Enkelhet.** Kommunene styres av legfolk i kommunestyret. Dokumentene må kunne brukes av hvem som helst.

Vi har gitt karakter til hvert dokument på hver av de tre kriteriene, på en skala fra 1 til 6. Samlet karakter til dokumentet er gjennomsnittet av de tre karakterene. Dårlige dokumenter får karakter 1- 2, middels resultat er karakter 3, og gode dokumenter har karakter 4-6.

Delkriterier under hvert kriterium angis i tabell 6.1.

Tabell 6.1 Kriterier for vurdering av styringsdokumentene

Kriterium	Underkriterium
Økonomisk kontroll	Gode nøkkeltall: for eksempel: netto driftsresultat >3% av driftsinntekter, netto lånegjeld 50% av driftsinntekter, disposisjonsfond >5% av driftsinntekter
	Bruker nøkkeltall i dokumentet
	Sammenligner enhetspriser med andre kommuner
	Langsiktig planlegging, 4 år, ikke bare neste år.
	Omtaler konsernregnskap/budsjett
Målstyring	Klare mål (målbare)
	Viktige/store mål (kvalitet i tjenestene)
	Langsiktige mål (4 år)
	Klar status (resultater for de siste årene)
Enkelhet	Tjenesteorientert (ikke en haug driftsenheter)
	Ikke for vanskelig språk (fagspråk, forkortelser)
	Ikke for lang
	Alternative løsninger

I det følgende går vi gjennom resultatene fra analysen av styringsdokumentene.

⁴⁹ Utarbeides for alle kommuner som sender inn dokumenter til Kommunal Rapport v/ Bjørn Brox.

6.1.2 Vurdering av styringsdokumentene

Det første spørsmålet vi stiller, er om dokumentene (årsmeldinger og økonomiplaner) i det hele tatt er egnet som kommunale styringsdokumenter. Det betinger en samlet karakter på minst 3. Dette innebærer at dokumentene godt kan mangle målstyring, hvis de er gode på økonomistyring, og forståelige for legfolkene i kommunestyret.

Egnethet i styringen

Av de ni kommunene vi har undersøkt, er det er åtte som tilfredsstillende kravene til brukbare styringsdokumenter, slik tabell 6.2 viser.

Tabell 6.2 Styringsdokumentenes egnethet for styring av tekniske tjenester, skala fra 1 til 6.

Kommune	Økonomisk kontroll	Målstyring	Enkelhet	Samlet vurdering
Skedsmo	4,5	2,5	2,5	3
Stavanger	5	2	3	3
Trondheim	4	2	3	3
Sørum	2	2,5	2	2
Orkdal	3	3	3	3
Gjesdal	3,5	4,5	3	4
Lørenskog	3	3	2	3
Melhus	3	2	3	3
Sandnes	5	4	3	4
Snitt	4	3	3	3

Tabell 6.2 viser at dokumentene er best når det gjelder *økonomisk kontroll*. De fleste kommunene har finansielle nøkkeltall og budsjetterer for fire år. Alle har kuttet ut egen behandling av årsbudsjettet. Årsbudsjettet er første året i økonomiplanen (første kolonne i tabellene). Flere av kommunene sammenligner enhetsprisene sine med andre kommuner for å måle effektivitet i de enkelte tjenestene. Noen beskriver konsernresultater i årsmeldingene. Det siste er stadig viktigere, etter hvert som det blir mer interkommunalt samarbeid og kommunale foretak. Kommunekassens regnskap fanger ikke opp hele driften.

Målstyringen er det verre med. Noen få har klare mål for kvalitet og forteller om status i tjenestene. De fleste har uklare eller uviktige mål, og forteller for lite om kvaliteten i tjenestene.

Enkelhet er viktig, men vanskelig. Dokumentene er stort sett svært lange (over 100 sider) og har mye fagspråk. De er mest skrevet av og for de kommunalt ansatte, kan det se ut som. Mange planer mangler alternative løsninger og gir politisk ledelse liten hjelp til å ta beslutninger i kommunestyret.

En av kommunene faller gjennom når det gjelder samlet karakter i vurderingen av styringsdokumentene. Sørum får 2 når det gjelder økonomisk kontroll, fordi det mangler både finansielle nøkkeltall, konserntall og sammenligning av enhetspriser med andre kommuner. Kommunen fører regnskap etter norsk standard og har antakelig vanskeligere for å få fram nøkkeltall etter kommunelovens regnskapsregler. Kommunen har mange klare måltall, men mangler beskrivelse av status i tjenestene. Det mangler alternative løsninger.

Målstyring

Den neste testen gjelder målstyringen spesielt. Er det mulig å sammenligne mål og resultater i tjenestene, ut fra beskrivelsen i styringsdokumentene? Kommunene strever med målstyringen. Det er bare fire av kommunene som har minst karakter 3, se tabell 6.3.

Tabell 6.3 Målstyringen i styringsdokumentene

Kommune	Klare mål	Mål for kvalitet	Resultater/ statusbeskrivelse	Langsiktighet	Karakter
Skedsmo	Noen få	Noen få	Noen få	Ja	2,5
Stavanger	Noen få	Noen få	Ingen	Uklart	2
Trondheim	Noen få	Noen få	Ingen	Fire år	2
Sørum	93 måltall	Noen få	Nei	Nei	2,5
Orkdal	Mange måltall	Mange	Mange	Fire år	3
Gjesdal	53 måltall	Mange	Mange	Fire år	4,5
Lørenskog	24 måltall	Ingen	Mange	Nei	3
Melhus	Noen få	Noen få	Ingen	Uklart	2
Sandnes	14 måltall	Noen få	Mange	-	4

Noen av kommunene mangler klare mål og mål for tjenestekvalitet, andre mangler resultater/ statusbeskrivelse. Mange mangler mål for mer enn ett år. Vi mangler data for langsiktighet i Sandnes, der vi bare har undersøkt årsmeldingen.

På denne testen stryker Sørum, Skedsmo, Trondheim, Melhus og Stavanger. Skedsmo og Melhus har mange tiltaksmål, men er for uklar når det gjelder tjenestekvalitet. Sørum, Trondheim og Stavanger har lite konkrete mål i det hele tatt.

6.1.3 Sammenligning med andre tjenester

Den siste testen gjelder målstyringen i tekniske tjenester, sammenlignet med øvrige sektorer i de kommunene som driver målstyring etter akseptable metoder. Det gjelder altså Lørenskog, Sandnes, Orkdal og Gjesdal. Tabell 6.4 viser hvilke konkrete mål eller resultater for tjenestekvalitet de enkelte kommunene presenterer i sine styringsdokumenter.

