



**Sluttrapport**

**Desember 2013**

**FOU-PROSJEKT NR. 134038**

**UTFORDRINGER OG MULIGHETER I  
KOMMUNALTEKNISK SEKTOR**



**FOU-PROSJEKT NR. 134038  
UTFORDRINGER OG MULIGHETER I  
KOMMUNALTEKNISK SEKTOR**

Rambøll  
Hoffsveien 4  
Postboks 427 Skøyen  
0213 Oslo  
T +47 2252 5903  
F +47 2273 2701  
[www.ramboll.no](http://www.ramboll.no)

## INNHALDSFORTEGNELSE

<b>1.</b>	<b>Sammendrag</b>	<b>1</b>
1.1	Formål med undersøkelsen	1
1.2	Gjennomføring av undersøkelsen	1
1.3	Organisering av kommunaltekniske oppgaver	1
1.4	Kvalifisert arbeidskraft i kommunalteknisk sektor: Behov og tilfang	2
1.5	Utfordringer, behov og muligheter for å løse kommunaltekniske oppgaver	3
<b>2.</b>	<b>Innledning</b>	<b>5</b>
2.1	Hva er kommunaltekniske oppgaver?	5
2.2	Formål med undersøkelsen	5
2.3	Gjennomføring av undersøkelsen	6
2.4	Leserveiledning	6
<b>3.</b>	<b>Organisering av kommunaltekniske oppgaver</b>	<b>7</b>
3.1	Samordning på tvers av kommunaltekniske fagområder	7
3.2	Samarbeid med andre kommuner og andre aktører	9
3.3	Kjøp av eksterne tjenester	15
3.4	Finansiering av kommunaltekniske oppgaver	19
3.5	Oppsummering	20
<b>4.</b>	<b>Kvalifisert arbeidskraft i kommunalteknisk sektor: Behov og tilfang</b>	<b>22</b>
4.1	Rekruttering av kvalifisert arbeidskraft	22
4.2	Fastholdelse av kvalifisert arbeidskraft	26
4.3	Ubesatte stillinger i kommunalteknisk sektor	28
4.4	Forutsetninger og innsatsfaktorer i rekruttering av kvalifisert arbeidskraft	29
4.5	Oppsummering	33
<b>5.</b>	<b>Utfordringer, behov og muligheter for å løse kommunaltekniske oppgaver</b>	<b>35</b>
5.1	Utfordringer på det kommunaltekniske området	35
5.2	Behov og muligheter for å gjennomføre dagens kommunaltekniske oppgaver	41
5.3	Fremtidsperspektiv: Kommunaltekniske oppgaver de neste 5-10 årene	42
5.4	Oppsummering og konklusjon	46

## FIGURER

Figur 3.1. På hvilke områder samarbeider kommunen med andre kommuner/andre aktører? N=65 .....	9
Figur 3.2. Hvilken type samarbeid har kommunen med andre kommuner/andre aktører? N=65.....	10
Figur 3.3. Hva er årsaken til at kommunen samarbeider med andre kommuner/andre aktører? N=65 .....	13
Figur 3.4. På hvilke områder har oppgaver blitt konkurranseutsatt/outsourcet? N=47 .....	15
Figur 3.5. Hva er årsaken til at kommunen har konkurranseutsatt/outsourcet kommunaltekniske oppgaver? N=47 .....	16
Figur 3.6. På hvilke områder benyttes eksterne konsulenter? N=73 .....	18
Figur 3.7. Hva er årsaken til at kommunen har benyttet konsulenttjenester? N=73 .....	18
Figur 3.8. Hvordan finansieres de kommunaltekniske oppgavene i din kommune? N=79.....	20
Figur 4.1. I hvilken grad er det en utfordring for din kommune å rekruttere kvalifisert arbeidskraft innenfor de ulike kommunaltekniske oppgaveområdene? N=75 .....	23
Figur 4.2. I hvilken grad er det en utfordring for din kommune å rekruttere ulike typer kvalifisert arbeidskraft i kommunalteknisk sektor? N=75.....	23
Figur 4.3. Hva mener du er årsaken til at det er utfordrende å rekruttere tilstrekkelig kvalifisert arbeidskraft i kommunalteknisk sektor? N=75 .....	24
Figur 4.4. I hvilken grad er det en utfordring å beholde kvalifisert arbeidskraft i kommunalteknisk sektor? N=79 .....	26
Figur 4.5. Innenfor hvilke områder er det en utfordring å beholde kvalifisert arbeidskraft i kommunalteknisk sektor? N=31 .....	27
Figur 4.6. Innenfor hvilke områder har kommunen ubesatte stillinger i kommunalteknisk sektor? N=35 .....	28
Figur 4.7. Vennligst ta stilling til følgende påstander om din kommunes arbeid med rekruttering av kvalifisert arbeidskraft til kommunalteknisk sektor. N=79 .....	29
Figur 5.1. På hvilke kommunaltekniske områder vurderer du at din kommune har utfordringer med å løse sine oppgaver på en tilfredsstillende måte? N=79 .....	35
Figur 5.2. Hva vurderer du å være de største utfordringene innen vann og avløp i din kommune? N=41 .....	36
Figur 5.3. Hva vurderer du å være de største utfordringene innen vei og samferdsel i din kommune? N=34.....	37
Figur 5.4. Hva vurderer du å være de største utfordringene innen bygg og eiendom i din kommune? N=30 .....	38
Figur 5.5. Hva vurderer du å være de største utfordringene innen kart- og byggesaksbehandling i din kommune? N=24 .....	39
Figur 5.6. Hva mener du at din kommune trenger for å kunne utføre dagens oppgaver på det kommunaltekniske feltet på en tilfredsstillende måte? N=7941	
Figur 5.7. Vennligst ta stilling til om din kommune har nødvendig kapasitet og kompetanse til å utføre kommunaltekniske oppgaver på en god måte de neste 5-10 årene. N=79.....	43
Figur 5.8. Muligheter i kommunalteknisk sektor.....	44

## 1. SAMMENDRAG

Rambøll Management Consulting presenterer med dette sluttrapport i FoU-prosjekt nr. 134038, «Utfordringer og muligheter i kommunalteknisk sektor». Prosjektet er gjennomført i perioden september-desember 2013, på oppdrag for KS. I dette kapittelet presenteres et sammendrag av rapportens hovedfunn.

Kommunaltekniske oppgaver innbefatter i denne undersøkelsen vei og samferdsel, vann og avløp, renovasjon, geodata, oppmåling, kart- og byggesaksbehandling, bygg og eiendom, og brann og beredskap.

### 1.1 Formål med undersøkelsen

Formålet med undersøkelsen er å fremskaffe kunnskap om hvordan kommuner løser sine kommunaltekniske oppgaver, hvilke utfordringer kommunene står overfor med hensyn til å løse disse oppgavene, og hvilke forutsetninger, behov og muligheter som eksisterer for kommunene på det kommunaltekniske området. Undersøkelsen er ment å gi KS et kunnskapsgrunnlag for å jobbe videre med dette feltet, og danne grunnlag for diskusjon og ideer til muligheter og nye løsninger som kan gi kommunesektoren bedre vilkår for å ivareta sine kommunaltekniske oppgaver.

### 1.2 Gjennomføring av undersøkelsen

For å ivareta formålet og problemstillingene som danner grunnlag for undersøkelsen, har det vært viktig å innhente både bredde- og dybdekunnskap. Undersøkelsen har blitt gjennomført ved hjelp av en kombinasjon av kvalitative og kvantitative metoder, inkludert dokumentstudier, spørreskjemaundersøkelser og semistrukturerte intervjuer. Spørreskjemaundersøkelsen ble distribuert til 150 kommuner (stratifisert tilfeldig utvalg) og samtlige fylkeskommuner. Spørreskjemaet er besvart av 53 prosent av både kommunene og fylkeskommunene. I tillegg har det blitt gjennomført totalt 33 intervjuer med kommunaltekniske ledere, for å supplere, utdype, nyansere og kvalitetssikre de kvantitative funnene.

### 1.3 Organisering av kommunaltekniske oppgaver

Undersøkelsen viser at 81 prosent av kommunene opplever det som nødvendig å samordne og koordinere kommunaltekniske oppgaver på tvers av ulike fagområder eller organisatoriske enheter i sin kommune. Kun 56 prosent av disse har imidlertid fastsatte rutiner for dette. Et flertall av kommunene oppgir at det ikke byr på særlige utfordringer å samordne og koordinere oppgaver, og det fremgår blant annet at det kan være viktig å ha særskilte fora for samordning og koordinering for at dette skal lykkes. Mindretallet av kommuner som har utfordringer med å samordne og koordinere oppgaver, opplever vansker fordi det kommunaltekniske området preges av ulike målsettinger, og fordi det er manglende forståelse for andre enheters oppgaver, utfordringer og behov. Utfordringene forklares også med mangel på rutiner, driftsrettete organisasjoner som ikke er tilstrekkelig strategiske, manglende kapasitet, høy turnover, manglende ledelse, og at de organisatoriske enhetene har ulike finansieringsordninger.

Det er nødvendig for de aller fleste kommuner å samarbeide med andre kommuner eller andre aktører for å løse sine kommunaltekniske oppgaver. 82 prosent av kommunene deltar i et samarbeid. Det samarbeides aller mest om renovasjon, og brann og beredskap. Interkommunale selskap (IKS) er den mest utbredte samarbeidsformen, etterfulgt av interkommunale samarbeid med felles styre, og vertskommunesamarbeid. Flere kommuner samarbeider også gjennom ulike fagfora og nettverk. Kommunene samarbeider først og fremst for å oppnå best mulig *kvalitet* i tjenestene, og for å løse oppgaver mest mulig *kostnadseffektivt*. En stor majoritet av kommunene oppgir at de synes det er *lett* å samarbeide om å løse kommunaltekniske oppgaver. Et viktig suksesskriterium er at partene har en felles forståelse av at kommunenes behov og utfordringer best kan imøtekommes gjennom samarbeid. Velfungerende samarbeid karakteriseres også av forpliktende avtaler, etablerte rutiner og faste samarbeidsarenaer. I

mindretallet av kommuner som har opplevd utfordringer med samarbeid, fremgår det at politisk nivå kan fungere som en barriere. Politisk motstand mot samarbeid kan forekomme til tross for at samarbeidet oppleves som godt og hensiktsmessig fra faglig og administrativ side. Det oppgis eksempelvis at politisk ledelse kan være negative til å inngå i et IKS fordi dette gir mindre anledning til å styre virksomheten. Det er også eksempler på samarbeid som har strandet på grunn av politisk uenighet om lokalisering og/eller finansiering.

Mange kommuner kjøper eksterne tjenester og/eller setter ut deler av tjenestespekteret til eksterne aktører for å ivareta sine kommunaltekniske oppgaver. 59 prosent av kommunene har konkurranseutsatt eller outsourcet kommunaltekniske oppgaver. Dette gjøres i størst grad innen vei og samferdsel, renovasjon, og vann og avløp, og først og fremst for å løse oppgaver mest mulig *kostnadseffektivt*, og på grunn av manglende *kapasitet* i kommunen. Kapasitet innbefatter i denne sammenhengen både antall ansatte (og summen av de ansattes kompetanse), samt utstyr/materiell. Den økonomiske gevinsten ved å konkurranseutsette eller outsource oppgaver nyanseres til en viss grad av kommuner som har opplevd at kjøp av eksterne tjenester kan være en tidkrevende prosess, og dermed svært kostnadsdrivende. For å unngå at kostnadene skal bli for store kan det være hensiktsmessig å inngå rammeavtaler. Det er også viktig at kommuner har tilstrekkelig bestillerkompetanse og god kjennskap til regelverket om offentlige anskaffelser for at konkurranseutsetting/outsourcing skal fungere på en god måte og gi ønskede resultater. Kjøp av eksterne tjenester legger særlig til rette for bedre og mer effektiv bruk av kommunale midler der det eksisterer et velfungerende privat marked i kommunens nærområde. Nær samtlige kommuner benytter også eksterne konsulenter for å løse kommunaltekniske oppgaver. Konsulenter brukes først og fremst på grunn av manglende kapasitet i kommunene.

#### **1.4 Kvalifisert arbeidskraft i kommunalteknisk sektor: Behov og tilfang**

Nær samtlige kommuner opplever utfordringer med å rekruttere tilstrekkelig kvalifisert arbeidskraft i kommunalteknisk sektor. Kun 5 prosent av kommunene vurderer at de ikke har slike utfordringer. Kommunene har, med god margin, størst utfordringer med rekruttering innen vann og avløp. Også kart- og byggesaksbehandling er et utfordrende område for et flertall av kommunene, mens rekruttering innen de øvrige oppgaveområdene oppgis å være utfordrende av omtrent halvparten eller færre av kommunene. Kommunene har i minst grad utfordringer med rekruttering innen renovasjon, og brann og beredskap. Ingeniører og sivilingeniører er de vanskeligste gruppene å rekruttere, mens personell med teknisk fagskole og fagarbeidere er noe mindre utfordrende. Lav konkurransedyktighet knyttet til lønn/vilkår er i kommunenes vurdering den viktigste årsaken til rekrutteringsutfordringene. Små kommunaltekniske fagmiljøer er også en utbredt begrunnelse til at det er vanskelig å tiltrekke arbeidskraft.

40 prosent av kommunene har utfordringer med å beholde kvalifisert i kommunalteknisk arbeidskraft. Samtidig mener 20 prosent at dette er utfordrende i liten grad. Fastholdelse av kvalifisert arbeidskraft er mest utfordrende innen vann og avløp, og administrasjon og ledelse av kommunaltekniske oppgaver. Få eller ingen kommuner har utfordringer med å beholde kvalifisert arbeidskraft innen brann og beredskap, geodata, og renovasjon. 44 prosent av kommune har ubesatte stillinger i kommunalteknisk sektor. Omfanget av ubesatte stillinger er størst innen vann og avløp, etterfulgt av bygg og eiendom og kart- og byggesaksbehandling.

29 prosent av kommune mener at de har noen konkurransefortrinn i forhold til private aktører når det gjelder rekruttering av kvalifisert arbeidskraft til kommunalteknisk sektor. Flertallet av disse kommunene fremhever ordnede, trygge og stabile arbeidsforhold med ordnet arbeidstid og gode pensjonsvilkår som sine fremste fortrinn. Mange fremhever også at en jobb i kommunalteknisk sektor innebærer interessante og varierte arbeidsoppgaver i et bredt og spennende fagmiljø. Det er imidlertid en utbredt opplevelse av at disse fortrinnene i liten grad er avgjørende for muligheten til å konkurrere med private aktører om rekruttering av arbeidskraft, da de fleste kommuner stadig har dårligere lønnsbetingelser.

I lys av dette er kommunenes evne til å kommunisere egne konkurransefortrinn desto viktigere for deres mulighet til å være en konkurransedyktig arbeidsgiver. Et ledd i dette kan være å utarbeide rekrutteringsstrategier, og/eller konkrete rekrutteringstiltak. 16 prosent av kommunene har utarbeidet en strategi for rekruttering, mens 24 prosent har iverksatt konkrete tiltak for å tiltrekke arbeidskraft til kommunalteknisk sektor. Utbredelsen av strategier er størst i de mest folkerike og mest sentrale kommunene, samt i kommuner med lavere økonomisk handlefrihet. En vesentlig andel fokuserer på kommunens omdømme som en del av deres rekrutteringsstrategi. Dette innebærer blant annet å kommunisere at det finnes spennende og samfunnsnyttige arbeidsoppgaver i kommunalteknisk sektor. Enkelte kommuner har også en bevisst strategi om å rekruttere andre typer arbeidskraft enn ingeniører, og i større grad satse på intern opplæring av nyansatte. Annonsering og utlysning av stillinger i utlandet oppleves i flere kommuner som et vellykket og hensiktsmessig rekrutteringstiltak. Andre kommuner har egne tiltak rettet mot studenter, slik som sommerjobber, stipendordninger og traineeprogrammer. I mindre kommuner fremstår det som særlig hensiktsmessig å fokusere på rekruttering av studenter hjemhørende i lokalsamfunnet.

Flere av kommunene som har en rekrutteringsstrategi, fremhever at kontakt og samarbeid med utdanningsinstitusjoner og andre fagmiljøer utgjør en sentral del av deres rekrutteringsstrategi. 11 prosent av kommunene i undersøkelsen samarbeider med universiteter, høyskoler og/eller tekniske fagskoler for å rekruttere kvalifisert arbeidskraft til kommunalteknisk sektor. Dette er i tråd med tidligere undersøkelser, som viser at privat sektor er mer aktive overfor utdanningsinstitusjonene innen tekniske fag, og at kommunene i første rekke samarbeider om helse og omsorg, og oppvekst og utdanning.<sup>1</sup> I den grad kommunene samarbeider med utdanningsinstitusjoner, innbefatter dette i hovedsak sommerjobber for studenter, deltakelse på jobb- og utdanningsmesser, og tilbud til studenter om å skrive bachelor- og masteroppgaver. 54 prosent av kommunene vurderer at utdanningsinstitusjonene tilbyr utdanninger som er i tråd med deres kompetansebehov i kommunalteknisk sektor. Kommunene som vurderer at utdanningsinstitusjonene ikke tilbyr utdanninger som dekker dette behovet, trekker i første rekke frem vann og avløp som et område hvor det er behov for mer kompetanse, både når det gjelder planlegging av infrastruktur for vann og avløp, og vannrenseteknologi. Undersøkelsen viser også eksempler på kommuner som har opprettet utdanninger i samarbeid med utdanningsinstitusjoner for å dekke kommunens behov for kvalifisert arbeidskraft i kommunalteknisk sektor.

### 1.5 Utfordringer, behov og muligheter for å løse kommunaltekniske oppgaver

Kommunene har aller størst utfordringer med å løse sine oppgaver knyttet til vann og avløp. Deretter følger vei og samferdsel, bygg og eiendom, og kart- og byggesaksbehandling som de mest utfordrende oppgaveområdene. Begrenset kapasitet/antall årsverk, begrensede økonomiske ressurser, mangel på nødvendig prosjekteringskompetanse, rekruttering av tilstrekkelig kvalifisert arbeidskraft, og etterslep på vedlikehold og drift, går igjen som sentrale utfordringer innen flere av de kommunaltekniske oppgaveområdene.

Bedre økonomiske rammebetingelser, større kapasitet i form av flere ansatte/årsverk, og større investeringer for å redusere etterslep, skiller seg i forlengelsen av dette ut som de områdene hvor kommunene i størst grad vurderer at de trenger bedre vilkår for å være i stand til å utføre *dagens* kommunaltekniske oppgaver på en tilfredsstillende måte. Etter disse mest prekære behovene, som knytter seg til økonomi og kapasitet, ønsker kommunene mer kvalifisert arbeidskraft, bedre prosjekteringskompetanse, mer samarbeid med andre kommuner, og bedre kompetanse i forbindelse med innkjøp/bestillinger. Dette vil således være viktige områder å fokusere på for å bedre kommunenes forutsetninger for å ivareta de kommunaltekniske oppgavene på best mulig måte.

<sup>1</sup> Rambøll Management Consulting (2013). *Samarbeid mellom kommunesektoren og UH-sektoren for økt kvalitet og relevans i UH-utdanning*. Rapport utarbeidet på oppdrag for KS.

Når det gjelder *fremtiden*, vurderer kun 18 prosent av kommunene at de har nødvendig kapasitet, mens 41 prosent vurderer at de har nødvendig kompetanse, til å utføre kommunaltekniske oppgaver på en god måte de neste 5-10 årene. Kommunene mener at lav og for lite kvalifisert bemanning, begrensede økonomiske ressurser, økende oppgavemengde, og manglende prioritering av kommunaltekniske oppgaver innad i kommunene, som årsaker til at de ikke gir uttrykk for mer positive fremtidsutsikter.

For at kommunene skal kunne ivareta sine kommunaltekniske oppgaver på en god måte, er det imidlertid ikke tilstrekkelig å fokusere på begrensninger og behov alene. Det er også nødvendig å diskutere og synliggjøre hvilket handlingsrom og hvilke muligheter kommunene har for å sette seg selv i stand til å løse oppgavene de har ansvar for på best mulig måte. Kommunene har derfor blitt bedt om å ta stilling til hva de selv bør og kan gjøre for å være i stand til å utføre sine kommunaltekniske oppgaver på en tilfredsstillende måte de neste 5-10 årene. Kommunenes mulighetsrom, slik det fremgår av denne undersøkelsen, kan oppsummeres i følgende punkter:

- **Samarbeid/sammenslåing med andre kommuner (større enheter).** Større enheter med større fagmiljøer, mer faglig spesialistkompetanse, og bedre grunnlag for utnyttelse av kompetanse, utstyr og ressurser, er avgjørende for at kommunalteknisk sektor skal fortsette å fungere på en god måte i møte med fremtidens kommunaltekniske oppgaver.
- **Økt fokus på rekruttering av mer og bedre kvalifisert arbeidskraft.** Det er behov for økt fokus og en mer strategisk og målrettet tilnærming til rekruttering av arbeidskraft, gitt at kommunenes økonomiske ressurser ikke økes. Kommunene har flere mulige virkemidler tilgjengelig, inkludert utforming av langsiktige planer for kompetansebehov som grunnlag for fremtidige rekrutteringsinnsatser, samarbeid med utdanningsinstitusjoner, tydeligere kommunikasjon utad, og økt fokus på omdømmebygging.
- **Langsiktige strategier og planer.** Det er også behov for mer langsiktig planlegging av de kommunaltekniske oppgavene, både for å legge best mulig til rette for egne aktiviteter, og for å kartlegge behov for samarbeid, innkjøp, og/eller rekruttering frem i tid.
- **Større prioritering av det kommunaltekniske området innad i kommunene.** På bakgrunn av det flere opplever som nedprioritering av kommunaltekniske oppgaver, ligger det et potensial i å jobbe mer aktivt og målrettet overfor politisk og administrativ ledelse for å øke forståelsen for, og prioriteringen av, tekniske oppgaver i kommunene.
- **Prioritering av oppgaver for å ta igjen etterslep.** Gitt at de økonomiske rammene ikke økes, er det nødvendig med en sterkere prioritering mellom de ulike kommunaltekniske oppgavene for å redusere etterslepet mange kommuner opplever.
- **Effektiv utnyttelse av bygg og infrastruktur.** Sentralisering av bygg og infrastruktur, bygging av større enheter, mer bruk av vedlikeholdsfrie materialer, og tilrettelegging for flerbruk av bygg, kan sette kommunene i stand til å utføre kommunaltekniske oppgaver på en mer effektiv måte.