Tabell 6.4 Sammenligning av styringsdokumenter på tvers sektorer

Kommune	Skole	Barnehage	PLO	Barnevern /sosial	Teknisk
Lørenskog	Skolerresultater, gruppestørrelse, andel eksamen norsk VO	Andel ledere med utdanning	Saksbehandlingstid tildeling,		Driftsutgifter bygg/kvm, saksbehandlingstid byggesak. Ikke tilstandskartlegging
Gjesdal	Resultat nasjonale prøver	Andel førskolelærere	Legetimer per beboer sykehjem, sykehjemsdeknning 80+	Andel sosialklienter 20-66 år	Saksbehandlingstid byggesak, har kartlagt tilstand vei/anlegg, ikke brukt
Sandnes	Skolerresultater, ventetid PPT			Fristbrudd barnevern	Tilstand bygg kartlagt: 1,5 MA etterslep, økt veilengde «et betydelig problem»
Orkdal	Skolerresultater, andel spesialundervisning, tidsfrist PPT	Brukerundersøkelser	Tidsfrister ergo	Andel unge sosialklienter, resultater kvalifisering, tidsfrist barnevern	Vannkvalitet, renskvalitet kloakk, avbrudd vann, tilsyn brann, standard vei

På denne testen er det Sandnes og Orkdal som faller gjennom. Det vil si: tekniske tjenester presenteres minst like godt som de øvrige tjenestene i disse kommunene. Det er noen få klare

mål og resultater for tjenestekvalitet i Sandnes. I teknisk sektor er det gjennomført tilstandskartlegging av de kommunale byggene. Kommunen har beregnet vedlikeholdsetterslepet til 1,5 milliarder kroner. Dette gir et godt grunnlag for kommunepolitikerne til å ta opp saken. Rådmannen kommenterer dessuten kostnadene ved økt lengde på kommunal vei. I Orkdal er det innenfor teknisk det er lagt mest vekt på kvalitet.

I Lørenskog og Gjesdal er det grunnlag for å hevde at hypotesen stemmer med fakta. Gjesdal har kvalitetsmål og resultater for mange kommunale tjenester. Innenfor teknisk er det bare tall for saksbehandlingstid byggesak. Det mangler mange andre lett tilgjengelige kvalitetsmål (som kan hentes fra KOSTRA):

- Andel branntilsyn A-objekter (skal være 100 prosent)
- Andel godkjente drikkevannsprøver (bør være 100 prosent)
- Andel godkjente prøver av rens vann/avløp
- Andel utlekket drikkevann
- Fornyelsesgrad ledningsnett VA

Dessuten bør kommunene kartlegge tilstanden innenfor bygg og anlegg (vei, VA og eiendom) og beregne etterslepet på vedlikehold.

Gjesdal opplyser i årsmeldingen for 2013 at kommunen har gjennomført tilstandskartlegging av kommunale bygg og anlegg (veier). Men disse analysene legges ikke fram i årsmeldingen. Dette er viktige styringsdata for tjenestene og bør benyttes i styringsdokumentene.

I Lørenskog er det lagt fram kvalitetsindikatorer for de viktigste tjenestene. Innenfor teknisk er det brukt driftsutgifter eiendom per kvm og saksbehandlingstid byggesak. Andre KOSTRA-tall brukes ikke. Det er ikke gjennomført tilstandskartlegging av kommunale bygg (så vidt man kan lese ut av dokumentene). Her er det potensial for å benytte flere av mulighetene som finnes for å få fram resultater/status og mål for tekniske tjenester.

6.1.4 Konklusjon

Vi finner liten støtte for hypotesen om at tekniske tjenester taper kampen om oppmerksomhet og budsjettmidler fordi de blir presentert på en dårligere måte enn øvrige tjenester i kommunens styringsdokumenter. Samlet sett er konklusjonen at hypotesen kan stemme for to av de ni undersøkte kommunene, hvilket tilsvarer mindre enn en fjerdedel av kommunene. I disse to kommunene er man opptatt av tjenestekvalitet, men det er lagt fram få kvalitetsindikatorer for tekniske tjenester. Det er ikke lagt fram resultater av tilstandskartlegging av kommunale bygg og anlegg. I disse kommunene kan man derfor si at tekniske tjenester er presentert på en dårligere måte enn øvrige tjenester. Dette kan tenkes å føre til dårlig «uttelling» i budsjettet for tekniske tjenester.

I de øvrige kommunene stemmer altså ikke hypotesen. To av kommunene virker svært opptatt av tjenestekvalitet, og presenterer tekniske tjenester på en like god måte som øvrige tjenester. En av disse har blant annet kartlagt tilstanden for kommunale bygg, og bruker dataene i styringsdokumentene. I fire andre kommuner er det vanskelig å si at hypotesen stemmer, fordi det generelt legges liten vekt på tjenestekvalitet i styringsdokumentene. Styringen er mest orientert mot å holde kontroll med økonomien. Det mangler styringsdata for de fleste tjenestene. Det er altså ikke manglende styringsdata for tekniske tjenester som er bakgrunnen for prioriteringene i disse kommunene. I den siste kommunen stemmer ikke hypotesen, grunnet gjennomgående mangelfulle styringsdokumenter. Det mangler både økonomistyring og målstyring. Dokumentene er vanskelige å forstå og lite egnet som styringsdokumenter. Det er vanskelig å koble dokumentene til kommunestyrets vedtak.

6.2 Sektorens forhold til lokale myndigheter

Kommuneplaner og økonomiplaner er sentrale dokumenter i kommunal forvaltning. Dersom en målsetting, saksingsområde, innsats eller tiltak ikke forankres der, kan det i realiteten ikke sies å

være en reell kommunal prioritering. Det er imidlertid ikke bare innholdet og kvaliteten i styringsdokumentene som har betydning for i hvilken grad og hvordan de tekniske tjenestene prioriteres og ivaretas i kommunene. Vi har derfor sett nærmere på kommunalteknisk sektors relasjon til de lokale styringsorganene, i hvilken grad sektoren er synlig, og i hvilken grad det kommunaltekniske området er gjenstand for politisk oppmerksomhet. Disse problemstillingene har blitt drøftet med alle informantene i casekommunene. I den følgende gjennomgangen har vi imidlertid lagt særlig vekt på oppfatninger og vurderinger blant lederne i de politiske utvalgene som styrer sektoren.

På tross av at dette ikke nødvendigvis gjenspeiles i offentlige styringsdokumenter, oppgir enkelte av informantene at de opplever de kommunaltekniske tjenestene som mer politisk usynlige enn øvrige kommunale tjenesteområder. En gjengs politisk logikk er at «så lenge man ikke klager, tyder det på at tjenestene fungerer», og at de kommunaltekniske tjenestenes usynlighet ligger i sakenes vesen. I en kommune påpekes det at det heller ikke ville være riktig å bruke mye penger på å reklamere for tjenestene, da dette vil medføre forbruk av innbyggernes penger.

En kommunepolitiker anser det som et spesielt særtrekk for de tekniske tjenestene at det er så stor forskjell i innsikt mellom administrasjonen og politikerne. Det betyr at politikerne lettere «bare sier ja eller nei», fremfor å gå sterkt inn i debatter der det blir temperatur og sterke politiske ønsker om å få til noe som blir lagt merke til. Dette er et synspunkt som er ganske representativt i undersøkelsen. Flere påpeker at i den grad det er politiske drøftinger på det kommunaltekniske området, er denne drøftingen i stor grad preget av fakta og saklighet, og kanskje i så stor grad at dette går ut over engasjement og interesse.

Et annet forhold som blir trukket frem i kommunene er at store forbedringer i de tekniske tjenestene ofte medfører at kommunen må legge restriksjoner på andre aktører og vanlige innbyggere i kommunen. Å legge til rette for skille mellom spillvann og overvann medfører for eksempel store investeringer også for privatpersoner. Det er ikke mange politikere som ønsker å være fanebærere i slike spørsmål. Informanten som fremmer dette poenget er klar over at slike tiltak kan gi samfunnsmessige gevinster som kommer innbyggerne til gode på flere måter, dels ved mindre fare for oversvømmelser og dels ved etablering av vannspeil og attraktive uteområder med potensielt positive virkninger for både livskvalitet og verdien av innbyggernes private eiendommer. «Problemet» fra et politisk perspektiv er imidlertid at de negative virkningene er konkrete og absolutte, nærmest i påleggs form, mens gevinstene er langsiktige og mer usikre. En informant konstaterer at det riktignok kan være bred politisk enighet i hans kommune om slike tiltak, men at prosjektene ikke får særlig stor oppmerksomhet hverken i utvalg eller kommunestyre: den politiske reaksjonen oppgis å være nærmere et «ja vel» enn «ja, dette er vår sak!».

I forbindelse med intervjuer med ulike ressurspersoner i forarbeidet til dette prosjektet, oppga en informant at han aldri hadde møtt en representant for en norsk kommune som hadde hatt ambisjoner ut over å gjennomføre billigste lovlige løsning. Slik overveldende mangel på interesse for forbedringer og utvikling hos kundene, svekker også interessen for faget, mente denne informanten. Denne observasjonen er i store trekk i overensstemmende med det informantene i kommunene har formidlet. Kommunene er forsiktige med å bruke mer midler enn absolutt nødvendig, og det er få profilerte politikere som har gjort innhenting av vedlikeholdsetterslepet til en politisk kampsak. Selv i større og mer ressurssterke kommuner er det en fornemmelse av at oppgavene vokser kommunen over hodet, særlig når det gjelder veier og gangveier/parker. Det er likevel forskjeller mellom kommunene på dette området.

Lederen for hovedutvalget for tekniske tjenester i en kommune reflekterer eksempelvis omkring mulighetene for å hente varme fra spillvannsledninger og utnytte høydeforskjeller til energiproduksjon. Denne politikeren mente også at nye løsninger for håndtering av overflatevann kan gi forskjønnelse og mer attraktivitet i boligområdene.

Enkelte casekommuner har også vedtatt store rehabiliteringsprosjekter for ledningsnett. Samhandling mellom sektorene i planprosesser fremholdes som viktig i denne sammenhengen. Alle fagområder bør involveres fra tidligste mulige tidspunkt i både kommuneplan, områdereguleringer, og detaljplaner. Disse planene er med å danne grunnlag for å kunne utarbeide gode overordnede planer/hovedplaner for vei, vann og avløp. Etter en slik planprosess vedtok politikerne i en kommune en mer ambisiøs fremdriftsplan for rehabilitering av ledningsnett enn det administrasjonen foreslo. En god planprosess har med andre ord potensial til å skape både politisk interesse og ambisjon (selv om ambisjonsnivået kan bli høyere enn administrasjonen finner faglig og/eller økonomisk forsvarlig).

Vi har også merket oss at politikerne i en stor kommune oppfatter eiendomsdriften som viktig, og at organiseringen av denne har vært gjenstand for stor politisk uenighet. Her har en drøftet både bestiller/utfører-modeller, og ulike forretningsmessige organisasjonsløsninger. Vedtak har blitt gjort om som følge av politisk uenighet og endret politisk ledelse. Nå er eiendomsvirksomheten organisert som etat, men etaten har beholdt en del rammebetingelser som et selskap med stor indre frihet til valg av løsninger. Dette ser ut til å ha vært nyttig, ved at kommunen har mottatt pris for fremragende skolebygg. Kommunens politiske ledelse får jevnlig oversikt som viser at vedlikeholdet preges av vedtatte planer mer enn av akutte hendelser. God eiendomsforvaltning bidrar til å gi kommunen og politikerne godt omdømme, og er således et eksempel på at kommunalteknikk kan være et tjenesteområde politikere kan profilere seg på.

Hovedutvalgslederen i en mellomstor kommune understreker at når kommunene skal både drifte tjenestene, vokse, og forbedre de tekniske løsningene, kan man ikke gi fra seg ressurser til andre sektorer uten sverds slag. Det har teknisk sektor i kommunen sluttet å gjøre de siste fire årene. Man er dermed bedre stilt når det gjelder utviklingsarbeidet.

I flere av de mindre kommunene blir det understreket at politikerne er mer lydhøre jo bedre informasjon og beslutningsgrunnlag de får. Det er ikke bare kvaliteten ved planer og prosjekter som er avgjørende. Det viser seg at det også er viktig å få gode redegjørelser skriftlig og muntlig som gjør politikerne i stand til å vurdere forslagene som legges frem politisk. I den sammenheng er det viktig at de er så godt orientert at man også kan forsvare vedtakene etterpå. Her fremheves viktigheten av inntreden til en ny teknisk sjef, som har bidratt til en større synliggjøring av sektorens utfordringer og behov overfor politikerne i kommunen. En slik synliggjøring vil ha positiv effekt på politikernes fokus på og prioritering av det kommunaltekniske tjenesteområdet.

Tilsvarende ser det ut til at nye ledere i flere kommuner har kunnet sette nye og mer dekkende ord på situasjonen. Dette kan være avgjørende for politisk oppfølging og endringer i investerings- og driftsrammer. Det kan dermed se ut til at våre intervjuede kommuner er inne i en mer positiv utvikling med hensyn til ledelse og politisk oppmerksomhet enn RIF-undersøkelsen kan antyde. Samtidig er det viktig å bemerke at våre kommuner er større enn gjennomsnittet.

6.2.1 Innbyggere som velgere, brukere og betalere

Det er liten tvil om at de kommunaltekniske tjenestene og de kommunale eiendommene har forholdsvis liten synlighet og politisk oppmerksomhet. I en av kommunene ble det hevdet at politikerne helst ikke ville bruke tid på bare å bli informert, og derfor bare ville ha vedtakssaker. Etatene måtte derfor informere gjennom lokalavisen. Bildet er imidlertid ikke entydig. Mange av kommunene har gode erfaringer å dele med andre. Mange av kommunene opplever at det finnes politiske ambisjoner, forutsatt at politikerne får tilstrekkelig informasjon og beslutningsunderlag. Det fremgår også at det arbeides planmessig med planlegging og strategiske analyser i mange kommuner, men mange hevder at dette er komplisert og de aller fleste mener at det kan bli mye bedre og at de trenger bedre kompetanse og kapasitet i den kritisk strategiske fasen av planarbeidet.