Denne rapporten viser at norske kommuner har til dels store utfordringer på det kommunaltekniske området. Undersøkelsen viser imidlertid også at kommunene har flere muligheter til å forbedre egne forutsetninger for å løse kommunaltekniske oppgaver. Det vil være viktig – både for kommunene, øvrige myndigheter, og KS – å opprettholde fokus på slike muligheter, identifisere flere muligheter, legge til rette for å tenke nytt om kommunenes arbeid med tekniske oppgaver, og ikke minst utarbeide konkrete og gjennomførbare tiltak for dette. I denne prosessen vil det være viktig å undersøke nærmere hvordan kommunene på best mulig måte kan organisere sine kommunaltekniske oppgaver, skape større faglige enheter, og sørge for at samarbeid fungerer og gir ønskede resultater. Det vil også være sentralt å undersøke i hvilken grad konkurranseutsetting/outsourcing fører til kompetanseforvitring i kommunene, hvordan kommunene kan bli mer konkurransedyktige i forbindelse med rekruttering, og hvordan det kan samarbeides med utdanningsinstitusjoner på en bedre måte. Ikke minst er det viktig å kartlegge hva som vil karakterisere fremtidens kommunaltekniske oppgaver, og hvordan kommunene kan tilpasse egen kapasitet og kompetanse i henhold til dette på best mulig måte.



## 2. INNLEDNING

Rambøll Management Consulting presenterer med dette sluttrapport i FoU-prosjekt nr. 134038, «Utfordringer og muligheter i kommunalteknisk sektor». Prosjektet er gjennomført i perioden september-desember 2013, på oppdrag for KS.

### 2.1 Hva er kommunaltekniske oppgaver?

Norske kommuner har ansvar for en rekke oppgaver som skal sikre innbyggernes velferd. Kommunene yter tjenester for mennesker i ulike aldre og livssituasjoner på et bredt spekter av områder, inkludert helse og omsorg, barnehage og skole, barnevern, kultur og idrett, og tekniske tjenester. Det tekniske tjenesteområdet utgjør 6,4 prosent av totale årsverk i kommunesektoren, og representerer dermed en vesentlig mindre andel av den samlede oppgaveporteføljen enn både helse, pleie og omsorg (36,8 prosent av totale årsverk) og oppvekst (47,2 prosent av totale årsverk).<sup>2</sup> Kommunaltekniske oppgaver innbefatter i denne undersøkelsen følgende:

- Vei og samferdsel
- Vannforsyning og avløpsnett (heretter vann og avløp)
- Renovasjon
- Geodata
- Oppmåling
- Kart- og byggesaksbehandling
- Bygg og eiendom
- Brann og beredskap

Blant disse åtte oppgaveområdene er det kun vei og samferdsel og bygg og eiendom som er fylkeskommunale ansvarsområder, og således er det disse to områdene det refereres til når det er snakk om tekniske oppgaver i fylkeskommunene.

### 2.2 Formål med undersøkelsen

Formålet med denne undersøkelsen er å fremskaffe kunnskap om hvilke utfordringer kommunene opplever på det kommunaltekniske området, samt hvilke forutsetninger, behov og muligheter som eksisterer i sektoren. Dette innbefatter en oversikt og analyse av hvilke oppgaver teknisk sektor skal løse, hvordan disse oppgavene løses, og hvilke utfordringer kommunene står overfor med hensyn til å løse disse. Et sentralt formål er å identifisere kommunenes forutsetninger, behov og muligheter på det kommunaltekniske området, både i dag og i fremtiden. Dette er sentralt for å gi KS et godt kunnskapsgrunnlag for å jobbe videre med dette feltet, og som grunnlag for diskusjon og ideer til muligheter og nye løsninger som kan gi kommunesektoren bedre vilkår for å ivareta sine kommunaltekniske oppgaver. Problemstillingene som har ligget til grunn for gjennomføring av undersøkelsen er følgende:

1. Hvilke oppgaver skal kommunal sektor løse innenfor teknisk sektor?
2. Hvordan løses oppgavene i dag?
3. Hva mener kommunesektoren de trenger for å løse kommunaltekniske oppgaver på en tilfredsstillende måte?
4. Hvor stort er gapet mellom behov og tilfang på kvalifisert arbeidskraft?

For å belyse disse problemstillingene, og følgelig identifisere utfordringer, behov og muligheter i kommunalteknisk sektor, har Rambøll definert tre hovedtemaer som har blitt undersøkt nærmere, og som danner rammene for denne rapporten. Disse temaene er 1) organisering av kommunaltekniske oppgaver, 2) behov og tilfang av kvalifisert arbeidskraft, og 3) kommunenes utfordringer og muligheter for å løse kommunaltekniske oppgaver.

---

<sup>2</sup> KS (2013). *Kommunenes arbeidsgivermonitor 2013*.

### 2.3 Gjennomføring av undersøkelsen

For å ivareta formålet og besvare problemstillingene, har undersøkelsen blitt gjennomført med en kombinasjon av kvalitative og kvantitative metoder.

Undersøkelsen ble innledet med dokumentstudier samt åtte eksplorative intervjuer med aktører tilknyttet kommunalteknisk sektor. På bakgrunn av dette, og i dialog med oppdragsgiver, ble deretter en spørreskjemaundersøkelse utarbeidet. Denne kvantitative breddeundersøkelsen ble distribuert til et representativt utvalg kommuner og samtlige fylkeskommuner. Kommunene ble valgt ut i et stratifisert tilfeldig utvalg, på bakgrunn av kommunenes størrelse, sentralitet<sup>3</sup> og geografiske beliggenhet/fylke. Denne metoden sikrer representativitet på de nevnte variablene, og ble valgt for å legge til rette for at likheter og forskjeller mellom ulike typer kommuner kan avdekkes og identifiseres. En frafallsanalyse avdekker ikke vesentlige skjevheter blant kommunene som har besvart spørreskjemaet.<sup>4</sup> Svarene som fremkommer i undersøkelsen har dermed ikke blitt vektet. Spørreskjemaet til kommunene ble distribuert til ledere i kommunalteknisk sektor i 150 kommuner, mens spørreskjemaet til fylkeskommunene ble distribuert til øverste administrative leder, i mangel av en overordnet teknisk leder i fylkeskommunene. Tabell 2.1 viser utvalg og svarprosent i spørreskjemaundersøkelsene.

**Tabell 2.1. Oversikt over respondenter og svarprosent**

	Utvalg	Antall svar	Svarprosent
<b>Kommuner</b>	150	79	53 %
<b>Fylkeskommuner</b>	19	10	53 %

I etterkant av spørreskjemaundersøkelsen ble det gjennomført en rekke kvalitative, semistrukturerte intervjuer med et utvalg av de kommunaltekniske lederne som svarte på spørreskjemaundersøkelsen. Formålet med dette var å utdype, nyansere og kvalitetssikre de kvantitative funnene. Informanter til intervjuene ble strategisk utvalgt, på bakgrunn av svar gitt i spørreskjemaet. På denne måten sikres muligheten til å innhente ulike perspektiver og gå i dybden på ulike temaer. I tillegg har utvelgelsen av informanter til de kvalitative intervjuene ivaretatt geografisk spredning og ulik kommunestørrelse. Intervjuene har blitt gjennomført i form av semistrukturerte intervjuer. Det er gjennomført 25 kvalitative intervjuer, i tillegg til de åtte eksplorative intervjuene gjennomført i undersøkelsens innledende fase.

Det har også vært knyttet en faglig referansegruppe til prosjektet. Referansegruppen har bistått i utarbeiding av spørreskjema, innretning av kvalitative intervjuer, kommentert og diskutert foreløpige analyser underveis i prosjektet, og gitt faglige innspill til utarbeiding av sluttrapport.

### 2.4 Leserveiledning

Det er de kommunaltekniske oppgavene i *kommunene* som står i hovedfokus i rapporten. Hvis ikke annet er oppgitt omhandler funnene som presenteres i rapporten kommunenivået. Funn om fylkeskommunene presenteres i korte, separate avsnitt i hvert kapittel. Rapporten består videre av følgende kapitler:

- **Kapittel 3** presenterer undersøkelsens funn vedrørende organisering av kommunaltekniske oppgaver
- **Kapittel 4** presenterer undersøkelsens funn knyttet til behov og tilfang av kvalifisert arbeidskraft
- **Kapittel 5** presenterer undersøkelsens funn om kommunenes utfordringer, behov og muligheter for å løse kommunaltekniske oppgaver

<sup>3</sup> For å måle kommunenes sentralitet benyttes Statistisk sentralbyrås indeks som angir kommuners sentralitet på en skala fra 0 til 3.

<sup>4</sup> I den grad det fremgår skjevheter, viser analysen at kommuner med 5000-9999 innbyggere er noe overrepresentert (med 6 prosentpoeng) og kommuner med 10-19 999 innbyggere er noe underrepresentert (med 4 prosentpoeng) i forhold til populasjonen. Dette vurderes som marginalt.

### 3. ORGANISERING AV KOMMUNALTEKNISKE OPPGAVER

I dette kapitlet settes fokus på hvordan kommunene utfører og organiserer arbeidet med kommunaltekniske oppgaver. Først ser vi på samordning, koordinering og samarbeid mellom organisatoriske enheter og kommunaltekniske fagområder internt i kommunene. Deretter vendes blikket utover kommunegrensene, på samarbeid med andre kommuner og andre aktører. Videre ser vi på kommunenes kjøp av eksterne tjenester for å løse kommunaltekniske oppgaver, både i form av outsourcing, konkurranseutsetting og bruk av konsulenttenester. Avslutningsvis ser vi på kommunenes finansiering av kommunaltekniske oppgaver.

#### 3.1 Samordning på tvers av kommunaltekniske fagområder

Norsk Kommunalteknisk Forening (NKF) påpeker i sin strategiplan for 2012-2015 at de fleste kommuner i nyere tid har omorganisert fra teknisk etat med én leder til resultatenheter for de enkelte virksomhetsområdene. Denne organiseringen innebærer at de fleste kommuner mangler en enhet som kan ta ansvaret for helhet og samordning på tvers av fagområdene der dette er nødvendig.<sup>5</sup>

Vår undersøkelse viser at det er stor variasjon i kommunenes organisering av deres kommunaltekniske oppgaver, når det gjelder antall organisatoriske enheter. Nærmere en tredjedel av kommunene som har besvart spørreskjemaet oppgir at det kommunaltekniske tjenesteområdet i deres kommune består av én organisatorisk enhet. De resterende kommunene er forholdsvis spredt mellom 2 til 8 eller flere organisatoriske enheter. Andelen kommuner som har organisert sine kommunaltekniske oppgaver i en organisatorisk enhet er størst i de aller minste kommunene (under 2000 innbyggere), mens andelen kommuner som har 6, 7 eller flere enn 8 organisatoriske enheter er høyest i de største kommunene.

81 prosent av respondentene i undersøkelsen oppgir at de opplever det som nødvendig å samordne og koordinere kommunaltekniske oppgaver på tvers av ulike fagområder i sin kommune. 15 prosent mener på sin side at slik samordning ikke er nødvendig. Analysen viser at de aller minste kommunene med under 2000 innbyggere i minst grad opplever det som nødvendig å samordne og koordinere sine kommunaltekniske oppgaver. Kommunene med over 2000 innbyggere vurderer behovet for samordning i nokså lik grad. Videre er det også en sammenheng mellom antallet organisatoriske enheter, og vurdering av behovet for koordinering og samordning av kommunaltekniske oppgaver. Det fremgår ingen tydelig sammenheng mellom kommunenes vurdering av behov for samordning, og hvorvidt kommunen er organisert i en- eller trenivåmodell.

I de kvalitative intervjuene kommer det også frem at et flertall av informantene fremhever det som svært nødvendig å samordne og koordinere de ulike kommunaltekniske oppgavene. Det fremheves at det største behovet for samordning og koordinering knytter seg til planlegging og gjennomføring av større prosjekter. Videre fremheves det som nødvendig å samordne oppgaver som knytter seg til vei og samferdsel, vann og avløp og renovasjon. Det understrekes også at det er særlig nødvendig med samordning og koordinering mellom kommunenes planarbeid og de utøvende tekniske tjenestene.

Blant respondentene i spørreundersøkelsen som vurderer at det er nødvendig med samordning og koordinering av ulike kommunaltekniske oppgaver, oppgir 56 prosent at deres kommune har fastsatte rutiner for dette. Dermed oppgir nærmere halvparten (44 prosent) av respondentene som vurderer det som nødvendig med samordning, at de ikke har faste rutiner for dette.

Når det kommer til kommunenes erfaringer, viser spørreundersøkelsen at flertallet av kommuner opplever at det er lett å samordne og koordinere kommunaltekniske oppgaver. Totalt 66 prosent

<sup>5</sup> NKF (2011). *Strategiplan for Norsk Kommunalteknisk Forening 2012-2015*.

opplever at dette er svært (6 prosent) eller ganske (60 prosent) lett. Blant disse kommunene fremhever omtrent halvparten at det er lett å samordne og koordinere kommunaltekniske oppgaver fordi de tilhører en liten kommune som karakteriseres av stor nærhet både geografisk og organisatorisk, små forhold, en liten organisasjon og få medarbeidere å forholde seg til. I intervjuer fremhever informanter fra mindre kommuner at organisasjonen som administrerer de kommunaltekniske oppgavene er liten, hvilket betyr at én person kan ha ansvaret for flere oppgaver. I mindre kommuner bruker man i større grad kompetanse på tvers av fagområder, hvilket gjør det mindre utfordrende å samordne og koordinere oppgavene.

Kommunene som i spørreundersøkelsen oppgir at de lykkes med samarbeid og koordinering – som hovedsakelig er de mindre kommunene – fremhever følgende som sentrale suksessfaktorer:

- Forståelse og kunnskap om hverandres oppgaver bidrar til at man ser både nytten og forutsetningene for samarbeid og koordinering
- Vilje til å finne gode og felles løsninger
- God kommunikasjon mellom fagmiljøer og organisatoriske enheter
- Et godt samarbeidsklima og en kultur for samarbeid
- Samlokalisering og/eller organisering i få organisatoriske enheter med et fåtall ledere
- Kompetanse på både leder- og personalnivå

Suksessfaktorene omhandler dermed både kulturelle forhold i organisasjonen, egenskaper ved ledere og ansatte, samt mer strukturelle forhold knyttet til organisering. Når det gjelder kompetanse hos ledere og ansatte, trekkes erfaring, kontinuitet og lokalkjennskap frem som viktige egenskaper.

Flere kommuner fremhever også at de har etablert særskilte fora for samordning og koordinering, eksempelvis egne koordineringsgrupper eller faste samarbeids/koordineringsmøter for gjennomgang av saker. I de kvalitative intervjuene påpeker enkelte at det ikke er tilstrekkelig med vilje til å samarbeide alene, men at det er nødvendig å formalisere samarbeid i form av arbeids- og oppgavefordeling, møteplasser og prosessflyt. En av kommunene som er intervjuet understreker at det i stor grad blir opp til den enkelte medarbeider eller leder å ta ansvar for eller initiativ til samordning dersom det ikke finnes rutiner eller fora for samordning og koordinering. Et slikt system kan lett bli sårbart, da det vil avhenge av at enkeltpersoner sitter med en helhetlig oversikt, og at man har kontinuitet i personalet. Andre faktorer som fremheves som viktige i intervjuene, er klare kommunikasjonslinjer mellom de ulike enhetene, samt at man er samstemte om prioriteringer med hensyn til fremdrift og arbeidskapasitet.

Undersøkelsen viser imidlertid også at noen kommuner har mindre positive erfaringer med samordning på tvers av fag- og tjenestoområder. Dette fremgår av at 34 prosent av kommunene synes det er vanskelig å samordne og koordinere deres kommunaltekniske oppgaver. 31 prosent oppgir at de opplever dette som ganske vanskelig, mens 3 prosent vurderer at dette er svært vanskelig. Den mest utbredte årsaken som oppgis for at det er vanskelig med samordning og koordinering, er at det kommunaltekniske området preges av ulike målsettinger, og at man innen de ulike oppgaveområdene har manglende forståelse for andre enheters oppgaver, utfordringer og behov. Dette skyldes blant annet at dette er et område som preges av ansatte med ulik erfaring og ulik fagbakgrunn. Utover dette oppgis flere begrunnelser for at samordning og koordinering er vanskelig, blant annet mangel på rutiner for samordning, at organisasjon er for driftsrettet og ikke flink nok til å jobbe strategisk, manglende kapasitet/for mange oppgaver, høy turnover i organisasjonen, manglende ledelse, organisatoriske enheter med ulike finansieringsordninger/manglende økonomisk koordinering, og en opplevelse av tungroddede organisasjoner med for mange enheter.

### 3.1.1 Samordning og koordinering i fylkeskommunene

6 av 10 fylkeskommuner vurderer at det er nødvendig å samordne og koordinere tekniske oppgaver på tvers av ulike fagområder, hvilket i denne sammenhengen innbefatter vei og samferdsel og bygg og eiendom. Alle disse fylkeskommunene har fastsatte rutiner for slik samordning og koordinering. 4 av 6 fylkeskommuner synes det er uproblematisk å samordne oppgaver, mens 2 av 6 vurderer at dette er ganske vanskelig.

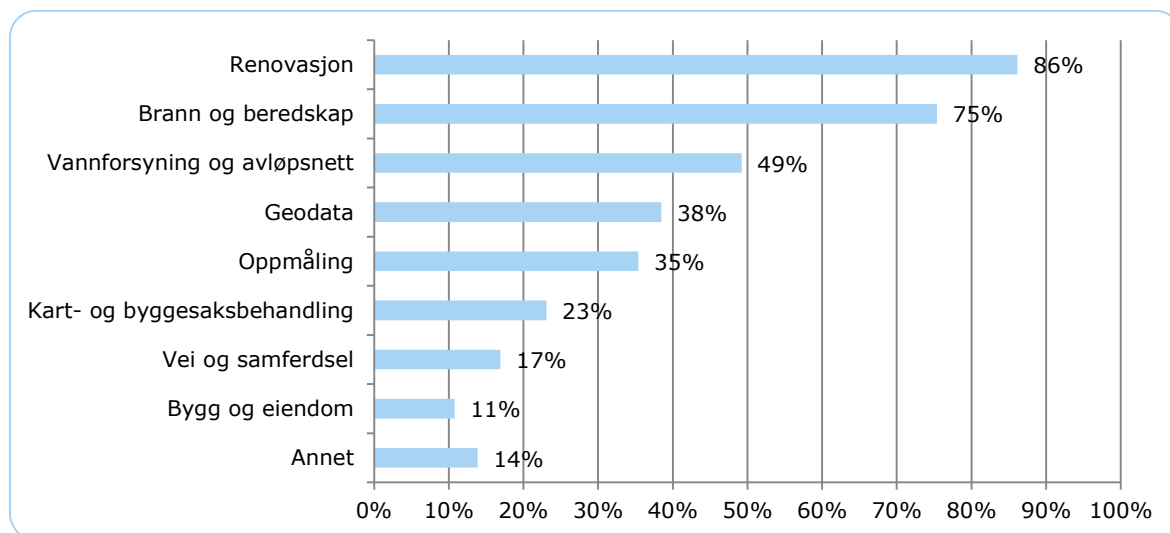
## 3.2 Samarbeid med andre kommuner og andre aktører

Norges Ingeniør- og Teknologiorganisasjon (NITO) fremhever at robuste kommunaltekniske fagmiljøer av en viss størrelse gir både bedre tjenester og mer attraktive arbeidsplasser. Norske kommuner har stor frihet til å organisere sine tjenester slik de finner det mest hensiktsmessig. Større fagmiljøer kan eksempelvis skapes ved kommunesammenslåinger, ulike former for private, kommunale og interkommunale driftsselskaper, eller ved at kommuner samarbeider med andre kommuner eller andre aktører.

82 prosent av kommunene som inngår i denne undersøkelsen har et slikt samarbeid for å løse kommunaltekniske oppgaver. Dette samsvarer fullstendig med en undersøkelse gjennomført av NITO i 2010, som også viste at 82 prosent av kommunene hadde et samarbeid på det tekniske sektorområdet.<sup>6</sup> Vår undersøkelse viser ingen tydelige tendenser med hensyn til kommunestørrelse og grad av samarbeid. Vi finner imidlertid at kommuner med høyere sentralitet i noe større grad enn kommuner med lavere sentralitet samarbeider med andre kommuner eller andre aktører. Dette indikerer at geografisk avstand har betydning for kommunenes muligheter til å inngå samarbeid. Videre fremgår det at kommuner med høy økonomisk handlefrihet<sup>7</sup> samarbeider i noe mindre grad enn kommuner med lavere økonomisk handlefrihet.

Figur 3.1 viser hvilke kommunaltekniske områder det samarbeides om i størst grad. Figuren viser kun svarene til kommunene som oppgir at de har et samarbeid.

**Figur 3.1. På hvilke områder samarbeider kommunen med andre kommuner/andre aktører? N=65**



Som figuren viser, samarbeides det aller mest om *renovasjon*. 86 prosent av kommunene oppgir å ha et samarbeid på dette området. En stor andel oppgir også å ha et samarbeid om *brann og beredskap* (75 prosent). Deretter følger vann og avløp (49 prosent), geodata (38 prosent) og

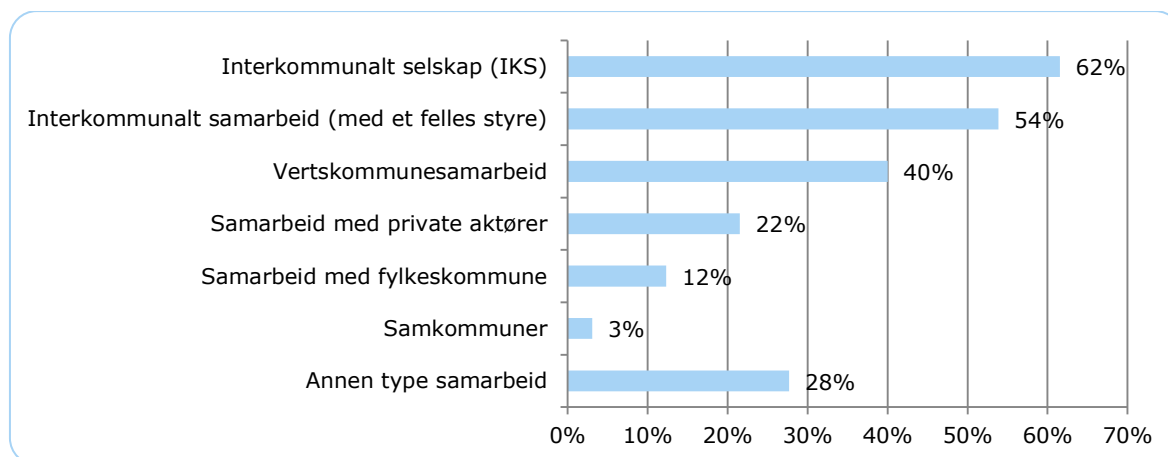
<sup>6</sup> NITO (2011). *NITO Kommunepolitikk*.