Den lokale politiske ledelsen skal avveie ulike ønsker og behov, og pålegge innbyggerne betalingsordninger for å finansiere sin virksomhet. Politikerne representerer innbyggerne.

Imidlertid har ikke politikerne og innbyggerne fullstendig overlappende interesser. Innbyggerne er både borgere som eier kommunen i fellesskap, brukere av kommunale tjenester, og ansvarlige for betalingen - dels gjennom skatter og avgifter og dels ved egenbetaling for tjenestene. Hvert fjerde år går innbyggerne til valg for å velge politikere til å styre kommunen. Som et interessant sideblikk kan det i denne sammenhengen nevnes at Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) og daværende Norges byggforskningsinstitutt (nå SINTEF Byggforsk) på slutten av 1980-tallet gjorde en undersøkelse av innbyggernes oppfatning av egen rolle i relasjon til kommunene. Forskerne forsøkte å kartlegge i hvilken grad innbyggerne oppfattet seg selv som velgere, brukere eller betalere av de kommunale tjenestene. Det viste seg den gangen at den største andelen oppfattet seg selv utelukkende som brukere av kommunale tjenester (kun 12 prosent av innbyggerne oppfattet at de var like mye velgere, betalere og brukere). Dette betyr at politikerne oftest vil støte på innbyggere som agerer som brukere av kommunens tjenester. Av dette kan det avledes at en som politiker ikke kan vente seg å få stor oppslutning for å tenke langsiktig og ansvarlig om kommunens infrastruktur, når dette ikke gir umiddelbar verdi for brukeren. Dette betyr at administrasjonens grunnlagsmateriale blir enda viktigere innen de tekniske tjenestene enn i de andre tjenesteområdene, der brukerne er mer definert og opptrer med større tydelighet.

Godt fungerende tekniske anlegg og bygninger gir det beste grunnlaget for effektive tjenester. Politiske organer trenger underlag for gode beslutninger som er faglig sterke og tydelige slik at man kan overbevise partigrupper og velgere om at det er klokt og fordelaktig for alle at man sikrer seg en god infrastruktur. Dokumentasjonen må være grundig, men den må også ha klare konklusjoner og tydelige beskrivelse av mulige negative konsekvenser dersom man ikke tar tak slik at politikerne kan forsvare løsningene de selv vedtar mot kritikk og angrep. Velholdte skoler og andre kommunale bygg ser det ut til at det er lettere å håndtere politisk. Slike anlegg kan dessuten bidra til å gi innbyggerne både selvfølelse og felles identitet.

6.3 Sektorens forhold til sentrale myndigheter

I gjennomgang av ulike strategier og planer fremkommer det at regjeringen drøfter tiltak på flere områder med tilknytning til kommunalteknisk sektor, herunder arealpolitikk, klimautfordringer, befolkningsvekst med fortetting og utbygging av kollektivtrafikk, bymiljøavtaler, plansatsing med pilot og forbildeprosjekter med vekt på kunnskapsutvikling og formidling, og forum for stedsutvikling med vekt på kunnskaps nasjonalt og regionalt. Det er med andre ikke grunn til å tvile på at staten har forventninger til norske kommuner og fylkeskommuner. Spørsmålet er hva statens innsats betyr for kommunene og fylkeskommunene, og hvilke muligheter for gjensidig påvirkning som finnes.

Kommuneloven er i stor grad en lov som omhandler hva som skal til for at kommunene er lovlig organisert og styrer på en lovlig måte. Den pålegger kommunene å drive planlegging, og den pålegger kommunene å drive informasjon om sin virksomhet slik at innbyggerne kan være orientert om styringen. For øvrig styrer staten gjennom særlover og direktiver. Staten fører dessuten tilsyn med kommunenes virksomhet, først og fremst ved hjelp av fylkesmennene, men også ved ulike direkte tilsyn og krav om rapportering fra lokale tilsyn mv.

Staten fastsetter de økonomiske rammene for kommunene, vedtar kommunale skatteregler, rammene for eiendomsskatt, og beregningsregler for avgifter og gebyrer. Kommunene arbeider innenfor disse rammer og regler. Kommunene rår over egen eiendom, som kan avhendes, og bestemmer over egne selskaper og inntektene fra disse.

- 6.3.1 Statlige virkemidler og eksempler som viser statens engasjement på ulike områder
- Ettersom staten er organisert etter formål, vil det for en del kommunale sektorer være et nært faglig og administrativt samarbeid på tvers av styringsnivåene, der kommunens fagmedarbeidere har nær kontakt med statlige styringsorganer. Sektorutvalg gir mulighet for at politikerne sosialiseres av fagfolkene i sektoren. Når sektorene også spiller en sentral rolle for tildeling av statlige ressurser, forsterkes denne type styring. Forståelsen for hvordan nye reformer skal realiseres blir dermed bedre for begge parter gjennom samarbeidet.

Kommunalteknisk sektor er imidlertid mindre ensartet enn andre kommunale tjenesteområder. I skolesektoren finnes det eksempelvis lærere, lektorer og pedagoger på alle nivåer i styringshierarkiet (fra den enkelte skole, til kommuneadministrasjon, fylkesmenn, Utdanningsdirektoratet og Kunnskapsdepartementet). Her er det dermed gode forutsetninger for at aktører på de ulike skal forstå hverandre. Dette bildet er mindre entydig for de tekniske tjenestene, både ved at det er flere ulike fagkompetanser inne i bildet (både internt i kommunene og på ulike styringsnivåer), og fordi styringshierarkiet er mindre oversiktlig og ensartet enn tilfellet er for andre tjenesteområder, slik som skole.

Tekniske tjenester som vann, vei, avløp og eiendomsdrift har oppmerksomhet fra og styres og/eller påvirkes fra ulike deler av staten, slik denne oversikten illustrerer (denne listen er ikke uttømmende, men er ment å illustrere mangfoldet av statlige aktører i befatning med kommunalteknisk sektor):

Vann: Nærings og fiskeridepartementet, Mattilsynet, NVE
Avløp: Klima- og miljødepartementet, Olje- og energidepartementet, NVE, Miljødirektoratet
Vei: Samferdselsdepartementet og Vegdirektoratet
Bygninger: Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Direktoratet for byggkvalitet, samt sektordepartementer for bruken og krav til utforming

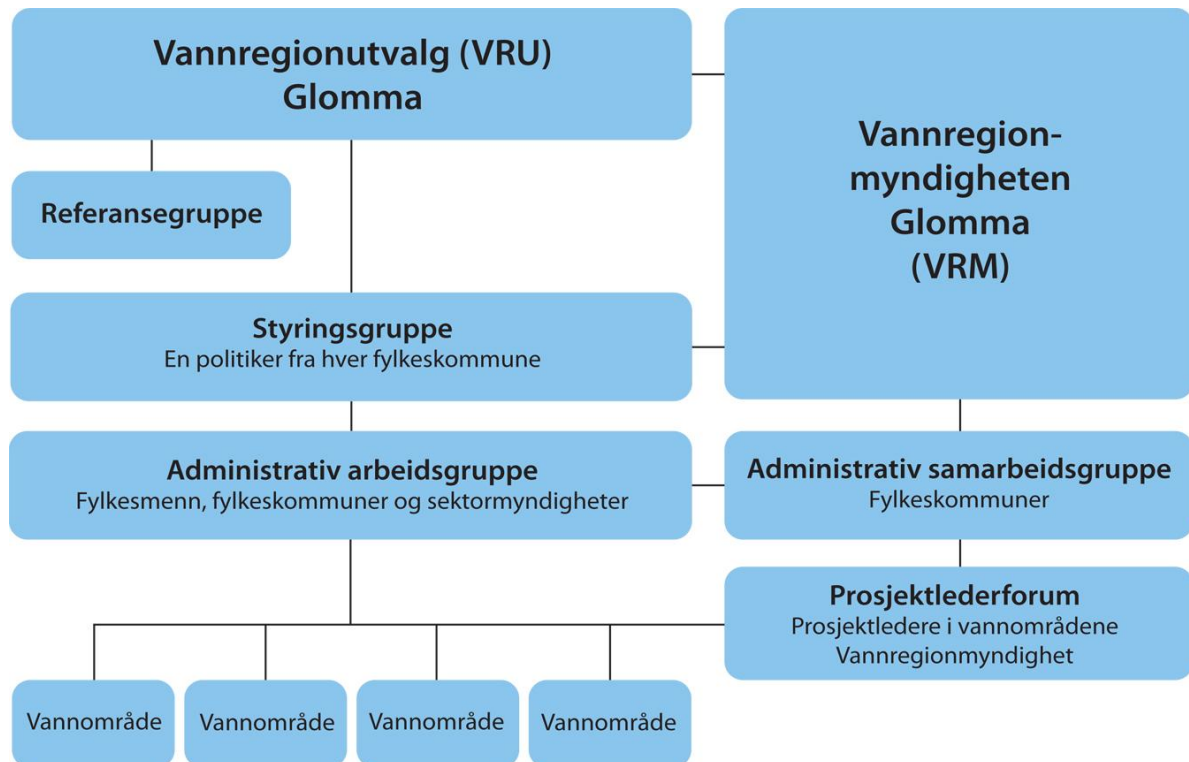
I det følgende går vi nærmere inn på hvordan staten påvirker kommunenes virksomhet innen de respektive kommunaltekniske tjenesteområdene.

Vann

Vanndirektivet er et EU-direktiv som legger rammene for forvaltningen av vann. Det er innlemmet i EØS-avtalen, og dermed forpliktende også for Norge. Direktivet omfatter alt ferskvann (overflatevann og grunnvann) samt kystvannet (en nautisk mil utenfor grunnlinje). Innen utgangen av 2015 skal alle vannforekomster ha god kjemisk og økologisk tilstand. Et eget klassifiseringssystem definerer grensene mellom fem klasser (svært god, god, moderat, dårlig og svært dårlig). Grensen mellom god-moderat definerer miljømålet for vannforekomsten. Utgangspunktet for klassifiseringssystemet er naturtilstanden (uten menneskelig påvirkning), og systemet fastsetter hvor stort avvik fra naturtilstanden som kan aksepteres. Generelt sett vil påvirkning av dyr og planter gjennom utslipp, inngrep, og andre aktiviteter, være akseptabelt så lenge artssammensetting og individtall kun i liten grad avviker fra det man finner under upåvirkede forhold.

Norge er inndelt i 11 vannregionmyndigheter som har ansvar for 16 vannregioner, hvorav 11 har avrenning til norsk kyst og 5 har avrenning til Sverige og/eller Finland. Vannregionene er igjen inndelt i vannområder etter nedbørsfelt. Den største vannregionen er Glomma, som også omfatter Oslo-området. Som et eksempel på en nokså kompleks organisering, illustreres organiseringen av vannregionen Glomma i figur 6.1.

Figur 6.1: Glomma er den største av de 11 vannregionene og er organisert under ledelse av Fylkesmennene og fylkeskommunene.



Kvaliteten på vannforsyningen overvåkes av Mattilsynet. Mattilsynet godkjenner og fører tilsyn med vannforsyningssystem, godkjenner vannbehandlingsprodukter, og utarbeider forskrifter og veiledere. Mattilsynet arbeider også nært med andre myndigheter for å oppnå en god vannforvaltning.⁵⁰

Avløp

Regjeringen viser til at klimaendringer og endrede nedbørsmønstre vil kunne medføre økte utfordringer og forårsake store skader i byer og tettsteder. Regjeringen peker blant annet på det samme som blir fremhevet i flere kommuner: at avløpsnettene i tettbygde strøk i dag ikke er dimensjonert for tilførsel av store mengder overvann. Det er kommunene som har et hovedansvar for overvannshåndtering. Flere myndigheter forvalter imidlertid regelverk, og er ansvarlig for rammebetingelsene som gjelder for kommunenes håndtering av overvann i tettbygde områder.

Regjeringen utnevnte i 2014 et utvalg som skal gå gjennom gjeldende lovgivning og rammebetingelser for kommunenes håndtering av overvann og komme med forslag til endringer og forbedringer.⁵¹ Utvalget leverte sin utredning i desember 2015. Utvalget anslår at de totale skadekostnadene som oppstår på grunn av overvann er i størrelsesorden 1,6 til 3,6 milliarder kroner per år. Utvalget forventer at skadekostnadene kan ligge i størrelsesorden 45 til 100 milliarder kroner i løpet av de neste 40 årene dersom forebyggende tiltak ikke iverksettes. En kommuneundersøkelse som er gjennomført i forbindelse med utvalgets arbeid, viser at selv om bevisstheten om overvannsutfordringer er høy, har ikke alle kommuner strategier og planer for å håndtere overvann. Dette tilskrives mangel på kompetanse og økonomisk handlingsrom. Kommunene i undersøkelsen etterlyser tydeligere virkemidler og retningslinjer, spesielt når det gjelder tiltak i eksisterende bebyggelse.

For å imøtekomme eksisterende utfordringer foreslår utvalget en virkemiddelpakke som skal understøtte kostnadseffektive tilpasninger, hvor ansvaret for virkemidlene legges til lokalt nivå. Begrunnelsen for dette er at overvannsutfordringene er av lokal karakter og forventes å ha best

⁵⁰ http://www.mattilsynet.no/mat_og_vann/vann/

⁵¹ NOU 2015:16: *Overvann i byer og tettsteder*.

oversikt over avrenning og estimert skade. For å understøtte kommunenes handlingsrom foreslås flere lov- og forskriftsendringer, blant annet i Plan- og bygningsloven, som utvalget vurderer som et viktig virkemiddel for å få til god overvannshåndtering. Det foreslås for eksempel at planmyndighetene skal ha plikt til å «legge til rette for helhetlig forvaltning av vannets kretsløp, med nødvendig infrastruktur» og generelt at Plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter endres for å presisere og til dels utvide kommunenes adgang til å regulere overvann. Når det gjelder forvaltning av oppgavene mener utvalget at kommunene må stå for planlegging og gjennomføring av overvannstiltak, mens staten må være kompetanse- og premissleverandør og sørge for tilrettelegging og enhetlig praksis. Norges vassdrag- og energiverk (NVE) foreslås som den fagetat som skal følge opp sikkerhetskrav for overvann og andre statlige forvaltningsoppgaver knyttet til forebygging av skader ved overvann.