<sup>7</sup> Kommunenes økonomiske handlefrihet er basert på Kommunal- og regionaldepartementets oversikt over kommunenes frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Dette beskriver inntekter kommunen har igjen etter at bundne kostnader er dekket, hvilket gir en indikasjon på kommunens økonomiske handlefrihet.

oppmåling (35 prosent) som de mest utbredte samarbeidsområdene.<sup>8</sup> 14 prosent av respondentene har et samarbeid på andre områder enn de forhåndsdefinerte oppgaveområdene. Dette inkluderer blant annet samarbeid om anbud, innkjøp, juridisk bistand og IKT.

Videre viser figur 3.2 utbredelsen av ulike typer samarbeid.

**Figur 3.2. Hvilken type samarbeid har kommunen med andre kommuner/andre aktører? N=65**



*Interkommunalt selskap* (IKS) er den mest utbredte samarbeidsformen, slik det fremgår av figur 3.2. 62 prosent av kommunene som har et samarbeid oppgir at de deltar i et slikt samarbeid. Også interkommunalt samarbeid med et felles styre (54 prosent) og vertskommunesamarbeid (40 prosent) er utbredte samarbeidsformer. I tillegg oppgir 22 prosent at de samarbeider med private aktører, mens 12 prosent samarbeider med fylkeskommuner. 28 prosent oppgir at de også har andre typer samarbeid enn kategoriene som er angitt i spørreskjemaundersøkelsen. Dette innbefatter blant annet ulike lokale og regionale nettverkssamarbeid. *Godt Vann Drammensregionen* er et eksempel på et slikt regionalt utviklingsamarbeid<sup>9</sup>.

### **Godt Vann Drammensregionen**

Godt Vann Drammensregionen er et 10-partssamarbeid (9 kommuner og et interkommunalt vannverk) som har som formål å øke partenes evne til å realisere felles mål innen vannforsyning og avløpshåndtering. Programmet ble etablert i 2004, og ledes av et programstyre med en representant fra hver av partene. Det operative arbeidet ivaretas av partene, i tillegg til et felles sekretariat under ledelse av en daglig leder. Formålet med prosjektet er å sørge for en sikker og god vannforsyning og avløpshåndtering til alle innbyggerne i området.

Ved å samarbeide får kommunene løst mange oppgaver de ikke har ressurser til å håndtere på egen hånd. Den mest sentrale delen i prosjektet er reduksjon av lekkasjer fra vannledningsnettene gjennom lekkasjesøk, reparasjon, fornying av vannledningsnettene, samt bedre styring av vanntrykket. Videre samarbeides det blant annet om ledningskartverk og geografiske informasjonssystemer, vannkvalitet, damsikkerhet, oppfølging og kontroll av private avløpsanlegg, drift av avløpsanlegg og vannverk, og norm for rørledninger og stasjoner.

<sup>8</sup> Også dette er i samsvar med NITOs undersøkelse fra 2010.

<sup>9</sup> <http://www.godtvann.no/>

Flere kommuner deltar også i fora, grupper og nettverk gjennom ulike medlems- og/eller interesseorganisasjoner. Slikt samarbeid knytter seg først og fremst til kunnskapsutveksling, fremfor konkret oppgaveløsning. Nettverksgrupper i regi av Norsk Kommunalteknisk Forening (NKF) er et eksempel på slikt samarbeid<sup>10</sup>.

### **Nettverksgrupper i Norsk Kommunalteknisk Forening**

Norsk Kommunalteknisk Forening har nærmere 700 nettverksgrupper rund om i landet. Nettverksgruppene er bygd opp som uformelle fagnettverk. I de lokale nettverksgruppene er kontakten mellom kommunene likevel formalisert ved at det er en valgt leder. Lederen har også kontakt med andre ledere i nettverket. Nettverksgruppene skal først og fremst være en hjelp til kommunene for å drive utvikling i egen organisasjon. NKF har nettverksgrupper innen følgende områder:

- Bygg og eiendom
- Byggesak
- Vann og avløp
- Veg og trafikk

Norsk Vann fremheves som en særlig bidragsyter innen kommunenes arbeid med vann og avløp. Kommunene fremhever at det er svært fragmentert lovgivning på dette området, og at Norsk Vann er en viktig støtte med hensyn til å tydeliggjøre retningslinjer og å hjelpe kommunene med å tolke regelverket. Organisasjonen arrangerer blant annet kurs, seminarer og konferanser. Norsk Vann organiserer også arbeidsgrupper, sammensatt av representanter fra ulike kommuner<sup>11</sup>.

### **Arbeidsgrupper i Norsk Vann**

Arbeidsgruppene i Norsk Vann skal jobbe med aktuelle og situasjonsbestemte problemstillinger som krever svar innenfor en avgrenset tidsramme. Dette vil oftest være tverrfaglige eller overordnede oppgaver. Arbeidsgruppene har klart definerte oppgaver og en funksjonstid som avgrenses til den tiden det tar å svare på oppgaven, vanligvis maksimalt 2 år. Medlemmene i arbeidsgruppene har et gjensidig ansvar for å produsere nødvendig materiale.

Per i dag har Norsk Vann følgende aktive arbeidsgrupper:

- Klimatilpasning og overvann
- Gjennomføring av vannforskriften
- Ledningsnettfornyelse
- Beredskap i vannforsyningen
- Arbeidsgruppe for Kildekontroll
- Kommunikasjon og synlighet

<sup>10</sup> <http://www.kommunalteknikk.no/bli-med-i-en-faglig-nettverksgruppe.316291-159365.html>

<sup>11</sup> <http://norskvann.no/kompetanse/arbeidsgrupper-i-norsk-vann>

Avfall Norge nevnes på sin side som en viktig bidragsyter innen renovasjon og avfall. Alle disse organisasjonene oppleves som nyttige aktører med hensyn til faglig utvikling i kommunene, og som nyttige samarbeidspartnere for å forbedre kvaliteten på de kommunaltekniske tjenestene.

*Driftsassistanser* representerer en annen type samarbeid. Dette er regionale modeller for kommunesamarbeid. Driftsassistanseorganisasjonene bidrar med kompetansestøtte, -utvikling og -utveksling, både overfor det enkelte medlem i assistansen, og som en felles innsats for alle medlemmene. Driftsassistanser gir både stor nytteverdi og effektiviseringsgevinst for medlemmene, spesielt sett i lys av den norske kommunestrukturen og rekrutteringsutfordringene vann og avløpsbransjen opplever. Sistnevnte vender vi tilbake til i kapittel 4.

Typiske arbeidsområder for en driftsassistanse innen vann og avløp inkluderer følgende<sup>12</sup>:

- Driftsbesøk og driftsoptimalisering
- Planlegging og gjennomføring av nettverksmøter, fagtreff og andre samlinger
- Resultatdokumentasjon for rapportering til myndigheter
- Vurdering av prøvetaking, analyser og resultater
- Veiledning og bistand innen påslipp, internkontroll, sporing av uønskede utslipp, spyleplaner, resipientovervåkning og andre vann- og avløpsrelaterte oppgaver
- Gjennomføring av anbud for laboratorietjenester

Norsk Vann er i ferd med å gjennomføre prosjektet *Fra driftsassistanse til regional VA-assistanse*. Målet med prosjektet er å evaluere ulike typer driftsassistanseorganisasjoner, og gi anbefalinger for hvordan driftsassistanseordningen kan videreutvikles i en retning som gir en mer ensartet og helhetlig regional kompetansestøtte for kommunene og VA-selskapene.<sup>13</sup> Norsk Vanns årlige samlinger for driftsassistansene viser at det er store ulikheter med hensyn til hvordan assistansene er organisert og hva slags tilbud de gir til sine medlemmer. Driftsassistanser kan blant annet være organisert som IKS, eller ved at oppgaver utlyses gjennom anbudsrunder. Driftsassistansen for vann og avløp i Hordaland (DIHVA) er eksempel på en driftsassistanse som er organisert som et IKS.<sup>14</sup>

### ***Driftsassistansen i Hordaland - Vann og Avløp IKS***

DIHVA er et interkommunalt selskap, og eies av 22 kommuner. Selskapets formål er å være et kompetansesenter for vann- og avløpstjenester. Selskapet skal utføre og formidle tjenester og produkter, slik som driftsassistanse eller driftsansvar, kvalitetssikring, analysevirksomhet, kompetanseutvikling og opplæring, erfaringsutveksling, informasjonsvirksomhet, prosjektledelse i samarbeidsprosjekter, og inngå avtaler på vegne av flere kommuner om innkjøp av varer og tjenester.

Driftsassistansen ansetter kvalifisert personell til å gjennomføre oppgaver som kommunene selv har utfordringer med å gjennomføre. Kommunene i regionen opplever store rekrutteringsutfordringer på grunn av konkurranse fra oljenæringen. DIHVA kan ansette kvalifisert personell og gi disse konkurransedyktige betingelser. Spesialistene ansatt i DIHVA utfører oppgaver som kommunens innkjøper, herunder utarbeidelse av anbudsmateriell. Videre gjennomfører spesialistene oppgaver for kommunen, eller bistår kommunene i oppgavegjennomføring som prosjektleder. Kommunene betaler for tjenesten på timesbasis. Bruk av DIHVA koster ca. 75 prosent av alternativ konsulentpris, slik at denne måten å løse oppgavene på er økonomisk gunstig for kommunene.

<sup>12</sup> <http://www.ramboll.no/services/vann-og-miljo/avlopshandtering/driftsassistanse-va>

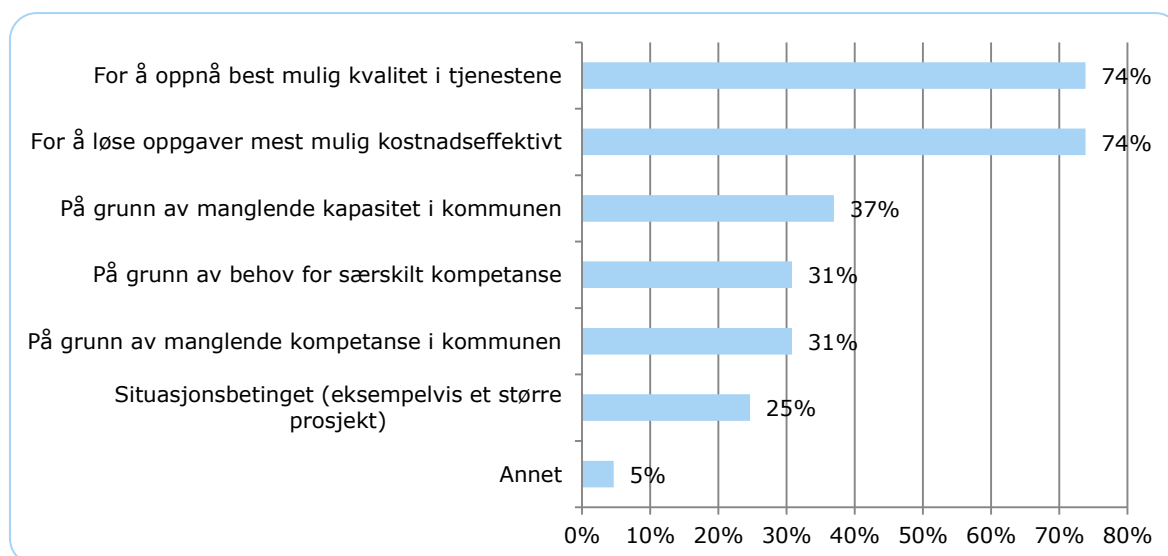
<sup>13</sup> [http://www.norsk vann.no/images/pdf/Prosjektbeskrivelser/C\\_8.pdf](http://www.norsk vann.no/images/pdf/Prosjektbeskrivelser/C_8.pdf)

<sup>14</sup> <http://dihva.no/>



Figur 3.3 viser kommunenes begrunnelser for at de samarbeider med andre kommuner eller andre aktører.

**Figur 3.3. Hva er årsaken til at kommunen samarbeider med andre kommuner/andre aktører? N=65**



Kommunene har to hovedbegrunnelser for å samarbeide med andre kommuner eller andre aktører:

- For å oppnå best mulig *kvalitet* i tjenestene
- For å løse oppgaver mest mulig *kostnadseffektivt*

Begge disse begrunnelsene for å samarbeide oppgis av 74 prosent av kommunene. Når vi ser på kommunenes økonomiske handlefrihet fremgår det at argumentet om å løse oppgaver mest mulig kostnadseffektivt oppgis i vesentlig mindre grad blant kommunene med høy økonomisk handlefrihet enn i kommuner med lavere økonomisk handlefrihet.

I tillegg til kvalitet og kostnadseffektivitet viser figur 3.3 også at omtrent en tredjedel av kommunene samarbeider på grunn av manglende kapasitet i kommunen (37 prosent), på grunn av manglende kompetanse i kommunen (31 prosent), og på grunn av behov for særskilt kompetanse (31 prosent). De minste kommunene oppgir i større grad enn de større kommunene at de samarbeider med andre kommuner eller andre aktører på grunn av manglende kapasitet og manglende kompetanse i kommunen. En fjerdedel av kommunene har også inngått situasjonsbetingede samarbeid, eksempelvis i forbindelse med større prosjekter. Blant respondentene som har oppgitt at de har andre grunner til å samarbeide, fremheves det at det er nyttig å se hvordan andre kommuner løser sine oppgaver, og at samarbeid legger til rette for erfaringsutveksling mellom kommunene.

Flere kommuner opplever mer enn én enkelt fordel ved å samarbeide. En kommune som inngår i intervjuundersøkelsen har et samarbeid med Statens vegvesen om å drifte og vedlikeholde veinettet i kommunen. Samarbeidet vurderes først og fremst å være fordelaktig fordi det er kostnadseffektivt. Samtidig fremheves at det er en fordel for kommunen at de kan dra nytte av kompetansen som Statens vegvesen besitter. I en annen kommune fremheves det at samarbeidet innenfor brannvern har vært spesielt nyttig for kommunen. Ved inngåelsen av samarbeid på dette området ble man satt i stand til å ansette en brannsjef på heltid, hvilket bidrar til at brannkorpset i større grad får profesjonell, faglig oppfølging. Det vektlegges at dette gir et sterkere fagmiljø, og at dette bidrar til å øke kvaliteten på tjenesten som leveres. De kvalitative intervjuene viser også at mange små kommuner har vanskeligheter med å gjennomføre flere lovpålagte oppgaver innen det kommunaltekniske området. I denne

sammenhengen anses interkommunale selskap som en god løsning. Det fremheves som viktig at slike selskaper har en heltidsansatt administrasjon som bidrar til økt kompetanse og økt kvalitet på tjenestene. I intervjuene trekkes det også frem som nødvendig med tett dialog mellom selskapets ledelse og kommunens administrative og faglige ledelse at for at slikt samarbeid skal gi best mulig resultat for kommunene. Det fremheves også som viktig at representantskap og selskapets styre evner å se helheten, og fokusere på selskapets oppgaver uten at man i for stor grad vektlegger enkeltkommunenes interesser.

En stor majoritet av kommunene oppgir at de synes det er *lett* å samarbeide med andre kommuner og/eller andre aktører om å løse kommunaltekniske oppgaver. Hele 85 prosent av kommunene deler denne vurderingen (76 prosent opplever at dette er ganske lett, mens 9 prosent vurderer at det er svært lett). Selv om vi tidligere har sett at mer sentrale kommuner samarbeider i større grad enn mindre sentrale kommuner, fremgår det ingen sammenhenger mellom kommunenes vurderinger av hvorvidt det er lett eller vanskelig å samarbeide, og deres sentralitet. Årsakene som i størst grad oppgis til at det er lett å samarbeide er at:

- Samarbeidet er ønsket av begge/alle parter
- Man opplever at man har felles utgangspunkt, behov, utfordringer, problemstillinger og målsettinger
- Det finnes en forståelse av at felles behov og utfordringer best kan løses gjennom samarbeid

I tillegg påpeker mange kommuner at forpliktende og regulerende avtaler, etablerte rutiner og faste samarbeidsarenaer er viktige forutsetninger for at samarbeidet skal lykkes. Det fremheves videre at det er spesielt behov for samarbeid i kommuner med små fagmiljøer og mangel på faglig spisskompetanse. Flere av respondentene peker også på at det er enklere (i tillegg til at det er naturlig og nødvendig) å samarbeide fordi kommunen deres er liten, har oversiktlige forhold med få personer som har ansvar, og har tydeligere kommunikasjonslinjer og tettere kontakt på ledernivå.

Selv om et stort flertall av kommunene har positive erfaringer med samarbeid, fremgår det samtidig at samarbeid ikke alltid etableres eller gjennomføres uten utfordringer. 15 prosent av kommunene som inngår i spørreundersøkelsen oppgir at de har hatt vanskeligheter forbundet med samarbeid. I noen av disse kommunene oppgis det at samarbeidet fungerer godt på administrativt nivå, men at det stopper opp når det kommer til politisk behandling, eller når «politikerne blander seg». Det fremheves i flere kommuner at det har vært politisk uenighet og motstand, til tross for at samarbeidet oppleves som godt og hensiktsmessig fra faglig og administrativ side. I enkelte tilfeller oppgis det at politisk ledelse er kritisk til hvordan interkommunale selskaper organiseres og drives. Dette knytter seg først og fremst til at det aktuelle fagområdet blir fjernet fra politisk påvirkning og beslutningsmyndighet når det organiseres i et IKS. På denne måten er risikoen for å miste politisk styring et hinder for at samarbeid blir realisert. Det finnes også eksempler på samarbeid som har strandet på grunn av politisk uenighet om i hvilken kommune den aktuelle tjenesten eller funksjonen skal lokaliseres. I et annet tilfelle var det inngått et samarbeid mellom flere kommuner, som innebar at det skulle opprettes en stilling i fellesskap. Her oppstod problemene da ikke alle de involverte kommunestyrene var villige til å bevilge midler til en slik stilling. Dermed ble ikke samarbeidet gjennomført, selv om det var administrativ og faglig enighet som at et slikt samarbeid ville være til stor fordel for kommunene.

For øvrig fremheves geografiske avstander, mangel på tid/kapasitet, økonomiske begrensninger, mange beslutningstakere, ulike fagsystemer, ulike driftsløsninger, og mangel på samarbeidsvilje som årsaker til at det er vanskelig å samarbeide med andre kommuner eller andre aktører.

3.2.1 Fylkeskommunenes samarbeid med andre aktører

8 av 10 fylkeskommuner samarbeider med andre fylkeskommuner eller andre aktører. 7 av 8 samarbeider om oppgaver knyttet til vei og samferdsel, mens 5 av 8 samarbeider om bygg og eiendom. 6 av 8 fylkeskommuner samarbeider med andre fylkeskommuner, 4 av 8 samarbeider med kommuner, og 4 av 8 samarbeider med private aktører. Flest fylkeskommuner oppgir at de samarbeider med andre aktører for å løse oppgaver mest mulig kostnadseffektivt. 7 av 8 oppgir dette. Deretter følger begrunnelser om å oppnå best mulig kvalitet i tjenestene (6 av 8) og situasjonsbetinget samarbeid (4 av 8). Kun 2 av 8 fylkeskommuner oppgir at de samarbeider på grunn av manglende kapasitet eller kompetanse, eller på grunn av behov for særskilt kompetanse. Fylkeskommunene opplever få utfordringer med samarbeid. 7 av 8 fylkeskommuner oppgir at det er ganske lett å samarbeide med andre aktører om å løse tekniske oppgaver.

3.3 Kjøp av eksterne tjenester

Ved siden av å samarbeide kan kommuner også kjøpe eksterne tjenester, og/eller sette ut deler av tjenestespekteret til eksterne aktører, for å ivareta sine kommunaltekniske oppgaver. I det følgende ser vi på i hvilken grad kommunene konkurranseutsetter og outsourcer kommunaltekniske oppgaver, og i hvilken grad konsulent tjenester benyttes.

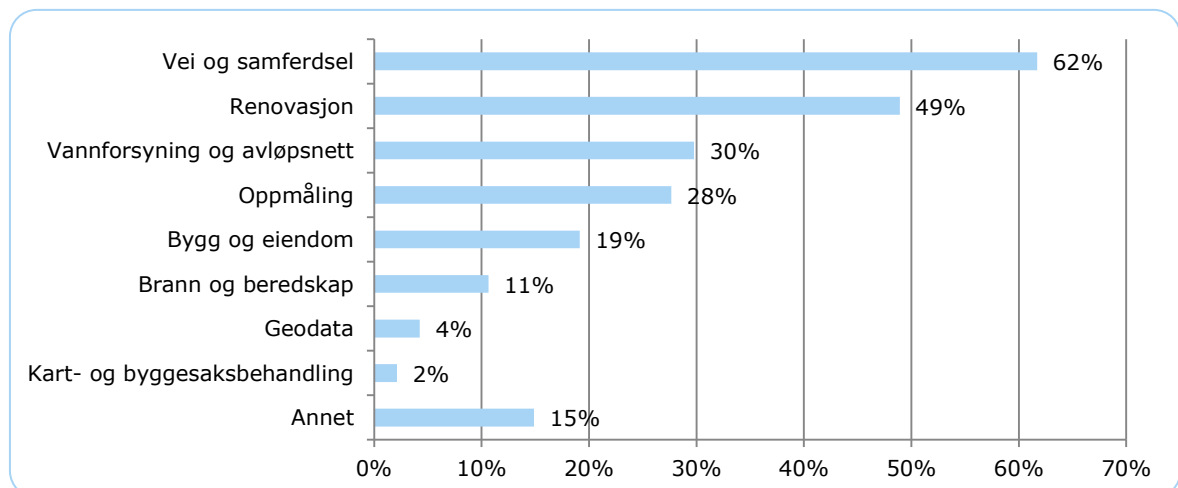
3.3.1 Konkurranseutsetting og outsourcing av kommunaltekniske oppgaver

Konkurranseutsetting og outsourcing av kommunaltekniske oppgaver har i spørreundersøkelsen blitt behandlet som ett samlet alternativ for å løse kommunaltekniske oppgaver ved bruk av eksterne tjenester. Det er visse forskjeller mellom disse to formene, blant annet med hensyn til hvordan oppgavene finansieres og i hvilken grad det overordnede ansvaret for oppgaven også overføres til eksterne aktører sammen med overføringen av ansvaret for selve gjennomføringen. I denne undersøkelsen har vi imidlertid vært mest opptatt av i hvilken grad kommunene i det hele tatt benytter eksterne tjenester til å løse kommunaltekniske oppgaver, og har derfor ikke skilt mellom konkurranseutsetting og outsourcing, mens snarere behandlet disse to formene i fellesskap.