Konsekvensene av utvalgets forslag er av både økonomisk og administrativ karakter. Blant annet fremheves det at en konsekvens vil være at det blir økt fokus på overvannshåndtering tidlig i kommunale planleggingsprosesser. Utvalget skriver at mesteparten av de økte kostnadene dette medfører for kommunene kan og vil dekkes inn av overvannsgebyrer som betales av innbyggerne. Videre heter det at «staten vil få sin del av kostnadene, særlig ved forslag om tilrettelegging og koordinering av fellesoppgaver».

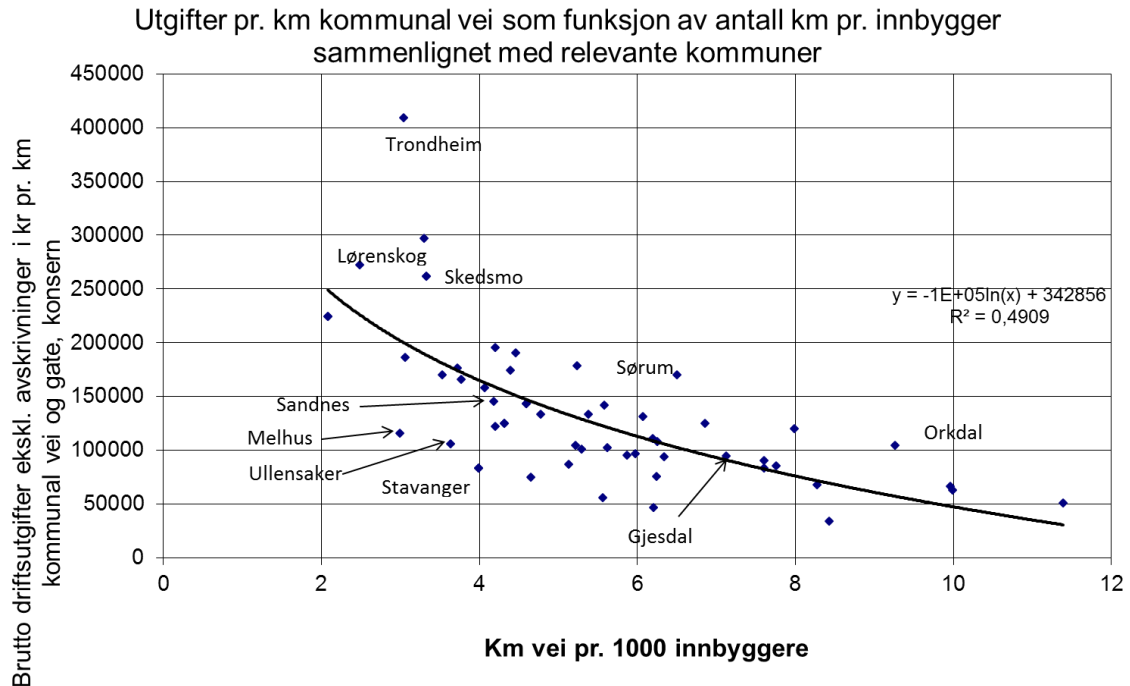
Vei

Kommunene peker på at man har stor nytte av statens arbeid med veinormaler og dens kompetanse og arbeid med kunnskapsspredning. Veimyndighetene oppleves imidlertid både litt som venn og «fiende», ettersom veietaten har sterkere og mer attraktivt fagmiljø, som ofte rekrutterer sine ansatte fra kommunene. Kommunene berømmer heller ikke Statens vegvesen for å være innovative eller vise vilje til å prøve ut nye løsninger. Noen av kommunene ønsker mer åpenhet for nye løsninger.

For øvrig oppfattes Statens vegvesen som en viktig støtte for dem som arbeider med vei i kommunene. Trondheim har for eksempel fått en Miljøpakke som har vært til stor nytte. Den har blant annet som mål å redusere CO₂-utslipp fra transportsektoren i Trondheim med 20 prosent innen 2018. Pakken hadde en samlet økonomisk ramme på 4,8 milliarder kroner for årene 2010-2019. Halvparten av midlene skal gå til tiltak for styrket kollektivtransport, økt trafiksikkerhet og bedre miljø. Den andre halvparten av midlene skal gå til hovedveinettet, med særlig vekt på utbygging som fører biltrafikken bort fra de sentrale byområdene.

Det kan se ut til at den statlige oppmerksomheten om vei og tildeling av veimidler til Trondheim har ført til at Trondheim faktisk bruker forholdvis mye ressurser til veidriften sammenlignet med relevante kommuner. Vi har gjengitt tall for informantkommunene og relevante sammenlignbare kommuner i Sør-Norge i figur 6.2.

Figur 6.2: Oversikt over kommunenes utgifter til veidrift pr km korrigert etter antall m. pr. innb.⁵²



Figur 6.2 viser at Trondheim bruker forholdsvis mye ressurser per meter vei, både sammenlignet med de andre casekommunene i prosjektet, og i forhold til andre relevante kommuner i Sør-Norge.

Bygninger

Det er mange aktører som har meninger og lager lover og forskrifter om hvordan offentlige bygg skal utformes. Staten har viet kommunenes bygningsdrift oppmerksomhet gjennom ganske lang tid. I 2004 fikk et utvalg ledet av Per T. Eikeland i oppgave å lage en NOU om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren.⁵³ Denne utredningen ble fulgt opp i et eget program, kalt Kompetanseprogram for Bedre Kommunal Eiendomsforvaltning (KOBÉ), som var i drift fra 2006 til 2012. Med støtte fra direktoratet gjennom KOBÉ-programmet har Norsk Kommunalteknisk Forening utviklet et internkontrollverktøy for bedre eierskap, forvaltning og bruk av bygg (IK Bygg). Fra 2012 har Direktoratet for Byggkvalitet hatt det som en del av sitt mandat å utvikle og spre kunnskap om eiendomsforvaltning. Dette arbeidet er kjent i kommunene og har fått en del oppmerksomhet. Det gjenstår imidlertid mye, sett fra kommunenes side, med hensyn til at staten samordner sitt eget arbeid med tilsyn av bygninger og bygningsikkerhet.