59 prosent av kommunene som inngår i undersøkelsen oppgir at de har konkurranseutsatt eller outsourcet oppgaver på det kommunaltekniske området. De resterende 41 prosent har ikke kjøpt eksterne tjenester på denne måten. Analysen viser at de største kommunene (over 20 000 innbyggere) har konkurranseutsatt/outsourcet oppgaver i større grad enn de mindre kommunene. Det fremgår ingen tydelige sammenhenger mellom kommunenes økonomiske handlefrihet og graden av konkurranseutsetting/outsourcing.

Figur 3.4 viser hvilke områder kommunene i størst grad konkurranseutsetter eller outsourcer oppgaver innen.

Figur 3.4. På hvilke områder har oppgaver blitt konkurranseutsatt/outsourcet? N=47

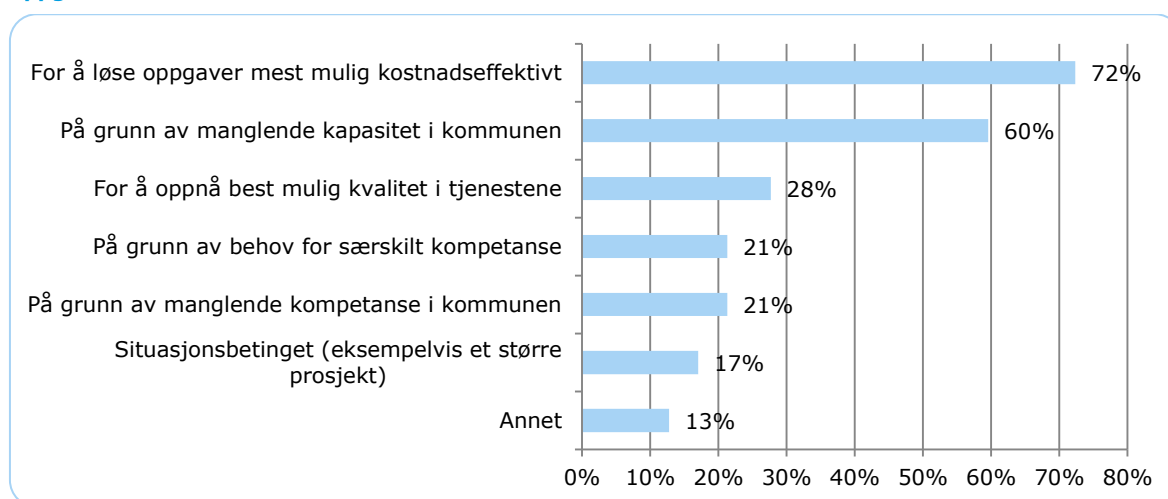


Det er først og fremst innen vei og samferdsel at kommunene har konkurranseutsatt/outsourcet oppgaver. 62 prosent av kommunene som har konkurranseutsatt/outsourcet oppgaver oppgir at de har gjort dette innen vei og samferdsel. Renovasjon er også et oppgaveområde som konkurranseutsettes/outsources i stor grad (49 prosent). Geodata (4 prosent) og kart- og byggesaksbehandling (2 prosent) konkurranseutsettes/outsources i aller minst grad. 15 prosent av respondentene oppgir at de har konkurranseutsatt/outsourcet andre oppgaver enn de som inngår blant de forhåndsdefinerte oppgaveområdene i undersøkelsen. Dette innbefatter blant annet slambehandling, drift av havn, vintervedlikehold/snørydding, samt rammeavtaler med eksterne konsulenter som dekker ulike kommunaltekniske områder. Vi kommer tilbake til bruk av konsulenter i avsnitt 3.3.2.

Majoriteten av kommunene har satt ut oppgaver til drift og vedlikehold. 83 prosent av kommunene oppgir at de har konkurranseutsatt/outsourcet drifts- og/eller vedlikeholdsoppgaver. En vesentlig andel har også konkurranseutsatt/outsourcet prosjekteringsoppgaver. 64 prosent av kommunene oppgir dette.

Figur 3.5 presenterer kommunenes begrunnelser for at de konkurranseutsetter/outsourcer kommunaltekniske oppgaver.

**Figur 3.5. Hva er årsaken til at kommunen har konkurranseutsatt/outsourcet kommunaltekniske oppgaver? N=47**



Det fremgår av undersøkelsen at kommunene har to hovedbegrunnelser for å konkurranseutsette/outsourcere kommunaltekniske oppgaver:

- For å løse oppgaver mest mulig *kostnadseffektivt*
- På grunn av manglende *kapasitet* i kommunen

72 prosent av kommunene oppgir at de konkurranseutsetter/outsourcer kommunaltekniske oppgaver for å være mest mulig kostnadseffektive, mens 60 prosent oppgir at de gjør det samme på grunn av manglende kapasitet. Ved siden av hensynet til kostnadseffektivitet og kapasitet oppgir en mindre andel av kommunene som konkurranseutsetter/outsourcer oppgaver at de gjør dette for å oppnå best mulig kvalitet i tjenestene (28 prosent), på grunn av behov for særskilt kompetanse (21 prosent), på grunn av manglende kompetanse i kommunen (21 prosent), og i situasjonsbetingede omstendigheter (17 prosent). 13 prosent av kommunene oppgir at de har konkurranseutsatt/outsourcet oppgaver av andre årsaker enn de oppgitte svaralternativene. Dette inkluderer benchmarking, og mangel på utstyr, eksempelvis til snørydding.

Også et klart flertall av informantene som er intervjuet fremhever at kommunen konkurranseutsetter kommunaltekniske oppgaver fordi dette bidrar til å løse oppgavene mest

mulig kostnadseffektivt. Dette bildet nyanseres til en viss grad av noen kommuner som påpeker at tjenester som kjøpes utenfra ikke nødvendigvis blir billigere enn de tjenestene kommunen selv kan produsere, når alle kostnader tas med i betraktningen. Flere påpeker at kjøp av eksterne tjenester krever mye tid, både i form av planlegging og utarbeidelse av bestilling/utlysning, gjennomføring av anbudsprosess, valg av leverandør, avtaleinngåelse, oppfølging og kontroll av kontraktdokumenter, kvalitetssikring av oppgaveløsningen, osv. For å unngå at disse kostnadene skal bli for store blir det fremhevet som hensiktsmessig å inngå rammeavtaler med en eller flere eksterne aktører. Rammeavtaler kan gi både stordriftsfordeler, administrative besparelser, og større fleksibilitet for kommunene når det gjelder bruk av eksterne aktører ved behov.

Det fremheves også at konkurranseutsetting særlig legger til rette for bedre og mer effektiv bruk av kommunale midler på områder hvor det eksisterer et velfungerende privat marked. Tilstanden i det private markedet er med andre ord en faktor som kan avgjøre hvorvidt det er hensiktsmessig for kommuner å konkurranseutsette oppgaver. Det er nødvendig med en viss konkurranse for at dette skal gi gode resultater for, både når det gjelder kvalitet og økonomi.

Manglende kapasitet, både når det gjelder personale og utstyr, i kommunen fremheves også i intervjuene som en viktig årsak til at kommunen kjøper eksterne tjenester. Et flertall av informantene mener at kommunen er helt avhengige av å kjøpe eksterne tjenester slik ressursituasjonen er i dag. Enkelte fremhever at kommunen ville vært i stand til å tilby tjenestene selv til samme pris og kvalitet, dersom de hadde hatt tilstrekkelig ressurser i form av mannskap og utstyr.

Omtrent halvparten av kommunene som har konkurranseutsatt/outsourcet kommunaltekniske oppgaver oppgir at de har gode erfaringer med dette, både når det gjelder kvalitet og kostnadseffektivitet. Det fremheves at kjøp av eksterne tjenester gir gode resultater når det som kjøpes utenfra er godt definert og avgrenset. Det påpekes også at konkurranseutsetting i kombinasjon med kommunens egen drift setter kommunen i stand til å innrette gode løsninger med hensyn til både kapasitet, kvalitet, kompetanse og økonomi. Det fremgår også av intervjuene at konkurranseutsetting er godt egnet for å løse sesongbaserte oppgaver.

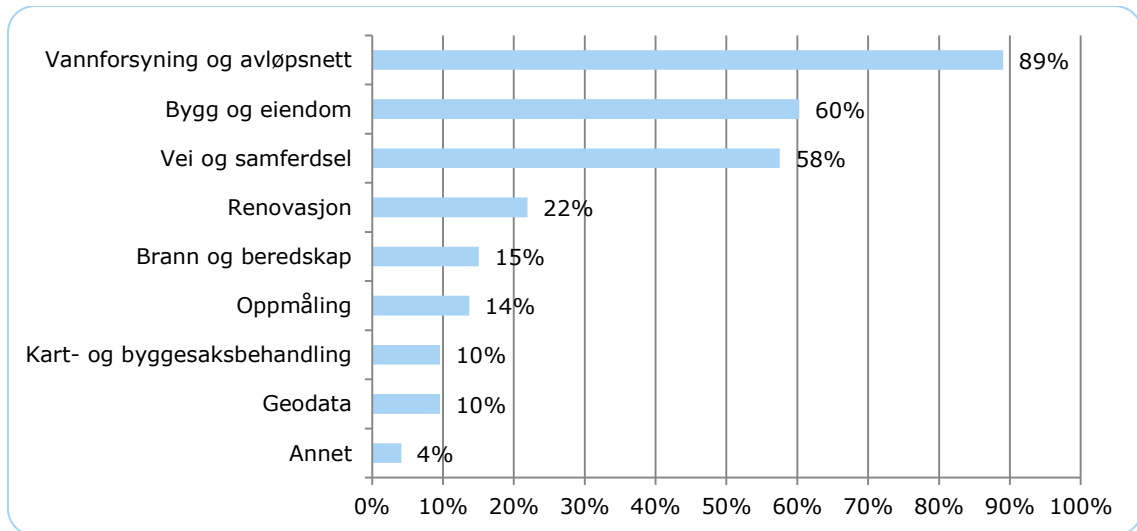
Imidlertid har en del kommuner også blandede erfaringer på dette feltet. For noen kommuner baseres dette på opplevelser av manglende samsvar mellom pris og kvalitet på tjenestene som er kjøpt inn. I noen av disse kommunene preges de dårlige erfaringene med kjøp av eksterne tjenester av det som oppfattes som mangelfullt lokal kjennskap blant de eksterne aktørene som er benyttet. Mangelfull lokalkunnskap og manglende eierforhold til oppgavene kan følgelig være en sentral utfordring i forbindelse med bruk av eksterne aktører. Det fremheves at lokalkunnskap er viktig både knyttet til driftsoppgaver, vedlikehold, prosjekteringsarbeid og i forbindelse med utarbeidelse av reguleringsplaner. For flere kommuner er det også et sentralt forbehold mot konkurranseutsetting/outsourcing at kompetansen internt i kommunen står i fare for å forvitne når flere oppgaver gjennomføres av eksterne aktører.

I undersøkelsen fremgår det også at det er sentralt at kommuner har tilstrekkelig bestillerkompetanse og god kjennskap til regelverket om offentlige anskaffelser for at konkurranseutsetting/outsourcing skal fungere på en god måte og gi ønskede resultater. En kommune fremhever at den største utfordringen de står overfor i forbindelse med å løse de kommunaltekniske oppgavene er profesjonalitet knyttet til bestilling. Innkjøp av eksterne tjenester krever i første rekke et godt konkurransegrunnlag, og i følge informanten mangler denne kommunen kompetanse til å utarbeide dette på tilfredsstillende måte. En annen kommune benytter seg av et offentlig organ for felles innkjøpstjenester, felles inngåelse av rammeavtaler for varer og tjenester, og organ for veiledning og rådgivning hos de deltakende parter og for leverandørutvikling, nettopp fordi kommunen selv har begrenset innkjøpskompetanse. Videre understrekes det av et flertall av informantene at kommunen selv må besitte tilstrekkelig kompetanse til å følge opp og kvalitetssikre oppgaver som konkurranseutsettes.

3.3.2 Bruk av konsulenter for å løse kommunaltekniske oppgaver

Nær samtlige (92 prosent) kommuner som deltar i undersøkelsen oppgir at de benytter eksterne konsulenter i arbeidet med kommunaltekniske oppgaver. Samtlige kommuner med over 10 000 innbyggere oppgir at de benytter konsulenttjenester. Figur 3.6 viser i hvilket omfang det benyttes eksterne konsulenter innenfor de ulike kommunaltekniske oppgaveområdene.

**Figur 3.6. På hvilke områder benyttes eksterne konsulenter? N=73**

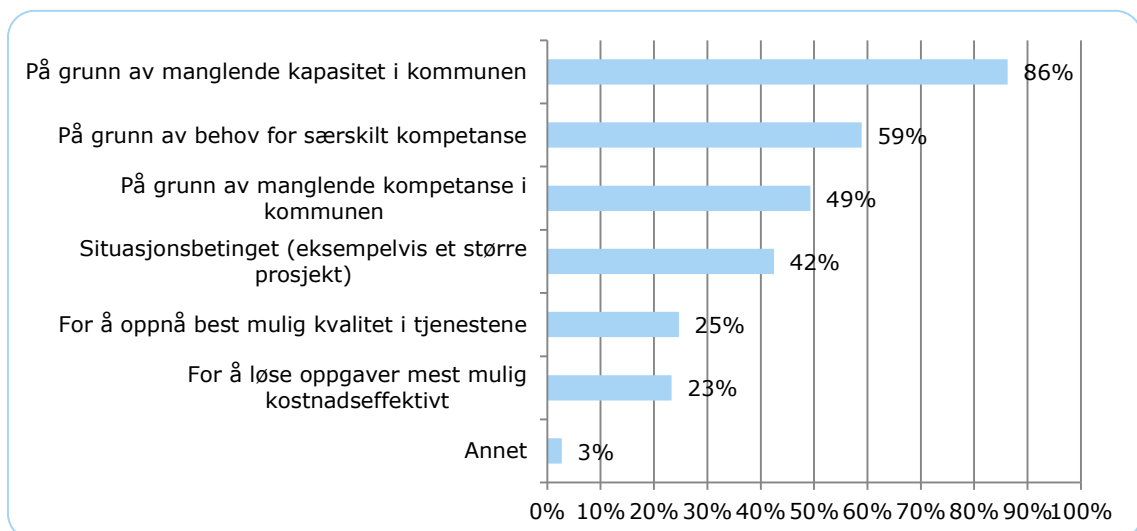


Som det tydelig fremgår av figur 3.6 benyttes eksterne konsulenter i størst grad innen vann og avløp. 89 prosent av kommunene som har benyttet eksterne konsulenter har innhentet konsulentbistand på dette området. Deretter følger bygg og eiendom (60 prosent) og vei og samferdsel (58 prosent) blant de mest utbredte områdene når det gjelder bruk av eksterne konsulenter.

Samtlige kommuner som har benyttet eksterne konsulenter har betalt for konsulenttjenester knyttet til prosjektering. 15 prosent av kommunene har også benyttet konsulenter til drift- og/eller vedlikeholdsoppgaver. Kommunene oppgir at de også har benyttet konsulenttjenester til andre typer oppgaver, eksempelvis byggeledelse, utredninger og analyser, arkitekttjenester, advokatbistand i anbudsprosesser, og saksbehandling i forbindelse med arealplaner.

Figur 3.7 presenterer kommunenes begrunnelser for å benytte konsulenttjenester.

**Figur 3.7. Hva er årsaken til at kommunen har benyttet konsulenttjenester? N=73**



Slik det fremgår av figuren er kommunenes mest utbredte begrunnelse for bruk av konsulenttenester at deres kommune har manglende *kapasitet*. 86 prosent av kommunene som har benyttet konsulenttenester oppgir dette. Også behovet for særskilt kompetanse (59 prosent) og manglende kompetanse i kommunen (49 prosent) er utbredte argumenter for å benytte eksterne konsulenter. Et fåtall av kommunene oppgir at de benytter konsulenter for å oppnå best mulig kvalitet i tjenestene (25 prosent) eller for å løse oppgaver mest mulig kostnadseffektivt (23 prosent). Blant kommunene som trekker frem andre begrunnelser for at de benytter konsulenttenester, oppgis blant annet det som oppleves som «politisk nedvurdering av administrativ kompetanse» internt i kommunen som en årsak.

Det fremgår også av undersøkelsen at kommunene bruker midler i ulik størrelsesorden på kjøp av eksterne konsulenttenester. En fjerdedel (26 prosent) av kommunene oppgir at de årlig benytter mer enn en million kroner på konsulenttenester i kommunalteknisk sektor i sin kommune. En annen fjerdedel (25 prosent) oppgir at deres kommune bruker mellom 500 000 og en million kroner årlig. 38 prosent av kommunene bruker mellom 100 000 og 500 000 kroner, mens 8 prosent bruker mindre enn 100 000 kroner. De resterende kommunene (3 prosent) oppgir at de ikke vet hvor mye penger kommunen bruker på konsulenttenester årlig. Ikke overraskende øker bruken av midler i takt med kommunestørrelse. Det er imidlertid ingen sammenheng mellom kommunenes økonomiske handlefrihet og bruk av midler på eksterne konsulenter.

### 3.3.3 Kjøp av eksterne tjenester i fylkeskommunene

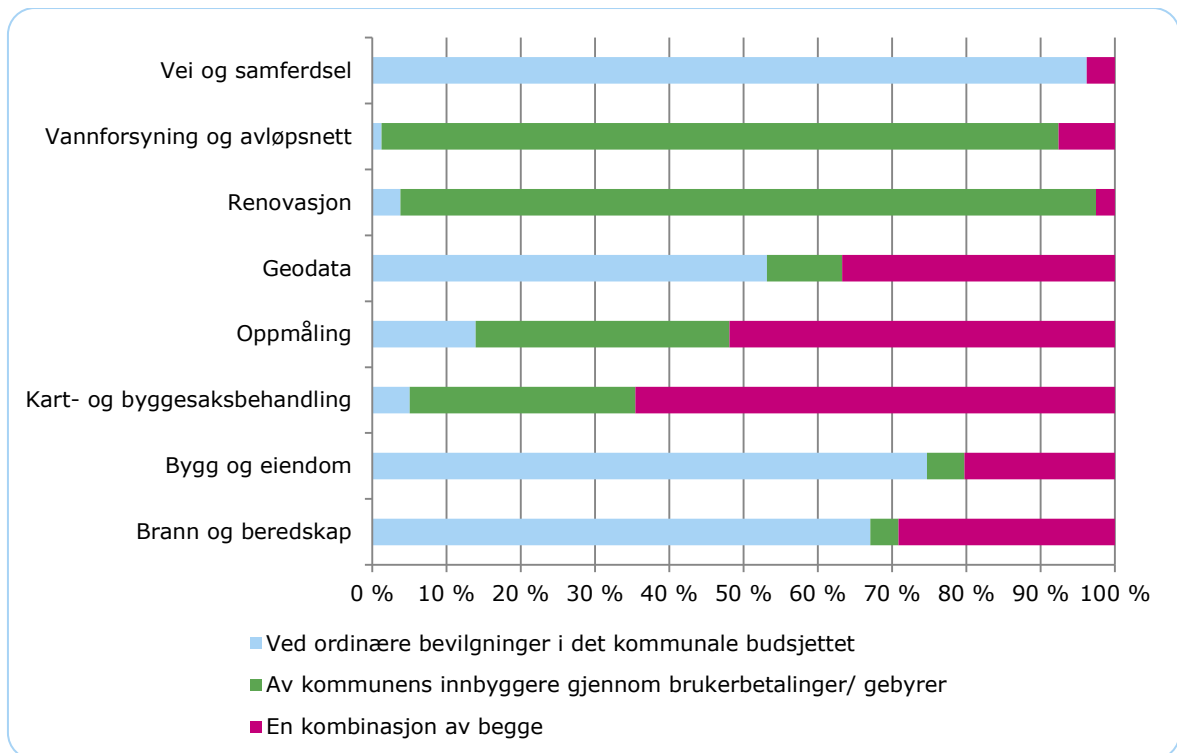
6 av 10 fylkeskommuner har konkurranseutsatt eller outsourcet oppgaver på det tekniske området. 5 av 6 har konkurranseutsatt/outsourcet oppgaver innen vei og samferdsel, mens 3 av 6 har gjort det samme innen bygg og eiendom. Flest fylkeskommuner (4 av 6) oppgir at de har gjort dette for å løse oppgaver mest mulig kostnadseffektivt. 3 av 6 konkurranseutsetter på grunn av behov for særskilt kompetanse. Fylkeskommunene konkurranseutsetter/outsourcer i størst grad oppgaver knyttet til drift/vedlikehold (5 av 6), men også prosjekteringsoppgaver gjennomføres av eksterne aktører (3 av 6).

Samtlige fylkeskommuner benytter eksterne konsulenter i arbeidet med tekniske oppgaver. Alle disse fylkeskommunene bruker konsulenter innen bygg og eiendom, mens 7 av 10 benytter konsulenttenester til vei- og samferdselsoppgaver. Den største andelen fylkeskommuner benytter konsulenter på grunn av manglende kapasitet (8 av 10), og på grunn av behov for særskilt kompetanse (7 av 10). Samtlige fylkeskommuner bruker konsulenter til prosjektering, mens 1 av 10 bruker konsulenter til drift/vedlikehold. 7 av 10 fylkeskommuner bruker mer enn en million kroner i året på konsulenttenester. 1 fylkeskommuner bruker mellom 500 000 kroner og en million kroner, mens 2 ikke vet hvor store midler de bruker på dette.

## 3.4 Finansiering av kommunaltekniske oppgaver

I all hovedsak finansierer kommune sine kommunaltekniske oppgaver ved hjelp av bevilgninger i det kommunale budsjettet og/eller av kommunens innbyggere gjennom kommunale gebyrer/avgifter. Figur 3.8 viser hvordan kommunene i undersøkelsen finansierer sine kommunaltekniske oppgaver.

**Figur 3.8. Hvordan finansieres de kommunaltekniske oppgavene i din kommune? N=79**



Som det fremgår av figur 3.8 er det vei og samferdsel, bygg og eiendom, og brann og beredskap som i størst grad tildeles midler gjennom det kommunale budsjettet. Områdene som i størst grad dekkes av kommunens innbyggere gjennom avgifter/gebyrer er vann og avløp og renovasjon. Oppmåling og kart- og byggesaksbehandling finansieres på sin side i mange kommuner gjennom en kombinasjon av ordinære bevilgninger i det kommunale budsjettet og gjennom brukerbetaling.

Det fremgår av intervjuer at det i enkelte kommuner er betydelige utfordringer knyttet til de økonomiske rammene for gjennomføring av kommunaltekniske oppgaver. Det er imidlertid flere som understreker at kommunenes økonomiske utfordringer i kommunalteknisk sektor er mindre på områder som driftes basert på selvkost enn områder som finansieres gjennom ordinære budsjettbevilgninger. For områdene som er basert på budsjettbevilgninger påpekes det at det er en utfordring at kommunalteknisk sektor i enkelte tilfeller oppleves å bli nedprioritert i forhold til andre sektorer i kommunene, eksempelvis helse og oppvekst/utdanning.

**3.4.1 Finansiering av tekniske oppgaver i fylkeskommunene**

Når det gjelder vei og samferdsel finansierer 6 av 10 fylkeskommuner dette ved ordinære bevilgninger i det fylkeskommunale budsjettet, mens 4 av 10 finansierer slike oppgaver ved en kombinasjon av ordinære budsjettbevilgninger og gjennom brukerbetaling/gebyrer. 9 av 10 fylkeskommuner finansierer bygg- og eiendomsoppgaver ved ordinære bevilgninger i det fylkeskommunale budsjettet, mens 1 av 10 benytter en kombinasjon av budsjettbevilgninger og brukerbetaling.

**3.5 Oppsummering**

Undersøkelsen viser at 81 prosent av kommunene opplever det som nødvendig å samordne og koordinere kommunaltekniske oppgaver på tvers av ulike fagområder eller organisatoriske enheter i sin kommune, mens kun 56 prosent av disse har fastsatte rutiner for dette. Det er særlig behov for samordning og koordinering i planlegging og gjennomføring av større prosjekter. Et flertall av kommunene oppgir at det ikke byr på store problemer å samordne og koordinere oppgaver. Flere som oppgir dette tilhører små kommuner, som karakteriseres av nærhet og



oversiktlige forhold både geografisk og organisatorisk. Det fremgår også at særskilte fora for samordning og koordinering, eksempelvis egne koordineringsgrupper eller faste samarbeids/koordineringsmøter, er viktige faktorer. Mindretallet av kommuner som har problemer med å samordne og koordinere oppgaver, opplever vansker fordi det kommunaltekniske området preges av ulike målsettinger, og manglende forståelse for andre enheters oppgaver, utfordringer og behov. Utfordringene forklares også med mangel på rutiner, at organisasjon er for driftsrettet og ikke flink nok til å jobbe strategisk, manglende kapasitet/for mange oppgaver, høy turnover, manglende ledelse, og at de organisatoriske enhetene har ulike finansieringsordninger.

Det fremgår tydelig at det er nødvendig for de aller fleste kommuner å samarbeide med andre kommuner eller andre aktører for å løse sine kommunaltekniske oppgaver. 82 prosent av kommunene deltar i et samarbeid. Det samarbeides mest om renovasjon og brann og beredskap. Flere kommuner har også samarbeid om vann og avløp, geodata, og oppmåling. Interkommunale selskap (IKS) er mest utbredt som samarbeidsform, etterfulgt av interkommunale samarbeid med felles styre og vertskommunesamarbeid. Flere kommuner samarbeider også gjennom ulike fagfora og nettverk. Kommunene samarbeider først og fremst for å oppnå best mulig *kvalitet* i tjenestene, og for å løse oppgaver mest mulig *kostnadseffektivt*. En stor majoritet av kommunene oppgir at de synes det er *lett* å samarbeide om å løse kommunaltekniske oppgaver, Det fremheves at det er viktig at samarbeidet er ønsket av begge/alle parter, og at det er en forståelse av at felles behov og utfordringer best kan imøtekommes gjennom samarbeid. I tillegg karakteriseres velfungerende samarbeid av forpliktende avtaler, etablerte rutiner, og faste samarbeidsarenaer. I mindretallet av kommuner som har opplevd utfordringer med samarbeid, fremgår det at politisk nivå kan fungere som en barriere. Det nevnes flere eksempler på politisk motstand, til tross for at samarbeidet oppleves som godt og hensiktsmessig fra faglig og administrativ side. Det oppgis blant annet at politisk ledelse kan være negative til å inngå i et IKS fordi dette fjerner området fra direkte politisk styring. Det er også eksempler på samarbeid som har strandet på grunn av politisk uenighet om i hvilken kommune den aktuelle tjenesten eller funksjonen skal lokaliseres, og/eller hvordan den skal finansieres.

Mange kommuner kjøper også eksterne tjenester og/eller setter ut deler av tjenestespekteret til eksterne aktører for å ivareta sine kommunaltekniske oppgaver. 59 prosent av kommunene har konkurranseutsatt eller outsourcet kommunaltekniske oppgaver. Dette gjøres i størst grad innen vei og samferdsel, renovasjon, og vann og avløp, og først og fremst for å løse oppgaver mest mulig kostnadseffektivt, og på grunn av manglende kapasitet i kommunen. Kapasitet innbefatter i denne sammenhengen både antall ansatte (og de ansattes kompetanse), samt utstyr/materiell. Den økonomiske gevinsten ved å konkurranseutsette eller outsource oppgaver nyanseres til en viss grad av kommuner som har opplevd at kjøp av eksterne tjenester kan være svært kostnadsdrivende, fordi en slik prosess krever mye tid og oppfølging. For å unngå at kostnadene skal bli for store kan det være hensiktsmessig å inngå rammeavtaler. Det er også sentralt at kommuner har tilstrekkelig bestillerkompetanse og god kjennskap til regelverket om offentlige anskaffelser for at konkurranseutsetting/outsourcing skal fungere på en god måte og gi ønskede resultater. Kjøp av eksterne tjenester legger særlig til rette for bedre og mer effektiv bruk av kommunale midler der det eksisterer et velfungerende privat marked i kommunens nærområde. Nær samtlige kommuner benytter også konsulenter for å løse kommunaltekniske oppgaver. Konsulenttjenester benyttes i størst grad innen vann og avløp, bygg og eiendom, og vei og samferdsel. Konsulenter brukes først og fremst på grunn av manglende kapasitet i kommunene.

Kommunaltekniske oppgaver finansieres ved hjelp av bevilgninger i det kommunale budsjettet, av kommunens innbyggere gjennom kommunale gebyrer/avgifter, eller som en kombinasjon av disse. Vei og samferdsel, bygg og eiendom, og brann og beredskap tildeles i størst grad midler gjennom det kommunale budsjettet, mens vann og avløp og renovasjon hovedsakelig dekkes av kommunens innbyggere gjennom avgifter/gebyrer.

## 4. KVALIFISERT ARBEIDSKRAFT I KOMMUNALTEKNISK SEKTOR: BEHOV OG TILFANG

Rekruttering og fastholdelse av kvalifisert arbeidskraft er sentrale forutsetninger og potensielt vesentlige utfordringer for kommunenes mulighet til å ivareta sine kommunaltekniske oppgaver. Nasjonalt organ for kompetansepolitikk (Vox) fremhever at behovet for høyt utdannet arbeidskraft er aller størst i offentlige virksomheter, og at det er her ledere i størst grad oppgir at det er vanskelig å rekruttere kvalifisert arbeidskraft med høyere utdanning.<sup>15</sup> KS har i sin arbeidsgivermonitor påpekt at kommuner og fylkeskommuner vil møte store utfordringer med å sørge for tilstrekkelig arbeidskraft, herunder ingeniører, i årene framover<sup>16</sup>. I tillegg viser en årlig behovsundersøkelse blant tariffavtalebundne bedrifter med NITO-medlemmer at arbeidsgivere i kommunal sektor i større grad enn arbeidsgivere i øvrige sektorer vurderer at det er vanskelig å rekruttere ingeniører.<sup>17</sup> Norsk Kommunalteknisk Forening har også ved flere anledninger påpekt at tilgang på kvalifisert arbeidskraft er en stor utfordring med hensyn til behovet for å skape bærekraftige og kompetente fagmiljøer som kan levere tilfredsstillende tjenester i kommunalteknisk sektor.<sup>18</sup>

I dette kapittelet ser vi nærmere på rekruttering og fastholdelse i kommunalteknisk sektor, samt kommunenes forutsetninger og mulige innsatsfaktorer for rekruttering.

### 4.1 Rekruttering av kvalifisert arbeidskraft

Teknisk sektor er det tjenesteområdet kommuner synes det er vanskeligst å rekruttere arbeidskraft til. 80 prosent av rådmennene som inngår i KS sin arbeidsgivermonitor oppgir at det «meget» eller «ganske» utfordrende å rekruttere ingeniører, sivilingeniører og personell med teknisk fagskole. Det oppleves med andre ord vanskeligere for kommunene å rekruttere arbeidskraft til kommunalteknisk sektor enn å rekruttere førskolelærere, sykepleiere, leger og ledere.<sup>19</sup> NITO påpeker på sin side at kun 5 prosent av de nyutdannede ingeniørene de organiserer begynte i kommunal sektor i 2011. Året før var tallet 9,5 prosent. Kommunene trenger å ansette minst 15 prosent nyutdannede for å demme opp for sitt ingeniørbehov. NITO har også vist at kun 2,7 prosent av ingeniør- og teknologistudentene har et ønske om å begynne i kommunesektoren etter fullført utdanning, mens 77 prosent ønsket å begynne i privat sektor.<sup>20</sup>

I vår undersøkelse oppgir totalt 95 prosent av kommunene at de har utfordringer med å rekruttere tilstrekkelig kvalifisert arbeidskraft i kommunalteknisk sektor. 70 prosent svarer «ja» og 25 prosent svarer «delvis» når de blir spurt om de opplever at det er utfordrende å rekruttere tilstrekkelig kvalifisert arbeidskraft i kommunalteknisk sektor i sin kommune. Kun 5 prosent vurderer at de ikke har utfordringer på dette området. Andelen som vurderer at de har rekrutteringsutfordringer er noe lavere blant kommunene med mindre enn 5000 innbyggere enn i kommuner med større befolkning. Samtidig vurderes rekrutteringsutfordringene å være størst i kommunene med lavest økonomiske handlefrihet. Det fremgår ingen klar sammenheng mellom kommunenes sentralitet og deres rekrutteringsutfordringer.

Figur 4.1 viser hvordan kommunene vurderer sine egne rekrutteringsutfordringer innen de ulike kommunaltekniske oppgaveområdene.

<sup>15</sup> Vox (2012). *Vanskelig å få høyt utdannede til offentlig sektor*. Utdrag av VOX-barometeret 2011. URL: [http://www.vox.no/PageFiles/15475/Faktaark\\_rekruttering\\_offentlig\\_sektor\\_web.pdf](http://www.vox.no/PageFiles/15475/Faktaark_rekruttering_offentlig_sektor_web.pdf)

<sup>16</sup> KS (2013). *Arbeidsgivermonitor 2013*.

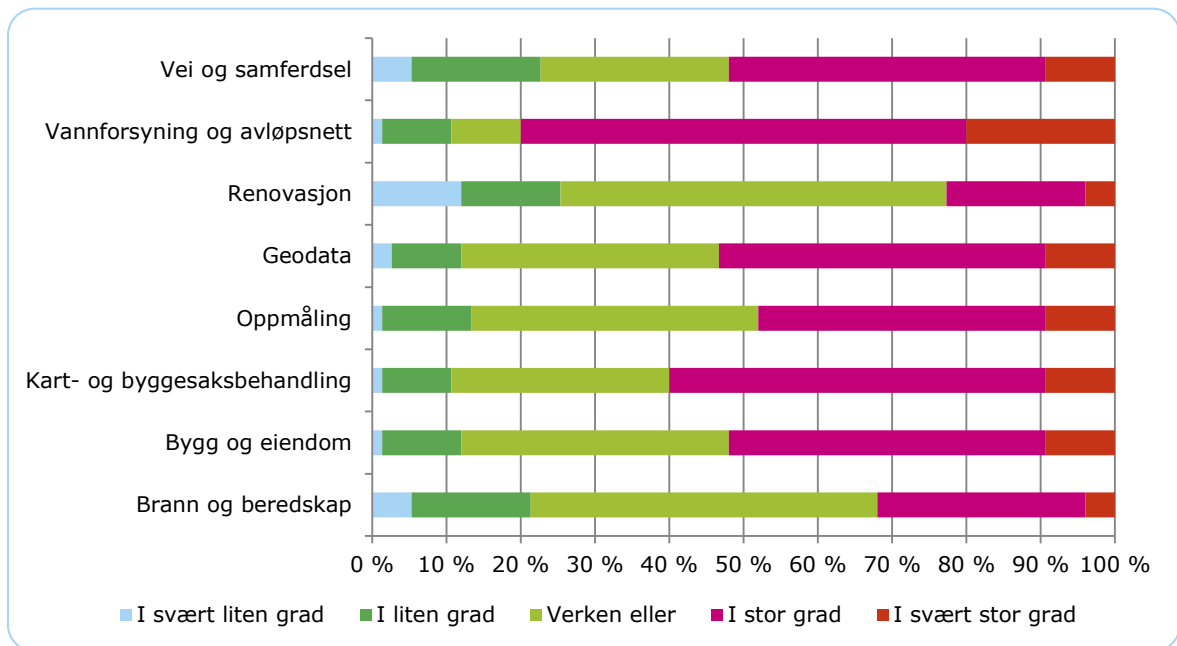
<sup>17</sup> NITO (2011). *NITO Kommunepolitikk*

<sup>18</sup> Kommunal Rapport (2008). *Ni utfordringer innen kommunalteknisk sektor*. URL: [http://kommunal-rapport.no/artikkel/ni\\_utfordringer\\_innen\\_kommunalteknisk\\_sektor](http://kommunal-rapport.no/artikkel/ni_utfordringer_innen_kommunalteknisk_sektor); NKF (2011). *Strategiplan 2012-2015*

<sup>19</sup> KS (2013). *Kommunesektorens arbeidsgivermonitor 2012*

<sup>20</sup> <http://www.nito.no/Nyheter/2012/Utdanning-og-miljo/De-unge-ingeniørene-vender-kommunene-ryggen/>

**Figur 4.1. I hvilken grad er det en utfordring for din kommune å rekruttere kvalifisert arbeidskraft innenfor de ulike kommunaltekniske oppgaveområdene? N=75**



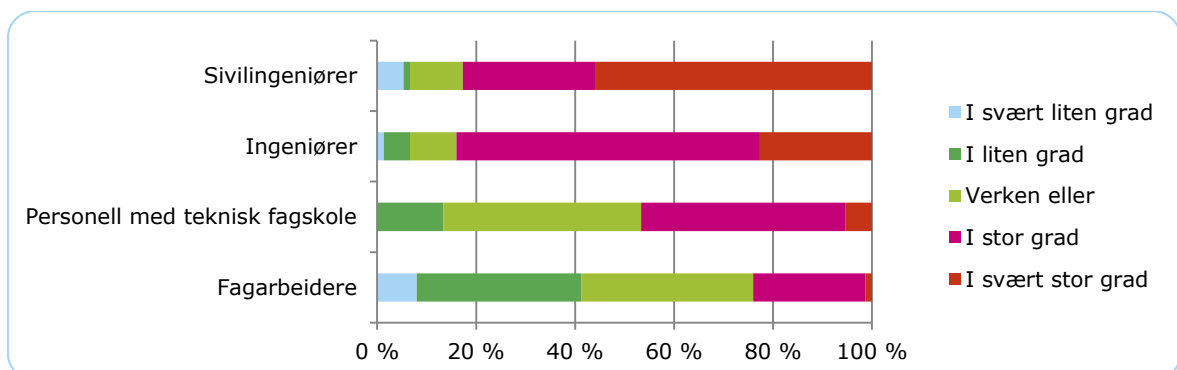
Som det fremgår av figuren opplever kommunene størst utfordringer med å rekruttere tilstrekkelig kvalifisert arbeidskraft til oppgaveområdet *vann og avløp*. 80 prosent av respondentene vurderer at dette er utfordrende i stor (60 prosent) eller svært stor (20 prosent) grad. Dette bekreftes også av kvalitative intervjuer i kommunene, og kan sees i sammenheng med kommunenes oppfatning av at det er stor mangel på nyutdannede med relevant fagkompetanse på dette området.

Deretter viser spørreundersøkelsen at kommunene i størst grad har rekrutteringsutfordringer på følgende områder (prosentandel i parentes viser i hvilken grad dette er en utfordring i stor eller svært stor grad):

- Kart- og byggesaksbehandling (60 prosent)
- Geodata (53 prosent)
- Vei og samferdsel (52 prosent)
- Bygg og eiendom (52 prosent)
- Oppmåling (48 prosent)

Kommunene har i minst grad rekrutteringsutfordringer innen renovasjon (23 prosent) og brann og beredskap (32 prosent). Videre viser figur 4.2 hvilke typer arbeidskraft kommunene har størst utfordringer med å rekruttere.

**Figur 4.2. I hvilken grad er det en utfordring for din kommune å rekruttere ulike typer kvalifisert arbeidskraft i kommunalteknisk sektor? N=75**



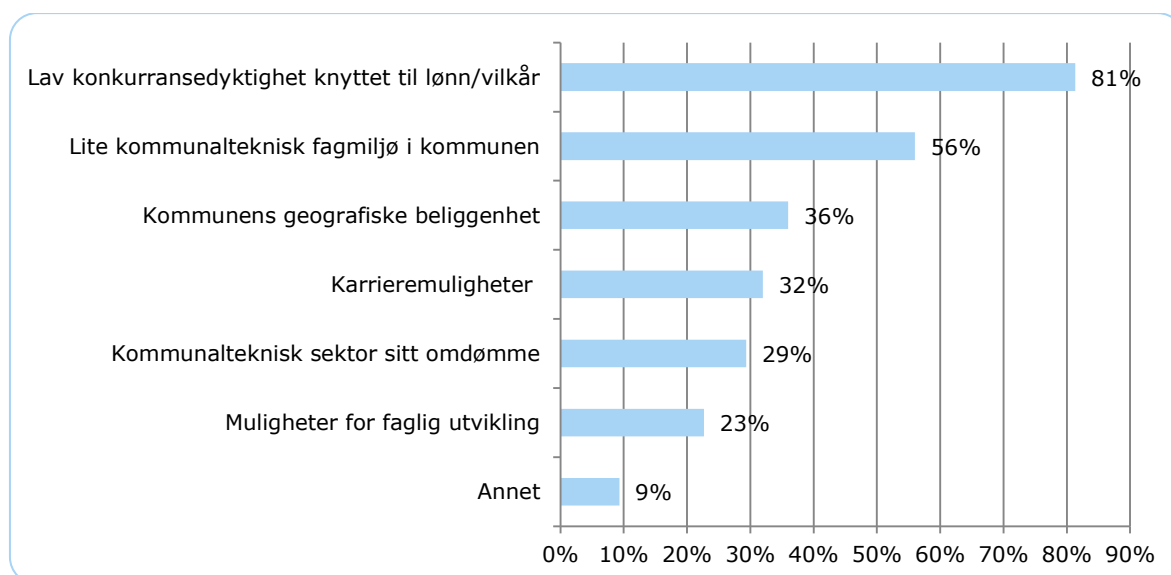
Figuren viser at kommunene i stor grad har utfordringer med å rekruttere ingeniører og sivilingeniører. Totalt oppgir henholdsvis 83 og 84 prosent av respondentene at det i stor eller svært stor grad er en utfordring å rekruttere sivilingeniører og ingeniører. Utfordringene er likevel aller størst når det gjelder rekruttering av sivilingeniører. 56 prosent vurderer at det i svært stor grad er en utfordring å rekruttere denne gruppen. Tilsvarende prosentandel for ingeniører er 23 prosent. Det er imidlertid ikke bare ingeniører kommunene har utfordringer med å rekruttere. 46 prosent av kommunene oppgir at personell med teknisk fagskole er utfordrende å rekruttere i stor eller svært stor grad. Fagarbeidere vurderes som utfordrende å rekruttere blant 24 prosent av kommunene.

Respondentene har i spørreundersøkelsen også blitt spurt om det er andre typer arbeidskraft med relevant eller komplementær kompetanse deres kommune har utfordringer med å rekruttere i kommunalteknisk sektor. Blant svarene som fremkommer på dette spørsmålet nevnes jurister, kompetente ledere, sivilarkitekter, personer med planfaglig kompetanse, og naturvitere. I kvalitative intervjuer fremheves det at det er spesielt utfordrende å rekruttere ingeniører med prosjekterings- eller prosjektlederkompetanse. En kommune nevner også at det oppleves som spesielt utfordrende å rekruttere personell innen landmåling og kart og oppmåling. En annen kommune fremhever at det innen arbeid knyttet til reguleringsplaner og byggesaksbehandling er noe enklere å rekruttere personell. Innen disse områdene er man nødvendigvis ikke avhengig av ingeniørkompetanse, og det oppleves som enklere når man kan rekruttere fra et bredere spekter av faggrupper.

Alle informantene i de kvalitative intervjuene fremhever at det er åpenbart at mangel på kvalifisert arbeidskraft kan være kritisk for både virksomheten og for tilbudet til lokalsamfunnet, særskilt når det gjelder vann og avløp, vei og samferdsel og bygg og eiendom. Imidlertid vurderer flertallet av informantene at de evner å løse de kommunaltekniske oppgavene, og at rekrutteringsutfordringer ikke får alvorlige konsekvenser for tjenestetilbudet. En av informantene mener riktignok at mangel på kompetanse kan føre til manglende kvalitetssikring i gjennomføring av oppgaver. Manglende kompetanse fører også til at det kan være vanskelig å tilfredsstille krav til dokumentasjon og rapportering. Vi ser nærmere på utfordringer knyttet til gjennomføring av de kommunaltekniske oppgavene i kapittel 5.

Figur 4.3 viser respondentenes vurderinger av årsaken til at de har utfordringer med å rekruttere tilstrekkelig kvalifisert arbeidskraft i kommunalteknisk sektor.

**Figur 4.3. Hva mener du er årsaken til at det er utfordrende å rekruttere tilstrekkelig kvalifisert arbeidskraft i kommunalteknisk sektor? N=75**



Kommunene som inngår i undersøkelsen vurderer i aller størst grad at *lav konkurransedyktighet knyttet til lønn/vilkår* er årsaken til at de har utfordringer med å rekruttere tilstrekkelig kvalifisert arbeidskraft i kommunalteknisk sektor. 81 prosent av respondentene oppgir dette. Kommuner med høy økonomisk handlefrihet vurderer i mindre grad enn kommuner med lavere økonomisk handlefrihet at denne faktoren er en begrensning for muligheten deres til å rekruttere kvalifisert arbeidskraft. Videre fremgår det at samtlige kommuner med over 10 000 innbyggere vurderer at lav konkurransedyktighet knyttet til lønn er en årsak til deres rekrutteringsutfordringer. Andelen som vurderer dette i kommunene med færre enn 10 000 innbyggere er noe lavere, men også i disse kommunene utgjør dette den mest utbredte forklaringen på rekrutteringsutfordringene de opplever. De mindre kommunene (under 5 000 innbyggere) vurderer på sin side at små kommunaltekniske fagmiljøer i kommunen er en begrensning, hvilket er neste punkt på listen over årsaker til at kommunene har utfordringer med å rekruttere tilstrekkelig kvalifisert arbeidskraft:

- Lite kommunalteknisk fagmiljø i kommunen (56 prosent)
- Kommunens geografiske beliggenhet (36 prosent)
- Karrieremuligheter (32 prosent)
- Kommunalteknisk sektor sitt omdømme (29 prosent)
- Muligheter for faglig utvikling (23 prosent)

Respondentene som oppgir at det er andre årsaker til at deres kommune har utfordringer med å rekruttere tilstrekkelig kvalifisert arbeidskraft, mener i størst grad at dette henger sammen med at det er for få kandidater med riktig kompetanse på arbeidsmarkedet. Dette gjelder først og fremst kompetanse i form av ingeniørutdanning, men også relevant praksiserfaring er en mangelvare. Det påpekes at lav prioritering av teknisk sektor i kommunene kan gjøre det vanskelig å tiltrekke seg kandidater, og at liten eller ingen kjennskap til kommunalteknisk sektor blant aktuelle søkere er et problem. En kommune fremhever at de bruker mye ressurser i forbindelse med rekruttering. Denne kommunen bruker eksterne ressurser i rekrutteringsprosesser fordi de selv ikke har lyktes med å rekruttere kvalifiserte kandidater.