6.3.2 Informantenes oppfatninger

I denne sammenhengen vil vi legge særlig vekt svarene fra ansvarlige ledere i teknisk sektor, samt eiendomssjefene som er intervjuet. Hovedinntrykket fra disse intervjuene er at kommunene forholder seg til de rammer og regler som er satt, uten at dette problematiseres i stor grad. En gjengs oppfatning er man hører og ser relativt lite til staten. Det er imidlertid unntak også her, og flere kommuner oppgir at de har hatt befatning med statlige myndigheter på ulike måter:

- En av kommunene har arbeidet med et større avløpsprosjekt sammen med to av nabokommunene i Glommaregionen. Kommunen oppfatter at Fylkesmannen har vært veldig engasjert i avløpssituasjonen og i prosjektet, og bidratt til å finne gode løsninger.
- En av kommunene som har en del private vannverk, synes det ser ut til at Mattilsynet forskjellsbehandler kommunen og de private. Kommunene oppfatter at tilsynet er tøffere mot

⁵² Kilde: KOSTRA.

⁵³ NOU 2004: 22. *Velholdte bygninger gir mer til alle.*

kommunen, og mener at det gir en konkurransevridning. Man føler at denne politikken undergraver nivået på de kommunale gebyrene.

- En av kommunene synes avskrivningsreglene er ugunstige for kommuner med stor vekst. De må bygge anlegg for dobbelt så mange i innbyggere som kommunen har. Likevel skal anlegget avskrives over 40 år selv om kapasiteten ikke er fullt utnyttet før om 40 år. Det gir høyere avgifter for brukerne enn nødvendig, sier kommunen.

Det blir også pekt på av flere kommuner at KOSTRA, til nå, bare har bidratt til å holde avgiftene nede. Kommunene kunne trengt større statlig støtte, for å stimulere kvalitet og fagutøvelse i teknisk sektor. Slik sett er miljøpakken til Trondheim oppfattet som en mektig stimulans til arbeidet med trafikk og vei, mens statens tiltakspakke for sysselsetting i 2009 ble utformet slik at de kommunene som hadde bra standard på sin bygningsmasse ikke fikk tilskudd. Det ble oppfattet som negativt i kommunen at dårlig vedlikehold skulle premieres.

Flere av kommunene oppfatter også at staten burde rydde i veiansvaret, slik at ikke fylkeskommunen også skal drifte vei i tettstedene. Dette spørsmålet er utredet av IRIS, for KS, som konkluderte med at delt veiansvar ikke representerer en stor utfordring for kommunene. Dette synet får ikke oppslutning fra de informantene som har omtalt tema. Driften kompliseres også av at private leverandører er involvert, noe som gjør bytteavtaler vanskeligere.

6.3.3 Økonomiske rammevilkår

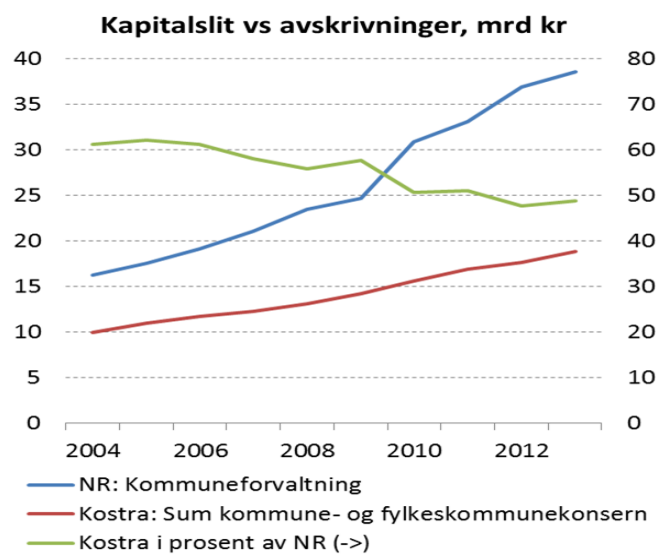
Når staten vedtar at kommunene skal gjennomføre statlige programmer eller løse nye oppgaver, følger det ofte ressurser med tiltakene. Ved barnehagereformen ble utgiftsveksten til og med dekket krone for krone. Når det gjelder tekniske anlegg og bygninger, er bildet annerledes. Borgeutvalget fastslo at kommunenes rapporterte avskrivninger ikke var av slik kvalitet at de egnet seg for statistiske analyser. Borgeutvalget⁵⁴ skrev:

Dimensjoneringen av utgiftsbehovet i kroner per innbygger har hittil kun vært basert på driftsutgiftene, noe som har sammenheng med at kommuneregnskapene har vært basert på et regnskapsprinsipp som ikke gir grunnlag for beregning av kapitalkostnader. Innføringen av KOSTRA har gitt et bedre grunnlag for tallfesting av kapitalkostnader, men datagrunnlaget for avskrivninger er fortsatt vesentlig dårligere enn for driftsutgiftene. Siden det ikke har vært mulig å analysere variasjoner i avskrivninger på en tilfredsstillende måte, vil utvalget anbefale at dimensjoneringen av utgiftsbehovet fortsatt baseres på driftsutgiftene.

Vekstkommunene har argumentert for at de har behov for ekstra tilskudd knyttet til behov for investeringer i teknisk og sosial infrastruktur. Det viser seg at avskrivningene i kommunesektoren ikke er på nivå med de tallene staten beregner i nasjonalregnskapet. Dette fremgår av Teknisk beregningsutvalgs beregninger for 2014. SSB har presentert utviklingen over tid, slik det fremgår av figur 6.3.

⁵⁴ NOU 2005: 18 Fordeling, forenkling, forbedring — Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner.

Figur 6.3: Kapitalslit og avskrivningene i kommunenes regnskaper, KOSTRA⁵⁵



Kilde: SSB

Figur 6.3 viser at det er stor forskjell mellom nasjonalregnskapets kapitalslitberegninger og avskrivningene i kommuneregnskapene, KOSTRA. Forskjellen har vært tiltakende gjennom hele perioden. Forvaltningsreformen i 2010 (riksveier til fylkeskommunen) forklarer mye av den økte forskjellen, men ikke hele. Spørsmålet er om dette medfører at kommunene har en større knapphet på ressurser til vedlikehold, utbygging og oppgradering av den tekniske infrastrukturen, enn det staten har lagt til grunn ved tildeling av rammetilskudd til kommunene. Borgeutvalget viser til at vekstkommunene er misfornøyd med sin situasjon, men har ut fra ulike resonnementer kommet til at det ikke bør gis kompensasjon for spesielle kommuner. Stortinget har likevel innført et vekstkommunetilskudd med streng begrensning. Borgeutvalgets konklusjoner betyr ikke at kommuner ikke kan ha problemer med å tilfredsstille alminnelige krav til god drift og vedlikehold med dagens økonomiske rammer.