#### 4.1.1 Hva kjennetegner kommunene som ikke har rekrutteringsutfordringer?

Kun et fåtall av kommunene som inngår i spørreundersøkelsen oppgir at de ikke har utfordringer med å rekruttere tilstrekkelig kvalifisert arbeidskraft i kommunalteknisk sektor. En av disse oppgir kommunens sentrale plassering mellom større byer som en viktig bidragsyter til at de ikke opplever rekrutteringsutfordringer. En kommune trekker frem stabil arbeidskraft som en viktig faktor, mens en annen mener at en rekke spennende prosjekter og planer for fremtiden gjør deres kommune interessant for kvalifiserte og kompetente arbeidssøkere. Videre trekkes det frem av en av kommunene at de forsøker å tilby konkurransedyktige lønnsbetingelser. Ut over dette ses det som viktig at kommunen tilbyr faglig utfordrende arbeidsoppgaver, og av den grunn forsøker kommunen å utføre flest mulig oppgaver selv, fremfor å konkurranseutsette dem. Det fremheves at det er viktig å bygge opp et sterkt fagmiljø som et ledd i å rekruttere kvalifisert arbeidskraft.

#### 4.1.2 Rekruttering av kvalifisert arbeidskraft i fylkeskommunene

9 av 10 fylkeskommuner oppgir at det er utfordrende å rekruttere tilstrekkelig kvalifisert arbeidskraft i teknisk sektor. 4 av fylkeskommunene svarer «ja» på dette spørsmålet, mens 5 opplever en «delvis» utfordring. 1 av 10 fylkeskommuner oppgir altså at de ikke har rekrutteringsutfordringer på dette området. Rekrutteringsutfordringene fremstår størst innen vei og samferdsel, hvor 6 av 9 fylkeskommuner oppgir at dette er utfordrende. Innen bygg og eiendom oppgir 4 av 9 fylkeskommuner at rekruttering er en utfordring.

Sivilingeniører er gruppen fylkeskommunene vurderer det som mest utfordrende å rekruttere. 7 av 9 fylkeskommuner oppgir dette som en utfordring. Ingeniører (3 av 9), personell med teknisk

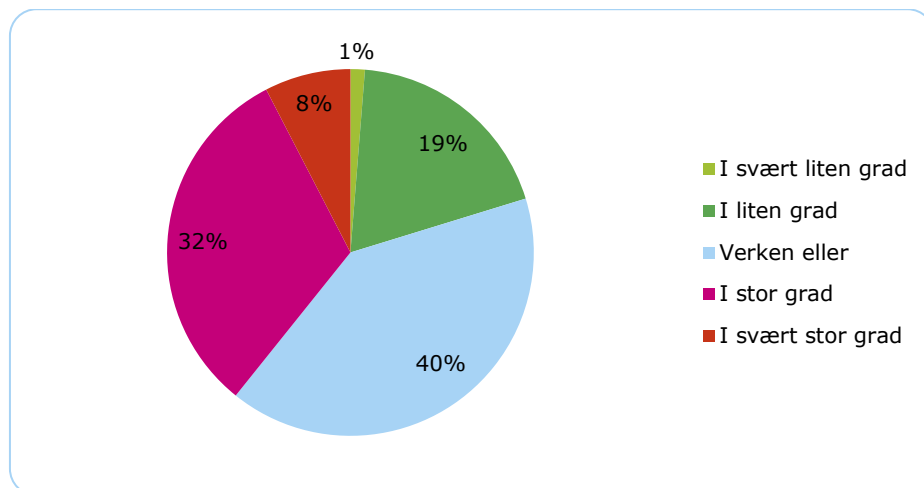
fagskole (1 av 9), og fagarbeidere (0 av 9) fremstår i mindre grad som vanskelige grupper å rekruttere til fylkeskommunene.

Fylkeskommunene er samstemte i at hovedårsaken til at det er utfordrende å rekruttere tilstrekkelig kvalifisert arbeidskraft i teknisk sektor er lav konkurransedyktighet knyttet til lønn/vilkår. Alle fylkeskommunene deler denne vurderingen. De øvrige potensielle forklaringene for utfordringene med å rekruttere arbeidskraft (lite fagmiljø, muligheter for faglig utvikling, karrieremuligheter, sektoren sitt omdømme, geografisk beliggenhet) får liten oppslutning blant respondentene i fylkeskommunene.

**4.2 Fastholdelse av kvalifisert arbeidskraft**

40 prosent av respondentene vurderer at det er en utfordring å beholde kvalifisert arbeidskraft i kommunalteknisk sektor, i stor (32 prosent) eller svært stor (8 prosent) grad. Som figur 4.4 viser, er bildet på dette området imidlertid ikke entydig. 20 prosent mener at det i liten (19 prosent) eller svært liten (1 prosent) grad er en utfordring å beholde kvalifisert arbeidskraft.

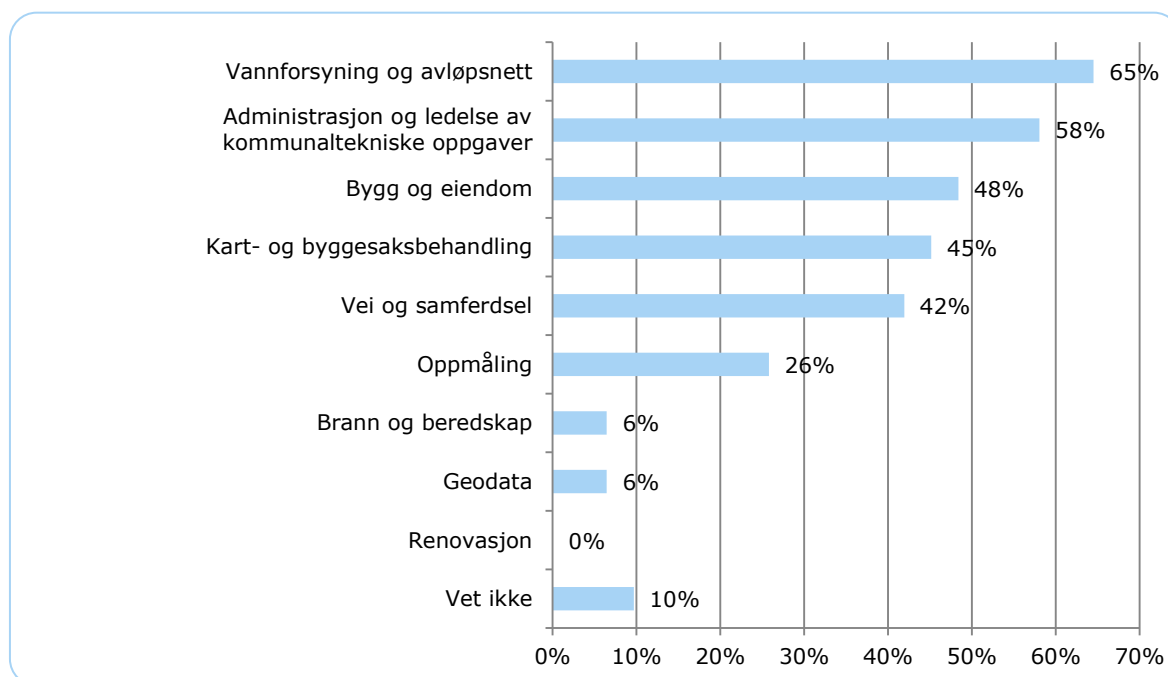
**Figur 4.4. I hvilken grad er det en utfordring å beholde kvalifisert arbeidskraft i kommunalteknisk sektor? N=79**



Analysen viser at større kommuner opplever større utfordringer med fastholdelse av kvalifisert arbeidskraft enn mindre kommuner. Det fremkommer også at det er de minst sentrale kommunene som har lavest grad av utfordringer med å beholde arbeidskraft. Fastholdelse av arbeidskraft er en utfordring for kommunene uavhengig av deres økonomiske handlefrihet, slik det fremgår av undersøkelsen.

Figur 4.5 viser hvilke kommunaltekniske oppgaveområder kommunene har størst utfordringer med når det gjelder fastholdelse av kvalifisert arbeidskraft.

**Figur 4.5. Innenfor hvilke områder er det en utfordring å beholde kvalifisert arbeidskraft i kommunalteknisk sektor? N=31**



Blant kommunene som oppgir å ha utfordringer med å beholde kvalifisert arbeidskraft, er utfordringene aller størst innen vann og avløp, slik det fremgår av figur 4.5. 65 prosent av kommunene vurderer at de har slike utfordringer. Deretter er fastholdelse av kvalifisert arbeidskraft mest utfordrende innen:

- Administrasjon og ledelse av kommunaltekniske oppgaver (58 prosent)
- Bygg og eiendom (48 prosent)
- Kart- og byggesaksbehandling (45 prosent)
- Vei og samferdsel (42 prosent)
- Oppmåling (26 prosent)

Få eller ingen kommuner har utfordringer med å beholde kvalifisert arbeidskraft innen brann og beredskap (6 prosent), geodata (6 prosent), og renovasjon (ingen).

Inntrykket av at kommunene har utfordringer med å holde på kvalifisert arbeidskraft forsterkes gjennom intervjuer. Her fremheves det at utfordringene først og fremst knytter seg til at kommunene har små fagmiljøer, hvilket gjør det vanskelig å beholde ansatte over lengre tid. Noen kommuner vektlegger at man unngår en høy turnover ved å rekruttere personer som kommer fra kommunen eller nærområdet. Kun en av kommunene som er intervjuet uttrykker at det ikke er utfordrende å beholde kvalifisert arbeidskraft. Denne kommunen forsøker å være konkurransedyktig med hensyn til lønn, men påpeker at de i aller størst grad satser på kompetanseutvikling, og at dette er den viktigste årsaken til at de klarer å fastholde arbeidskraft. Det fremheves at kommunen så langt det er mulig unngår å kjøpe eksterne tjenester, fordi de heller ønsker å bygge opp kompetanse internt. Dette vurderes å bidra til at det blir mer attraktivt å jobbe i kommunen.

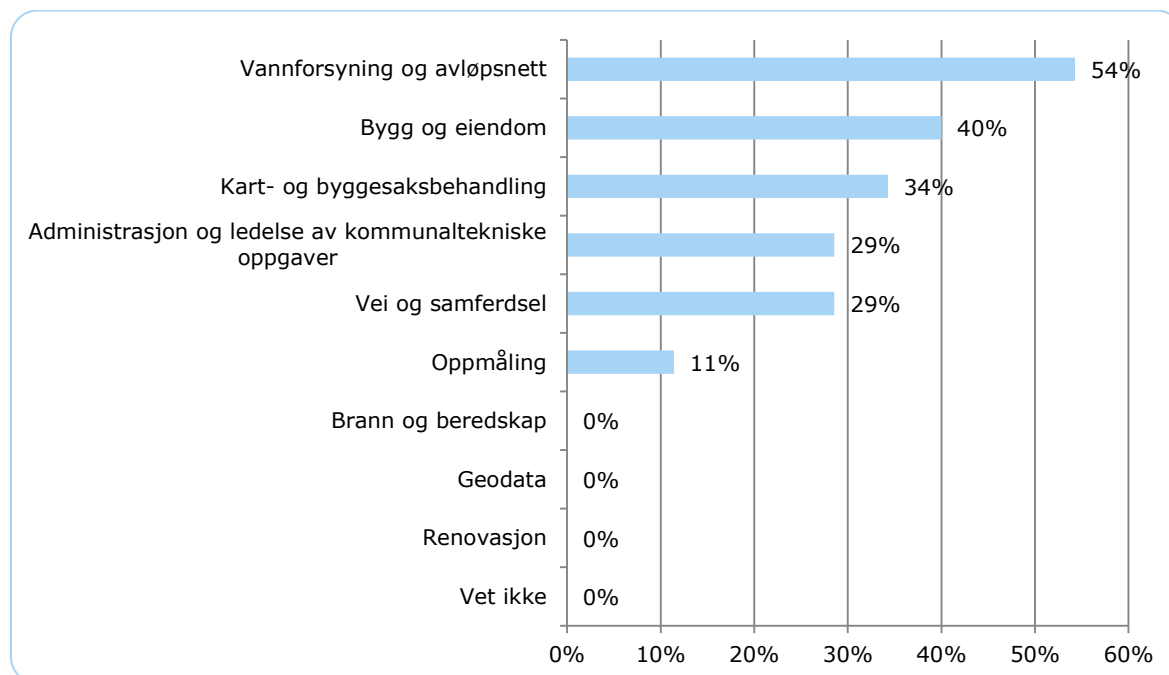
#### 4.2.1 Fastholdelse av kvalifisert arbeidskraft i fylkeskommunene

Kun 1 av 10 fylkeskommuner oppgir at det er en utfordring å beholde kvalifisert arbeidskraft i teknisk sektor. Denne fylkeskommunen oppgir at dette er en utfordring innen bygg og eiendom, samt administrasjon og ledelse av tekniske oppgaver.

### 4.3 Ubesatte stillinger i kommunalteknisk sektor

44 prosent av respondentene oppgir at deres kommune har ubesatte stillinger i kommunalteknisk sektor. Graden av ubesatte stillinger er lavere i kommuner med mindre enn 5000 innbyggere enn i kommuner med flere innbyggere. Det er også en mindre andel som oppgir å ha ubesatte stillinger i kommunalteknisk sektor i kommuner med høy økonomisk handlefrihet enn i kommuner med lav økonomisk handlefrihet. Hvilke oppgaveområder de ubesatte stillingene er mest utbredt innen vises i figur 4.6.

Figur 4.6. Innenfor hvilke områder har kommunen ubesatte stillinger i kommunalteknisk sektor? N=35



Andelen kommuner som har ubesatte stillinger er størst innen vann og avløp. 54 prosent av kommunene oppgir å ha ubesatte stillinger på dette området. Deretter har kommunene i størst grad ubesatte stillinger på følgende områder:

- Bygg og eiendom (40 prosent)
- Kart- og byggesaksbehandling (34 prosent)
- Administrasjon og ledelse av kommunaltekniske oppgaver (29 prosent)
- Vei og samferdsel (29 prosent)
- Oppmåling (11 prosent)

Ingen av kommunene oppgir å ha ubesatte stillinger innen brann og beredskap, geodata eller renovasjon.

Det presiseres at denne undersøkelsen ikke viser hvor mange ubesatte stillinger de ulike kommunene har, eller hvor lenge stillingene har vært ubesatt.

#### 4.3.1 Ubesatte stillinger i fylkeskommunene

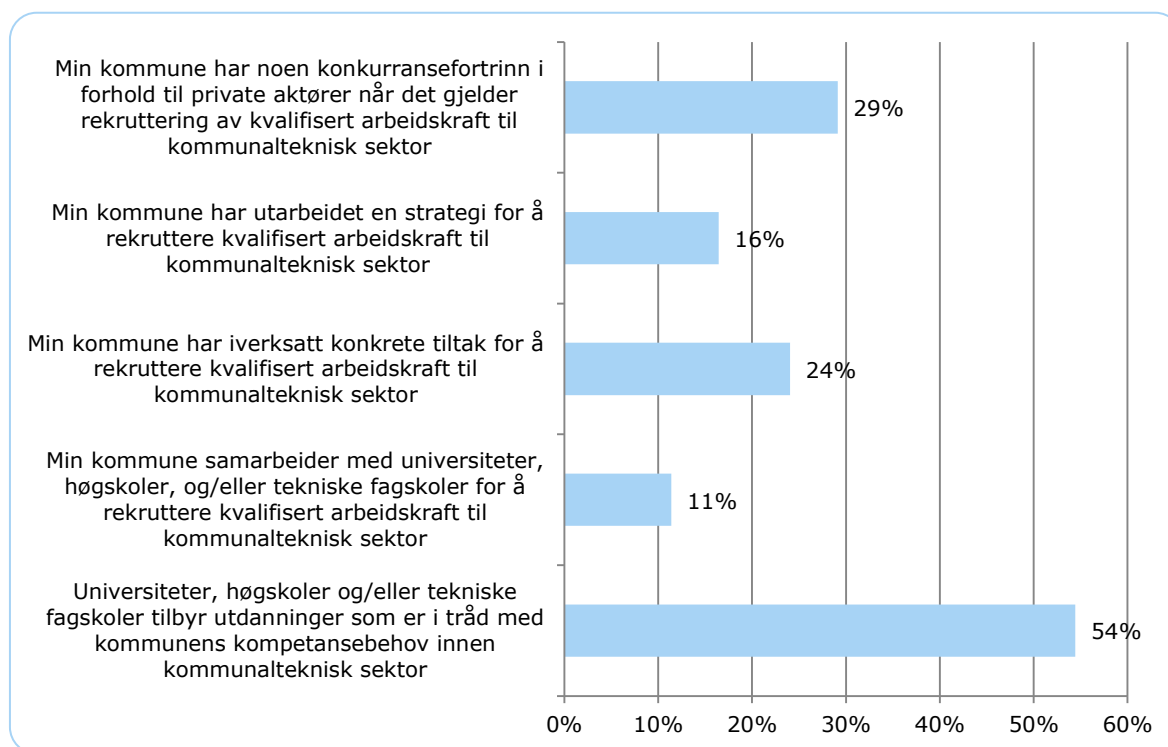
6 av 10 fylkeskommuner har ubesatte stillinger i teknisk sektor. 3 av 6 oppgir å ha ubesatte stillinger innen vei og samferdsel, 3 av 6 har ubesatte stillinger innen bygg og eiendom, mens 1 av 6 har ubesatte stillinger innen administrasjon og ledelse av tekniske oppgaver.



#### 4.4 Forutsetninger og innsatsfaktorer i rekruttering av kvalifisert arbeidskraft

Avslutningsvis i dette kapittelet ser vi nærmere på kommunenes vurderinger av egne forutsetninger for å rekruttere kvalifisert arbeidskraft, samt hvilken innsats de selv gjør for å bedre egne muligheter for å imøtekomme de utfordringene som er identifisert i denne undersøkelsen. Kommunenes vurderinger av dette presenteres i figur 4.7.

**Figur 4.7. Vennligst ta stilling til følgende påstander om din kommunes arbeid med rekruttering av kvalifisert arbeidskraft til kommunalteknisk sektor. N=79**



Som figur 4.7 viser, vurderer 29 prosent av respondentene i undersøkelsen at deres kommune har noen *konkurransefortrinn* i forhold til private aktører når det gjelder rekruttering av kvalifisert arbeidskraft til kommunalteknisk sektor. Det fremgår ingen tydelige sammenhenger verken mellom kommunestørrelse, sentralitet eller økonomisk handlefrihet og kommunenes vurderinger av egne konkurransefortrinn. Flertallet av kommunene som mener at de har noen fortrinn fremhever ordnede, trygge og stabile arbeidsforhold med ordnet arbeidstid og gode pensjonsvilkår som viktige faktorer. Mange fremhever også at en jobb i kommunalteknisk sektor innebærer interessante og varierte arbeidsoppgaver i et bredt og spennende fagmiljø.

Et flertall av informantene som er intervjuet mener at kommunen har enkelte fortrinn i forhold til andre aktører, men at disse er i liten grad avgjørende for deres muligheter til å konkurrere med private aktører. Mindre fordelaktige lønnsbetingelser fremheves som hovedårsaken til at kommunene ofte kommer tapende ut av konkurransen om arbeidstakere. Konkurransefortrinn og fordeler ved å arbeide i kommunalteknisk sektor som trekkes frem i intervjuene er for øvrig i stor grad de samme som fremgår i spørreundersøkelsen:

- Gunstige og trygge arbeidsforhold
- Gode velferds- og pensjonsordninger
- Mulighet til å bidra til å løse kommunens viktige samfunnsoppdrag
- Mulighet til å bidra i et givende og meningsfullt arbeid der man i stor grad kan se resultater av det arbeidet man utfører
- Stor mulighet til å påvirke egne arbeidsoppgaver

Det trekkes også frem at arbeid innen kommunalteknisk sektor er svært allsidig og at man får ansvar for et bredt og variert spekter av oppgaver. Det oppgis at det er særlig i små kommuner man vil få et bredere spekter av oppgaver, mens man i større kommuner har mulighet til å bli noe mer spesialisert. Både allsidighet og spesialisering vurderes å være faktorer kommunene bør synliggjøre i større grad for å tiltrekke seg arbeidskraft.

16 prosent av respondentene i undersøkelsen oppgir at deres kommune har utarbeidet en *strategi* for å rekruttere kvalifisert arbeidskraft til kommunalteknisk sektor, slik det vises i figur 4.7. Utbredelsen av strategier er størst i de mest folkerike og mest sentrale kommunene, samt i kommuner med lavere økonomisk handlefrihet. Halvparten av kommunene som har en rekrutteringsstrategi, fremhever at kontakt og samarbeid med utdanningsinstitusjoner og andre eksterne fagmiljøer utgjør en sentral del av deres rekrutteringsstrategi. Dette kommer vi tilbake til senere i kapitlet. En vesentlig andel fokuserer også på kommunens omdømme som en del av deres rekrutteringsstrategi. Blant annet fremheves det som viktig å fokusere på de spennende, samfunnsnyttige og viktige arbeidsoppgavene som eksisterer i kommunalteknisk sektor, og å kommunisere dette utad til potensielle arbeidstakere. En del av kommunene benytter annonsekampanjer, internett og sosiale medier, og/eller lager rekrutteringsfilmer for å markedsføre kommunen som arbeidsplass. Enkelte kommuner har også en bevisst strategi om å rekruttere andre typer arbeidskraft enn ingeniører, og i større grad satse på intern opplæring av søkere med utdanning som ikke er direkte relevant for de kommunaltekniske oppgavene som skal løses. En kommune har på sin side en bevisst strategi om å skape forståelse og forankre et fokus på kommunaltekniske oppgaver blant ledelse og politikere, som et ledd i å skape bedre vilkår for rekruttering.

Asker kommune er et eksempel på en kommune som er i ferd med å utarbeide en rekrutteringsstrategi, da det oppleves som utfordrende å rekruttere den ingeniørkompetansen kommunen trenger. Det har blitt ansatt få nyutdannede i kommunen, og dette medfører at gjennomsnittsalderen på ingeniører/sivilingeniører som jobber i kommunen i dag er relativt høy. For å tiltrekke seg nyutdannet kompetanse, mener Asker kommune at det vil være viktig å forsøke å oppnå en god aldersspredning og kjønnsfordeling blant de ansatte. Videre ser kommunen et potensial i å rekruttere kompetanse fra forskjellige naturvitenskapelige fag. Dette vil i følge kommunen kunne skape en spennende kompetansebredde, som er viktig for å legge til rette for godt utviklingsarbeid. Kommunen har anslått at de i løpet av den kommende 5-årsperioden har behov for å rekruttere 25 ingeniører/sivilingeniører. Det oppleves i dag krevende å få en god og relevant søkermasse. Det er få kandidater på markedet, og dette har i enkelte tilfeller medført at stillinger må lyses ut flere ganger. Som en følge av bruker kommunen mye ressurser i forbindelse med rekrutteringsprosesser. I følge kommunens rekrutteringsstrategi må det legges ned et langsiktig arbeid for å sikre tilstrekkelig rekruttering av ingeniører og sivilingeniører. De viktigste punktene i dette arbeidet presenteres under.<sup>21</sup>

### **Asker kommunes rekrutteringsstrategi**

- Omdømme – en proaktiv mediestrategi å skape et omdømme av kommunen som en attraktiv og utviklende arbeidsplass
- Nyutdannede – kontakt med utdanningsinstitusjoner
- Karriereutvikling - tilby karriereplaner for den enkelte, både fag- og lederutvikling
- Innovasjon – ligge i front og skape spennende prosjekter på basis av oppdatert kunnskap
- Felles rekrutteringsplan for teknikk, miljø og eiendom

<sup>21</sup> Asker kommunes rekrutteringsstrategi er under utarbeidelse, og gjengis her med tillatelse fra kommunen.

Som det fremgår av figur 4.7, har 24 prosent av kommunene iverksatt *konkrete tiltak* for å rekruttere kvalifisert arbeidskraft til kommunalteknisk sektor. Flere av kommunene forteller at de lyser ut stillinger i utlandet for å tiltrekke seg kvalifisert utenlandsk arbeidskraft. Gjennom de kvalitative intervjuene fremkommer det at rekruttering fra utlandet i flere kommuner oppleves som et vellykket og hensiktsmessig tiltak. En av kommunene som er intervjuet har eksempelvis gjennomført en annonsekampanje sammen med flere kommuner i regionen for å tiltrekke arbeidskraft fra utlandet til hele regionen. Gjennom en slik kampanje har disse kommunene lyktes med å rekruttere den arbeidskraften de har behov for innen kommunalteknisk sektor.

Mens noen kommuner fokuserer på å ha konkurransedyktige lønnsbetingelser, satser andre på egne tiltak for studenter, slik som sommerjobber, stipendordninger og traineeprogrammer. Et eksempel på sistnevnte foregår som et samarbeid på Romerike. Romerikekommunene har hatt en betydelig utvikling de senere årene, og dermed har også behovet for kompetanse innenfor tekniske tjenester økt. På bakgrunn av dette, har flere kommuner, kommunale foretak, og interkommunale selskaper gått sammen om å lage et traineeprogram for å rekruttere kvalifisert arbeidskraft til kommunalteknisk sektor.<sup>22</sup>

### **Tekniske Tjenester Romerike Traineeprogram**

Dette samarbeidet består av et stort nettverk hvor ingeniører utveksler erfaringer og kunnskap. Dette gjøres for å oppnå bedre samordning på tvers av kommunegrensene. Videre markedsføres fagområdene innenfor tekniske tjenester ved utdanningsinstitusjoner og i markedet generelt for å skape større oppmerksomhet rundt den offentlige sektorens tekniske fagområder og utfordringer.

Romerike Kommunalteknikk tilbyr et traineeprogram med stor fagbredde innenfor tekniske tjenester i kommuner og interkommunale selskaper på Romerike. Programmet retter seg mot nyutdannede studenter med teknisk utdanning, master eller bachelor.

Traineeprogrammet består av to hoveddeler: en praktisk opplæringsdel med fagveileder som gir oppgaver, og en mentor som følger traineen gjennom programmet. I tillegg vil traineene delta på fagsamlinger, omvisninger i anlegg, og studietur.

Som tidligere vist, har kommunene særlige utfordringer med å rekruttere ingeniører og sivilingeniører. Som et tiltak for å imøtekomme denne utfordringen oppgir noen av kommunene som inngår i undersøkelsen at de har begynt å rekruttere søkere med alternativ eller komplementær kompetanse, for så å tilby intern og/eller ekstern opplæring i etterkant av ansettelsen. Enkelte kommuner tilbyr interne kurs, gir stipender til utdanning mens personen er under arbeid, eller gir permisjon med lønn mens personen er under utdanning. I noen tilfeller vil ansatte som får utdanning betalt av arbeidsgiver måtte forplikte seg til å arbeide en viss tid i kommunen når utdanningen er fullført. På denne måten kan kommuner lykkes med både å tiltrekke og beholde kvalifisert arbeidskraft.

Flere fremhever at det er hensiktsmessig å fokusere på rekruttering av studenter fra lokalsamfunnet, og at det derfor er viktig at kommunen er særlig aktiv overfor disse studentene mens de er under utdanning. Særlig i mindre kommuner oppgis det at kommunen benytter lokal kunnskap og lokale nettverk for å identifisere studenter som er i ferd med å gjennomføre en relevant utdanning, og deretter oppsøker disse direkte for å tilby dem en arbeidsplass i kommunens tekniske sektor. I en kommune oppgis det at det har blitt arrangert turer for

<sup>22</sup> <http://www.romeriketrainee.no/>

kommune og næringsliv til studiesteder i de store byene, for å komme i kontakt med studenter som opprinnelig er fra kommunen eller regionen. En kommune har også aktivt oppsøkt den nærmeste høyskolen og tilbudt studenter sommerjobb som et ledd i sin rekrutteringsstrategi.

11 prosent av respondentene i undersøkelsen oppgir at deres kommune samarbeider med universiteter, høyskoler og/eller tekniske fagskoler for å rekruttere kvalifisert arbeidskraft til kommunalteknisk sektor. De fleste kommunene som har et slikt samarbeid har mer enn 10 000 innbyggere. De samme kommunene er også mer sentrale enn kommunene som ikke samarbeider med utdanningsinstitusjoner. Det fremkommer ingen tydelige sammenhenger mellom kommunenes økonomiske handlefrihet og graden av samarbeid. Som vi har sett inngår denne typen samarbeid i enkelte av kommunens strategier for rekruttering, og utgjør en del av kommunenes tiltak for å rekruttere. Kommunene som har et slikt samarbeid oppgir at dette innebærer tilbud om sommerjobb til studenter, deltakelse på jobb- og utdanningsmesser, bistand og vurdering av prosjektoppgaver, og tilbud til studenter om å skrive bachelor- og masteroppgaver. Enkelte kommuner begrenser seg til å være til stede ved utdanningssteder for å markedsføre kommunen.

KS har påpekt at kommunene i større grad må samarbeide med utdanningsinstitusjoner for at disse skal kunne tilby oppdatert kunnskap i tråd med kommunesektorens behov. Arbeidsgivermonitoren for 2013 viser at 50,4 prosent av kommunene har inngått ulike samarbeidsavtaler med universitets- og høyskolesektoren.<sup>23</sup> En undersøkelse gjennomført av Rambøll om samarbeid mellom kommuner og universitets- og høyskolesektoren viser imidlertid at mye av dette samarbeidet omhandler tjenesteområdene helse og omsorg, og oppvekst og utdanning. Teknisk sektor i kommunene skiller seg ut som et område hvor det foregår lite samarbeid. Privat sektor viser større interesse for slikt samarbeid enn kommunene, og ser i større grad på utdanningsinstitusjonene som viktige aktører i forbindelse med rekruttering av arbeidskraft. Undersøkelsen viser at kommuner ser resultater av samarbeidet, særlig når det gjelder relevans og kvalitet i utdanningene tilpasset kommunenes behov.<sup>24</sup>

Denne undersøkelsen viser at 54 prosent av kommunene vurderer at universiteter, høyskoler og/eller tekniske fagskoler tilbyr utdanninger som er i tråd med kommunens kompetansebehov innen kommunalteknisk sektor. De som vurderer at utdanningsinstitusjonene ikke tilbyr utdanninger som dekker kompetansebehovet i kommunalteknisk sektor, trekker i første rekke frem vannforsyning og avløpsnett, både når det gjelder planlegging av infrastruktur for vann og avløp, og når det gjelder vannrenseteknologi. Flere av kommunene som er intervjuet fremhever at det er vanskelig å få tilgang på denne typen kompetanse fordi det utdannes for få innen dette fagområdet. Det forekommer eksempler på kommuner som samarbeider med sin lokale høyskole om å opprette en relevant utdanning innen dette fagfeltet. Ved en av disse høyskolene forsøker man å etablere en fagarbeiderutdanning, hvor den lokale driftsassistansen blant annet skal stille med forelesere inn i utdanningsforløpet.

Godt Vann Drammensregionen (GVD) opprettet på sin side et fireårig studium innen vann- og miljøteknologi i samarbeid med Høgskolen i Buskerud (HiBu) fra høsten 2009. Fra 2013 har det blitt iverksatt en ny ordning, som innebærer at HiBu samarbeider med Tinius Olsen Fagskole om et tilbud til elever med fagbrev, hvor GVD skal tilby undervisning i VA-teknikk som valgfag. GVD vil også tilby undervisning i ulike VA-fag som valgfag for ordinære HiBu-studenter. I tillegg har GVD inngått en partnerskapsavtale med en videregående skole og to ungdomsskoler. Avtalen omfatter blant annet undervisning, ekskursjoner og befaringer ute på anlegg. Målet med dette er å skape interesse for VA-faget, og å vise frem konkrete jobbmuligheter i regionen.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> KS (2013). *Arbeidsgivermonitor 2013*

<sup>24</sup> Rambøll Management Consulting (2013). *Samarbeid mellom kommunesektoren og UH-sektoren for økt kvalitet og relevans i UH-utdanning*. Rapport utarbeidet på oppdrag for KS.

<sup>25</sup> [http://www.godtvann.no/studier\\_\\_\\_rekruttering](http://www.godtvann.no/studier___rekruttering)

#### 4.4.1 Forutsetninger og innsatsfaktorer for rekruttering i fylkeskommunene

6 av 10 vurderer at deres fylkeskommune har noen konkurransefortrinn i forhold til private aktører når det gjelder rekruttering av kvalifisert arbeidskraft til teknisk sektor. Disse fylkeskommunene fremhever spennende og store samfunnsutviklingsprosjekter, spennende og godt fag- og arbeidsmiljø, utfordrende oppgaver, og trygge arbeidsplasser som sentrale fortrinn.

3 av 10 oppgir at deres fylkeskommune har utarbeidet en strategi for å rekruttere kvalifisert arbeidskraft til teknisk sektor. Her oppgis det at disse strategiene innebærer et fokus på personer som allerede har opparbeidet relevant kompetanse, import av arbeidskraft fra det internasjonale arbeidsmarkedet som supplement til det nasjonale markedet, samt fokus på faglig utvikling. 7 av 10 oppgir at deres fylkeskommune har iverksatt konkrete tiltak for å rekruttere kvalifisert arbeidskraft til teknisk sektor. Slike tiltak innbefatter bruk av headhuntere, annonsering og utlysning av stillinger, internasjonal annonsering, kontakt med fagmiljøer i nærområdet, direkte kontakt med utdanningsinstitusjoner, deltakelse på jobbmesser, samt doktorgradsstøtte.

1 av 10 oppgir at deres fylkeskommune samarbeider med universiteter, høyskoler, og/eller tekniske fagskoler for å rekruttere kvalifisert arbeidskraft til teknisk sektor. Dette samarbeidet inneholder forskningsstøtte, doktorgradsstøtte, samt samarbeid om fagseminarer. 7 av 10 fylkeskommuner vurderer at universiteter, høyskoler, og/eller tekniske fagskoler tilbyr utdanninger som er i tråd med fylkeskommunens kompetansebehov innen teknisk sektor.

#### 4.5 Oppsummering

Nær samtlige kommuner opplever utfordringer med å rekruttere tilstrekkelig kvalifisert arbeidskraft i kommunalteknisk sektor. Kun 5 prosent av kommunene vurderer at de ikke har slike utfordringer. Kommunene har, med god margin, størst utfordringer med rekruttering innen vann og avløp. Også kart- og byggesaksbehandling er et utfordrende område for et flertall av kommunene. Rekruttering innen de øvrige oppgaveområdene oppgis å være utfordrende av omtrent halvparten eller færre av kommunene. Kommunene har i minst grad rekrutteringsutfordringer innen renovasjon, og brann og beredskap. En stor andel av kommunene har utfordringer med å rekruttere både ingeniører og sivilingeniører, mens graden av utfordringer forbundet med å rekruttere personell med teknisk fagskole og fagarbeidere er noe lavere. Kommunene vurderer at *lav konkurransedyktighet knyttet til lønn/vilkår* er den viktigste årsaken til rekrutteringsutfordringene de opplever. Små kommunaltekniske fagmiljøer i kommunene er også en utbredt begrunnelse til at det er vanskelig å tiltrekke seg arbeidskraft.

40 prosent av kommunene vurderer at det er en utfordring å beholde kvalifisert arbeidskraft i kommunalteknisk sektor. Samtidig mener 20 prosent at dette er utfordrende i liten grad. Fastholdelse av kvalifisert arbeidskraft er i størst grad utfordrende innen vann og avløp, og administrasjon og ledelse av kommunaltekniske oppgaver. Få eller ingen kommuner har utfordringer med å beholde kvalifisert arbeidskraft innen brann og beredskap, geodata, og renovasjon. 44 prosent av kommune har ubesatte stillinger i kommunalteknisk sektor. Omfanget av ubesatte stillinger er størst innen vann og avløp, etterfulgt av bygg og eiendom og kart- og byggesaksbehandling. Ingen av kommunene oppgir å ha ubesatte stillinger innen brann og beredskap, geodata eller renovasjon.

29 prosent av kommune mener at de har noen konkurransefortrinn i forhold til private aktører når det gjelder rekruttering av kvalifisert arbeidskraft til kommunalteknisk sektor. Det fremgår ingen tydelige sammenhenger verken mellom kommunestørrelse, sentralitet eller økonomisk handlefrihet, og kommunenes vurderinger av egne konkurransefortrinn. Flertallet av kommunene som vurderer at de har noen fortrinn fremhever ordnede, trygge og stabile arbeidsforhold med ordnet arbeidstid og gode pensjonsvilkår som viktige faktorer. Mange fremhever også som et rekrutteringsmessig fortrinn at en jobb i kommunalteknisk sektor innebærer interessante og varierte arbeidsoppgaver i et bredt og spennende fagmiljø. I flere kommuner er det imidlertid en opplevelse av at disse fortrinnene i liten grad er avgjørende for muligheten til å konkurrere med

private aktører om rekruttering av arbeidskraft, da de fleste kommuner stadig har dårligere lønnsbetingelser.

I lys av dette blir kommunenes evne til å kommunisere egne konkurransefortrinn på en god måte desto viktigere for deres mulighet til å være en konkurransedyktig arbeidsgiver. Et ledd i dette kan være å utarbeide rekrutteringsstrategier, og/eller konkrete rekrutteringstiltak. 16 prosent av kommunene har utarbeidet en strategi for å rekruttere kvalifisert arbeidskraft til kommunalteknisk sektor, mens 24 prosent har iverksatt konkrete tiltak for rekruttering. Utbredelsen av strategier er størst i de mest folkerike og mest sentrale kommunene, samt i kommuner med lavere økonomisk handlefrihet. En vesentlig andel fokuserer på kommunens omdømme som en del av deres rekrutteringsstrategi. Dette innebærer blant annet å fokusere på de spennende, samfunnsnyttige og viktige arbeidsoppgavene som eksisterer i kommunalteknisk sektor, og å kommunisere dette utad til potensielle arbeidstakere. En del kommuner benytter annonsekampanjer, internett og sosiale medier, og/eller lager rekrutteringsfilmer for å markedsføre kommunen som arbeidsplass.

Enkelte kommuner har også en bevisst strategi om å rekruttere andre typer arbeidskraft enn ingeniører, og i større grad satse på intern opplæring av søkere med utdanning som ikke er direkte relevant for de kommunaltekniske oppgavene som skal løses. En kommune har på sin side en bevisst strategi om å skape forståelse og forankre et fokus på kommunaltekniske oppgaver blant ledelse og politikere, som et ledd i å skape bedre vilkår for rekruttering. Annonsering og utlysning av stillinger i utlandet oppleves i flere kommuner som et vellykket og hensiktsmessig rekrutteringstiltak. Dette gjøres gjerne i samarbeid med andre kommuner for å tiltrekke arbeidskraft til regionen de tilhører. Mens noen kommuner fokuserer på å ha konkurransedyktige lønnsbetingelser, satser andre på egne tiltak rettet mot studenter, slik som sommerjobber, stipendordninger og traineeprogrammer. I mindre kommuner fremstår det som særlig hensiktsmessig å fokusere på rekruttering av studenter fra lokalsamfunnet.

Flere av kommunene som har en rekrutteringsstrategi, fremhever at kontakt og samarbeid med utdanningsinstitusjoner og andre eksterne fagmiljøer utgjør en sentral del av deres rekrutteringsstrategi. 11 prosent av kommunene i undersøkelsen samarbeider med universiteter, høyskoler og/eller tekniske fagskoler for å rekruttere kvalifisert arbeidskraft til kommunalteknisk sektor. Dette er i tråd med tidligere undersøkelser, som viser at privat sektor er mer aktive overfor utdanningsinstitusjonene innen tekniske fag, og at kommunene i første rekke samarbeider om tjenesteområdene helse og omsorg, og oppvekst og utdanning.<sup>26</sup> Kommunenes samarbeid med utdanningsinstitusjonene innbefatter tilbud om sommerjobb til studenter, deltakelse på jobb- og utdanningsmesser, bistand og vurdering av prosjektoppgaver, og tilbud til studenter om å skrive bachelor- og masteroppgaver.

54 prosent av kommunene vurderer at utdanningsinstitusjonene tilbyr utdanninger som er i tråd med kommunens kompetansebehov innen kommunalteknisk sektor. Kommunene som vurderer at utdanningsinstitusjonene ikke tilbyr utdanninger som dekker kompetansebehovet i kommunalteknisk sektor trekker i første rekke frem vann og avløp som et område hvor det er behov for mer kompetanse, både når det gjelder planlegging av infrastruktur for vann og avløp, og vannrenseteknologi. KS har påpekt at kommunene i større grad må samarbeide med utdanningsinstitusjoner for at disse skal kunne tilby oppdatert kunnskap i tråd med kommunesektorens behov.<sup>27</sup> Undersøkelsen viser eksempler på kommuner som har opprettet utdanninger i samarbeid med utdanningsinstitusjoner for å dekke kommunens behov for arbeidskraft i kommunalteknisk sektor.

<sup>26</sup> Rambøll Management Consulting (2013). *Samarbeid mellom kommunesektoren og UH-sektoren for økt kvalitet og relevans i UH-utdanning*. Rapport utarbeidet på oppdrag for KS.

<sup>27</sup> KS (2013). *Arbeidsgivermonitor 2013*

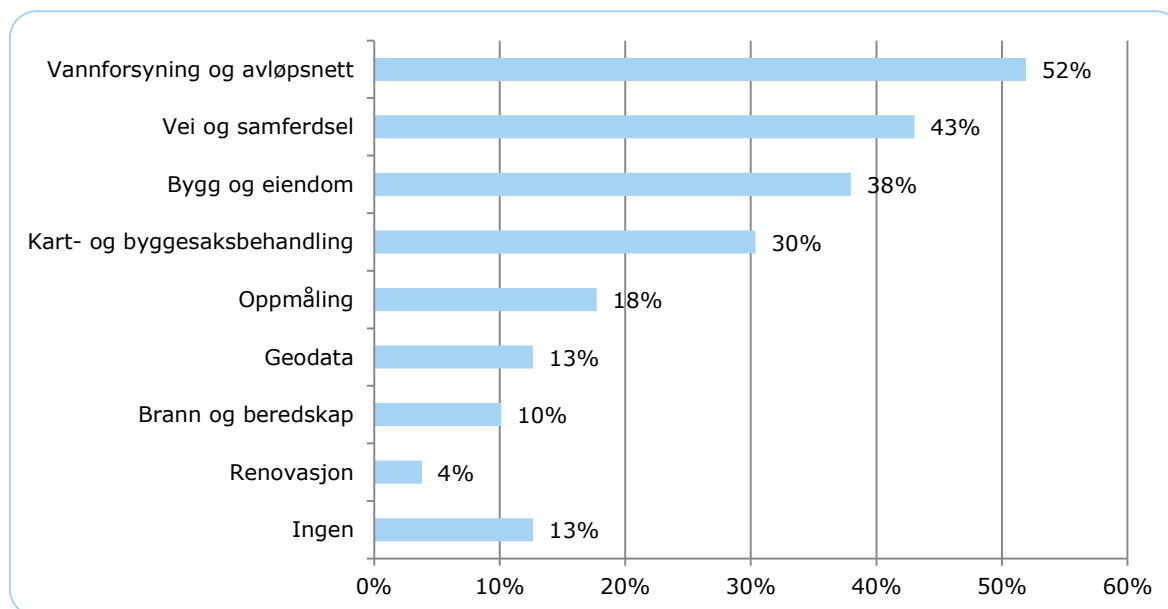
## 5. UTFORDRINGER, BEHOV OG MULIGHETER FOR Å LØSE KOMMUNALTEKNISKE OPPGAVER

I dette siste kapittelet setter vi fokus på utfordringer og forutsetninger for at kommunene skal være i stand til å utføre sine kommunaltekniske oppgaver på en god måte. I tillegg til å se på kommunenes utfordringer, berører vi i dette kapittelet også kommunenes vurderinger av forutsetninger og behov som må ivaretas, samt mulighetene som eksisterer for at kommunene kan løse både dagens og fremtidens kommunaltekniske oppgaver på en god måte.