Siktemålet med utvalget var å komme fram til et mest mulig enkelt og rettferdig system der utgiftsutjevning, inntektsutjevning, og de regionalpolitisk motiverte tilskuddene skulle inngå. Innenfor utgiftsutjevningen skulle utvalget blant annet vurdere behandlingen av kapitalkostnader og kommunestørrelse. Nivået for tilskudd var ikke tema. Utvalget skrev selv: *Utvalgets utredning bygger på dagens funksjonsfordeling mellom kommuner, fylkeskommuner og stat og **dagens økonomiske rammer** (vår utheving) for kommunesektoren.*

Det kan ut fra figuren over se ut til at ca. 25 milliarder av de ca. 40 milliarder som utgjør forskjellen mellom kommunenes avskrivninger og statens beregnede kapitalslit i kommunesektoren er knyttet til kommunene, og ca. 15 milliarder kan være knyttet til fylkeskommunene. Det kan dermed argumenteres for at det kanskje ikke ville vært så urimelig at staten bidrar med ca. 25 milliarder årlig for at kommunene lukker det årlige gapet på ca. 65 milliarder kroner for å oppgradere bygninger og tekniske anlegg frem til 2026. Resten av regningen må eventuelt deles mellom kommunene og innbyggerne. I et slikt arbeid må en også legge vekt på at kommunene ikke flytter ansvaret for manglende vedlikehold over på fremtidige innbyggere, ved at man lar kapitalen forfalle slik at det må bygges nytt.

Funn fra dette prosjektet viser at det er en utfordring at det ikke settes av nok penger til vedlikehold av bygg og vei i kommunene. Det bør derfor vurderes å lage incitamenter eller krav som gjør at kommunen ønsker eller får krav om å sette av tilstrekkelig med midler til vedlikehold. Dette vil være viktig for å bevare formuen til kommunen og ikke utsette vedlikeholdet.

⁵⁵ Kilde: SSB.

7. LITTERATUR

Agenda Kaupang (2015): *Sørum kommune - Evaluering av eierstyringen av de kommunale foretakene.*

Civitas (2013): *Forvaltning av kommunesektorens eiendom og infrastruktur – dilemmaer og løsninger.* KS FoU-rapport nr. 124003. URL: <http://www.ks.no/contentassets/f85c18c79cf94b3e926660bfb84c3221/rapport---forvaltning-av-kommunesektorens-infrastruktur-og-eiendom.pdf>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014a): *Kriterier for god kommunestruktur.* Delrapport fra ekspertutvalg. Mars 2014. URL: www.regjeringen.no/upload/KMD/KOMM/rapporter/Kriterier_for_god_kommunestruktur_rettet.pdf

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014b): *Kriterier for god kommunestruktur. Sluttrapport fra ekspertutvalg.* Desember 2014. URL: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/rapporter/kriterier_for_god_kommunestruktur_sluttrapport.pdf

Kommunal- og regionaldepartementet (2009): «Bygg for fremtiden - Miljøhandlingsplan for bolig- og byggesektoren 2009-2012».

KS (2015a): *Guide til god ledelse.* URL: http://www.ks.no/globalassets/blokker-til-hvert-fagomrade/arbeidsgiver/arbeidsgiverpolitikk/ks_guide-til-god-ledelse_low-res-nettversjon_f41.pdf?id=22226

KS (2015b): *Kommunesektorens arbeidsgivermonitor 2015.* URL: <http://www.ks.no/globalassets/blokker-til-hvert-fagomrade/arbeidsgiver/arbeidsgivermonitoren/arbeidsgivermonitor-2015.pdf?id=22080>

Meld. St. 14 (2014-2015): *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner.* Det kongelige kommunal- og moderniseringsdepartementet. URL: <https://www.regjeringen.no/contentassets/01f2b178d685405e925d60ebbb9b1bdc/no/pdfs/stm201420150014000dddpdfs.pdf>

Multiconsult (2015): *Vedlikeholdsetterslepet langs kommunale veier.* URL: <http://www.ks.no/fagomrader/utvikling/fou/fou-rapporter/vedlikeholdsetterslepet-langs-kommunale-veier/>

NIBR (2012): *Kommunal organisering 2012.* Redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase. Norsk institutt for by og regionforskning, rapport 2012:21. URL: <http://www.nibr.no/filer/2012-21.pdf>

NIVI Analyse (2014): *Kartlegging av plankapasitet og plankompetanse i kommunene.* NIVI Rapport 2014:1, utarbeidet i samarbeid med Urbanet Analyse og Asplan Viak, på oppdrag for KS. URL: <http://www.ks.no/contentassets/2b833de241454a1081b5be5b3143e1fe/plankompetanse-og-plankapasitet-i-kommunene.pdf>

NOU 2004: 22: *Velholdte bygninger gir mer til alle. Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren.* Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 21. november 2003. Avgitt til Kommunal- og regionaldepartementet 5. november 2004. URL: <https://www.regjeringen.no/contentassets/41c7554ef22740b1bfcf582e4d4ae772/no/pdfs/nou200420040022000dddpdfs.pdf>

- NOU 2005:18:*Fordeling, forenkling, forbedring – Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner*. Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 3. oktober 2003. Avgitt til Kommunal- og regionaldepartementet 10. oktober 2005. URL: <https://www.regjeringen.no/contentassets/4de57c5d95bc4d59afda89f43529c974/no/pdfs/nou200520050018000dddpdfs.pdf>
- NOU 2015:16: *Overvann i byer og tettsteder*. Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 11. april 2014. Avgitt til Klima- og miljødepartementet 2. desember 2015. URL: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2015-16/id2465332/>
- Rambøll (2013a): *Samarbeid mellom kommunesektoren og UH-sektoren for økt kvalitet og relevans i UH-utdanning*. KS FoU-prosjekt nr. 124013. URL: <http://www.ks.no/contentassets/fb59335f31b048fa97b80d74426a517d/sluttrapport-samarbeid-mlm-kommsekt-og-uh-sekt.pdf>
- Rambøll (2013b): *Utfordringer og muligheter i kommunalteknisk sektor*. KS FoU-prosjekt nr. 134038. URL: <http://www.ks.no/globalassets/blokker-til-hvert-fagomrade/arbeidsgiver/arbeidsgiverpolitikk/sluttrapport-kommunaltekniske-oppgaver.pdf?id=2698>
- Rasmussen, Bente (2011): *Med frihet til å lede? Styring og ledelse i kommunal omsorg*. S. 75-62 i Magma – Econas tidsskrift for økonomi og ledelse, nr. 1/2011. Fagbokforlaget.
- Rådgivende Ingeniørers Forening (2015): *Norges Tilstand 2015. State of the Nation*. Rapport utarbeidet av RIF-firmaene Asplan Viak, Cowi, Norconsult, Multiconsult, Sweco og Rambøll. URL: http://www.rif.no/media/5486/rif_stateofthenation_2015_lavopploeselig.pdf
- Schaug, Nils (2010): *Leder i kommunen. I samspill med administrasjon, politikere og innbyggere*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Vestlandsforskning (2011): *Klimaendringenes konsekvenser for kommunal og fylkeskommunal infrastruktur*. Sluttrapport. Rapport utarbeidet av Vestlandsforskning, SINTEF, og Bjerknessenteret. Vestlandsforskningsrapport nr. 4/2011. URL: <http://www.vestforsk.no/filearchive/r-ks-sluttrapport.pdf>