### 5.1 Utfordringer på det kommunaltekniske området

Respondentene i spørreundersøkelsen har blitt bedt om å ta stilling til hvilke kommunaltekniske oppgaver de har størst utfordringer med å løse på en tilfredsstillende måte. Svarene på dette spørsmålet presenteres i figur 5.1.

**Figur 5.1. På hvilke kommunaltekniske områder vurderer du at din kommune har utfordringer med å løse sine oppgaver på en tilfredsstillende måte? N=79**



Som det fremgår av figur 5.1 vurderer kommunene i størst grad at de har utfordringer med å løse sine oppgaver innen vann og avløp. 52 prosent av kommunene oppgir at de har utfordringer med å løse slike oppgaver på en tilfredsstillende måte. Følgende områder blir vurdert som de mest utfordrende blant kommunene som inngår i undersøkelsen:

- Vann og avløp (52 prosent)
- Vei og samferdsel (43 prosent)
- Bygg og eiendom (38 prosent)
- Kart- og byggesaksbehandling (30 prosent)

Oppgaveområdene som i minst grad vurderes å være utfordrende er:

- Oppmåling (18 prosent)
- Geodata (13 prosent)
- Brann og beredskap (10 prosent)
- Renovasjon (4 prosent)

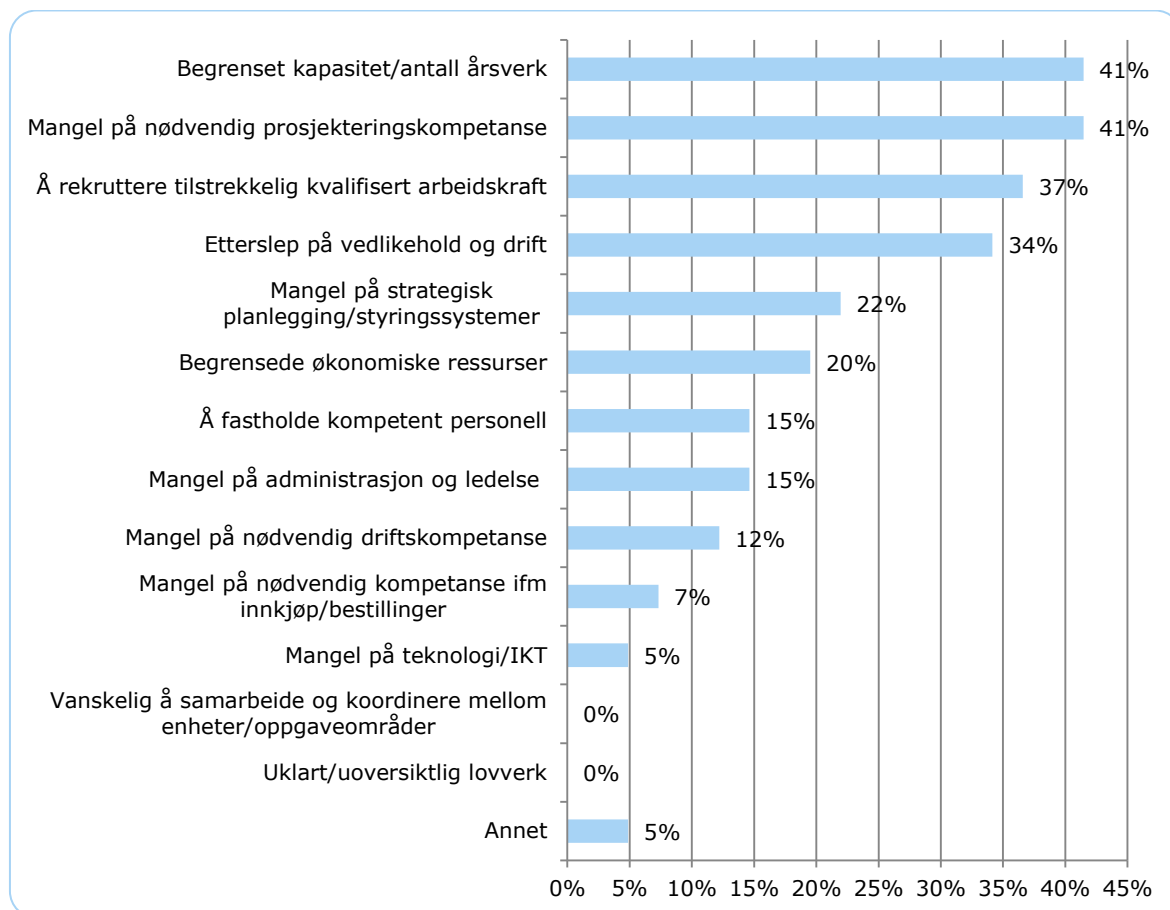
13 prosent av respondentene i spørreundersøkelsen oppgir at de ikke har utfordringer med å løse noen av de ulike kommunaltekniske oppgavene på en tilfredsstillende måte.

I det følgende ser vi nærmere på hva som utgjør de største utfordringene innenfor de ulike kommunaltekniske oppgaveområdene.<sup>28</sup>

### 5.1.1 Vann og avløp

52 prosent av respondentene som inngår i spørreundersøkelsen vurderer at deres kommune har utfordringer med å løse sine oppgaver knyttet til vann og avløp på en tilfredsstillende måte. Figur 5.2 viser hva som vurderes å være de største utfordringene på dette feltet.

**Figur 5.2. Hva vurderer du å være de største utfordringene innen vann og avløp i din kommune? N=41**



Figur 5.2 viser at respondentenes vurderinger av hva som er de største utfordringene innen vann og avløp er forholdsvis jevnt fordelt på fire områder:

- Begrenset kapasitet/antall årsverk (41 prosent)
- Mangel på nødvendig prosjekteringskompetanse (41 prosent)
- Å rekruttere tilstrekkelig kvalifisert arbeidskraft (37 %)
- Etterslep på vedlikehold og drift (34 prosent)

Deretter følger begrenset mangel på strategisk planlegging/styringssystem (22 prosent), begrensede økonomiske ressurser (20 prosent), å fastholde kompetent personell (15 prosent), og mangel på administrasjon og ledelse (15 prosent). Respondentene som oppgir at deres kommune har andre utfordringer innen vann og avløp, vurderer at manglende politisk prioritering og et manglende fagmiljø er sentrale elementer i dette.

<sup>28</sup> Respondentene har blitt bedt om sette opp til tre kryss på en forhåndsdefinert liste med alternativer for å angi hva de vurderer som de største utfordringene innen det respektive oppgaveområdet. Denne metoden har blitt benyttet for å fremskaffe informasjonen som blir presentert i figur 5.2-5.5.

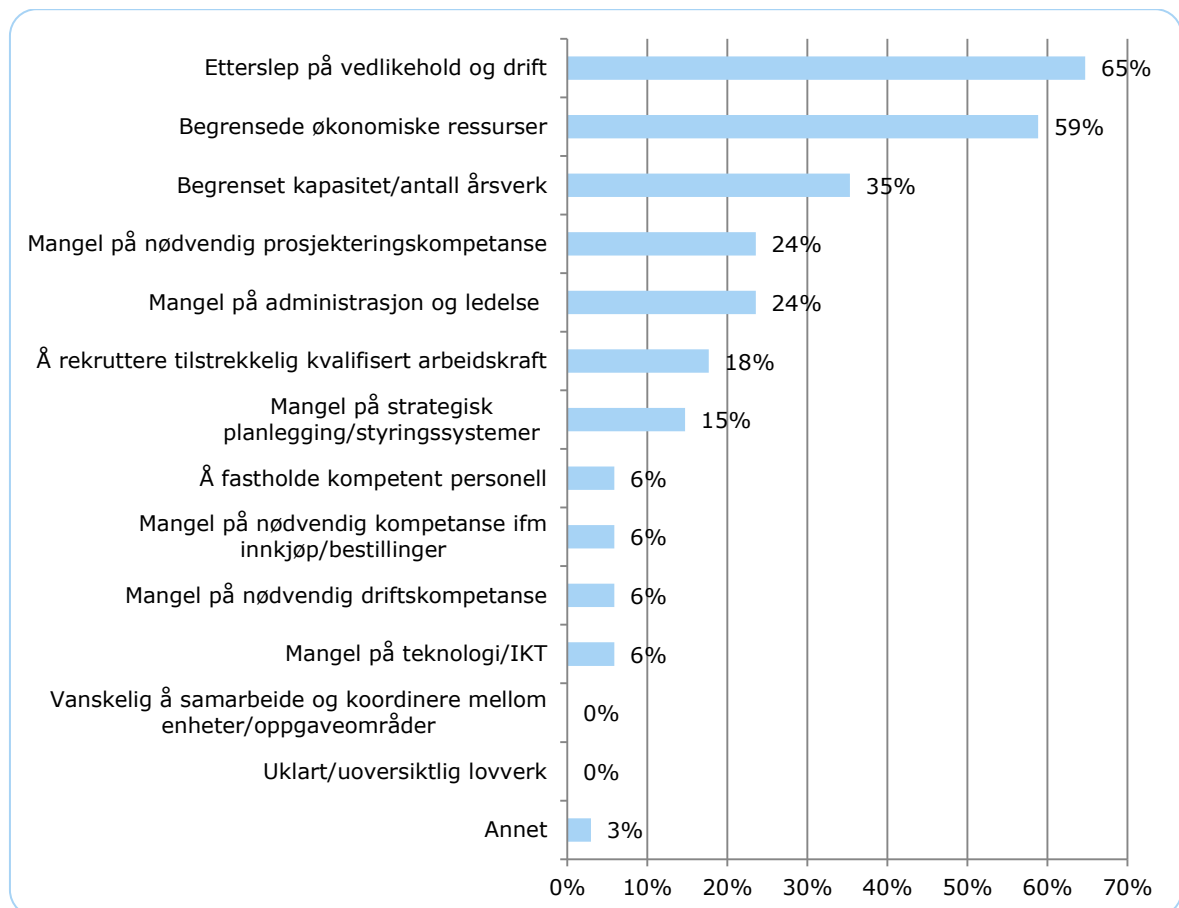


Det fremkommer også av intervjuene at vann og avløp er det området det knytter seg størst utfordringer til. Alle informantene fremhever at dette er et område med særlige utfordringer. Utfordringene knytter seg først og fremst til rekruttering av kvalifisert arbeidskraft. Slike utfordringer fører blant annet til mangel på nødvendig prosjekteringskompetanse. Videre fremheves det at det er stort forfall i offentlig infrastruktur, og at det er et betydelig etterslep på investeringer og vedlikehold. De fleste informantene opplever at oppgavetilfanget er større enn kapasiteten og ressurstilfanget. Utfordringene berører også manglende langsiktig planlegging. Ressurstilgangen oppleves som så knapp at kommunene først og fremst må prioritere daglige løpende driftsoppgaver, og dermed blir det lite ressurser igjen til å legge langsiktige, strategiske planer for fremtiden.

### 5.1.2 Vei og samferdsel

43 prosent av respondentene som inngår i spørreundersøkelsen vurderer at deres kommune har utfordringer med å løse sine oppgaver innen vei og samferdsel på en tilfredsstillende måte. Figur 5.3 viser hva som vurderes å være de største utfordringene på dette feltet.

**Figur 5.3. Hva vurderer du å være de største utfordringene innen vei og samferdsel i din kommune? N=34**



Som det fremgår av figuren er de to største utfordringene innen vei og samferdsel med god margin følgende:

- Etterslep på vedlikehold og drift (65 prosent)
- Begrensede økonomiske ressurser (59 prosent)

Deretter følger begrenset kapasitet/antall årsverk (35 prosent), mangel på nødvendig prosjekteringskompetanse (24 prosent), mangel på administrasjon og ledelse (24 prosent),

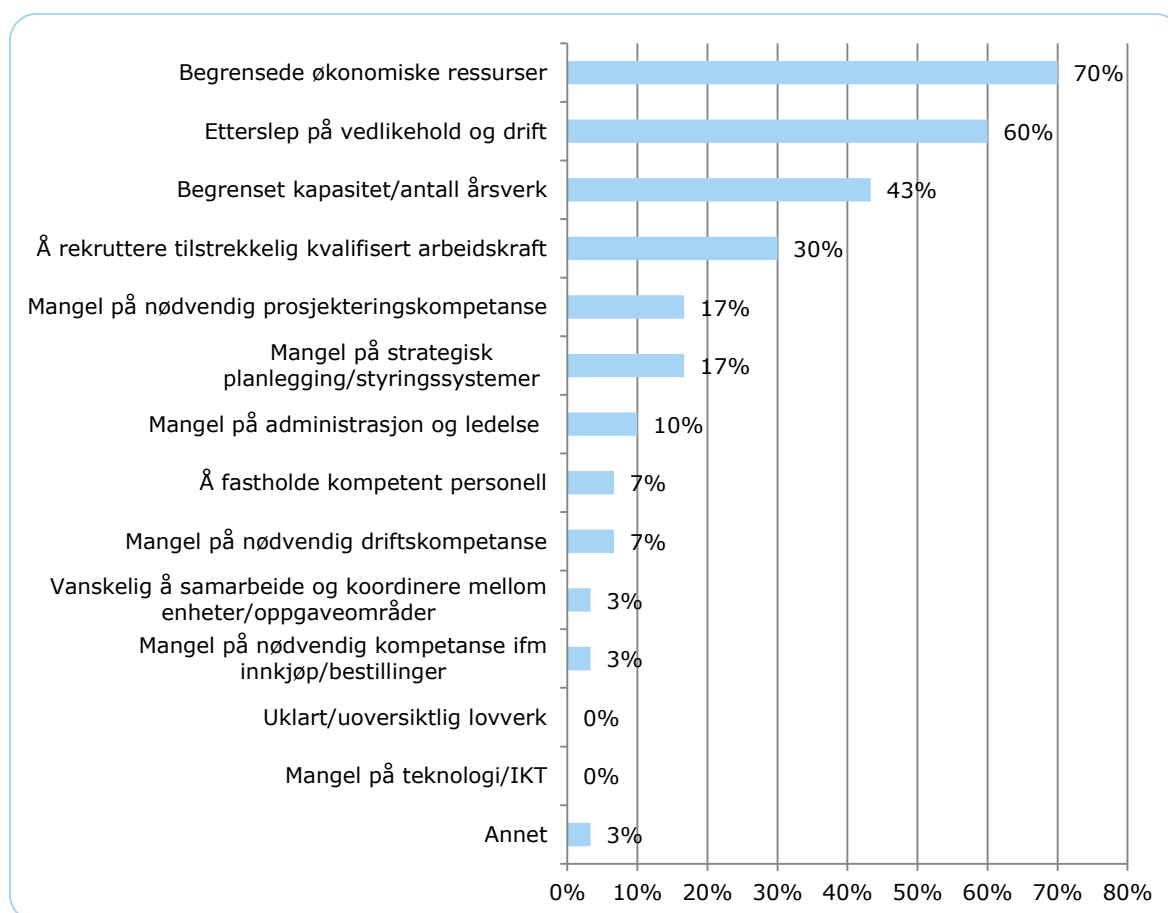
rekruttering av kvalifisert arbeidskraft (18 prosent), og mangel på strategisk planlegging/styringssystem (15 prosent).

I intervjuene fremheves det at utfordringene først og fremst knytter seg til ressursituasjonen og begrenset økonomi på dette feltet. Flere fremhever at man må «konkurrere» med andre kommunale tjenester om tildeling av ressurser. Det fremheves også at det på grunn av begrensede økonomiske midler over en årrekke er betydelige etterslep på vedlikehold av det kommunale veinettet.

### 5.1.3 Bygg og eiendom

38 prosent av respondentene som inngår i spørreundersøkelsen vurderer at deres kommune har utfordringer med å løse sine oppgaver innen bygg og eiendom på en tilfredsstillende måte. Figur 5.4 viser hva som vurderes å være de største utfordringene på dette feltet.

**Figur 5.4. Hva vurderer du å være de største utfordringene innen bygg og eiendom i din kommune? N=30**



De to største utfordringene knyttet til bygg og eiendom er følgende:

- Begrensede økonomiske ressurser (70 prosent)
- Etterslep på vedlikehold og drift (60 prosent)

Deretter følger begrenset kapasitet/antall årsverk (43 prosent), rekruttering av tilstrekkelig kvalifisert arbeidskraft (30 prosent), mangel på nødvendig prosjekteringskompetanse (17 prosent), og mangel på strategisk planlegging/styringssystem (17 prosent).

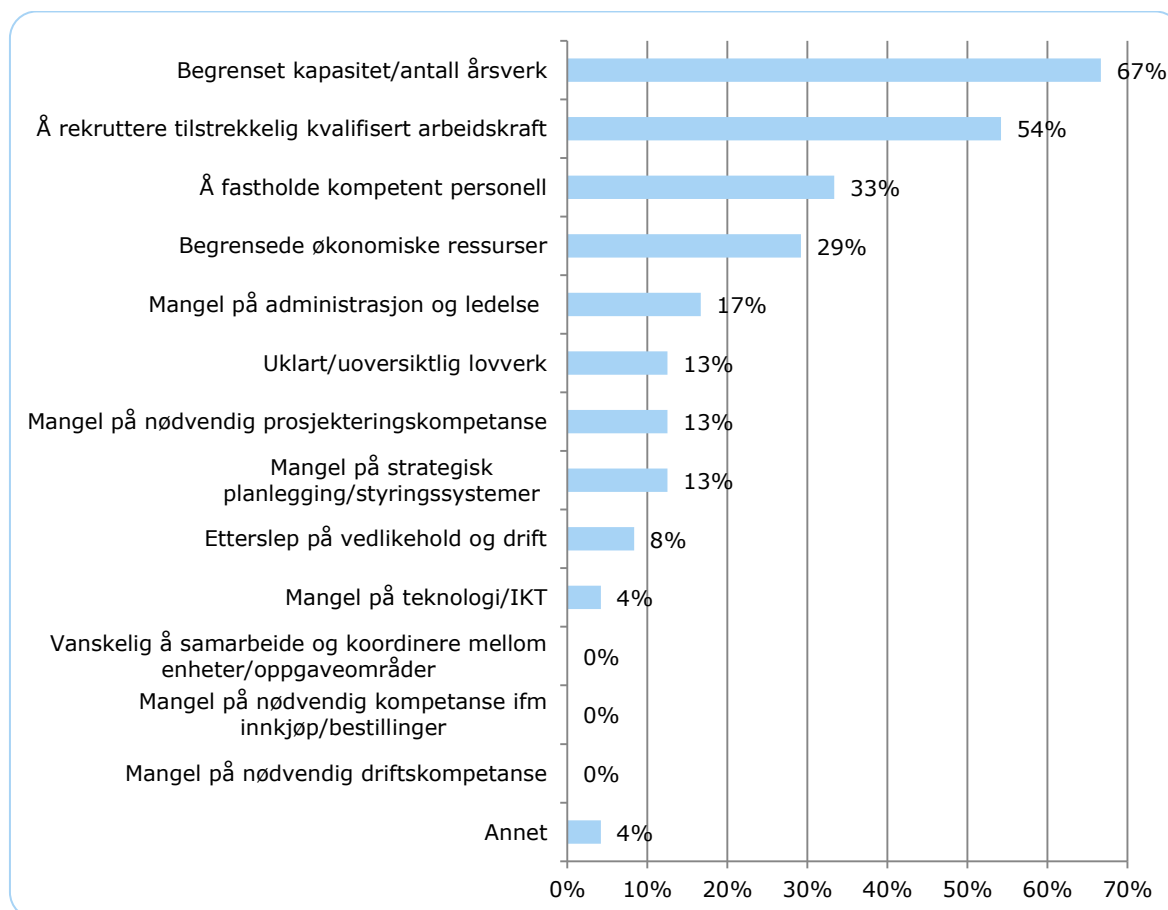
Også på dette området fremheves det i intervjuer at utfordringene først og fremst knytter seg til begrensede økonomiske ressurser, og at dette har ført til at det er et betydelig etterslep på

vedlikehold av kommunens bygningsmasse. Dagens økonomiske situasjon gjør at man fortsatt har svært lite ressurser til det løpende vedlikeholdet det er behov for.

#### 5.1.4 Kart- og byggesaksbehandling

30 prosent av respondentene som inngår i spørreundersøkelsen vurderer at deres kommune har utfordringer med å løse sine oppgaver knyttet til kart- og byggesaksbehandling på en tilfredsstillende måte. Figur 5.5 viser hva som vurderes å være de største utfordringene på dette feltet.

**Figur 5.5. Hva vurderer du å være de største utfordringene innen kart- og byggesaksbehandling i din kommune? N=24**



De to største utfordringene innen kart- og byggesaksbehandling vurderes å være:

- Begrenset kapasitet/antall årsverk (67 prosent)
- Å rekruttere tilstrekkelig kvalifisert arbeidskraft (54 prosent)

Deretter følger fastholdelse av kompetent personell (33 prosent), begrensede økonomiske ressurser (29 prosent), og mangel på administrasjon og ledelse (17 prosent) som de største utfordringene på dette området. En kommune som opplever andre utfordringer innen kart- og byggesaksbehandling, vurderer at et rigid lovverk også er en sentral utfordring.

Enkelte av kommunene som er intervjuet fremhever at det har skjedd en betydelig utvikling de senere årene med hensyn til regelverk og reguleringer, spesielt knyttet til byggesaksbehandling. Dette krever stadig mer ressurser og mer kompetanse. Flere fremhever at plan- og bygningsloven oppleves som komplisert og vanskelig å tolke.

#### 5.1.5 Oppmåling

18 prosent av respondentene som inngår i spørreundersøkelsen vurderer at deres kommune har utfordringer med å løse sine oppgaver knyttet til oppmåling på en tilfredsstillende måte. Dette utgjør ikke mer enn 14 kommuner, hvilket vurderes å være for lite til at det er hensiktsmessig å fremstille resultatene på dette området i prosentandeler. Følgende utfordringer trekkes imidlertid i størst grad frem av respondentene:

- Begrenset kapasitet/antall årsverk
- Å fastholde kompetent personell
- Å rekruttere tilstrekkelig kvalifisert arbeidskraft
- Begrensede økonomiske ressurser
- Etterslep på vedlikehold og drift

#### 5.1.6 Geodata

13 prosent av respondentene som inngår i spørreundersøkelsen vurderer at deres kommune har utfordringer med å løse sine oppgaver knyttet til geodata på en tilfredsstillende måte. Også dette utgjør for få respondenter til å fremstille resultatene i prosentandeler. Følgende utfordringer vurderes i størst grad som utfordringer i kommunene:

- Å rekruttere tilstrekkelig kvalifisert arbeidskraft
- Begrensede økonomiske ressurser
- Begrenset kapasitet/antall årsverk

#### 5.1.7 Brann og beredskap

10 prosent av respondentene som inngår i spørreundersøkelsen vurderer at deres kommune har utfordringer med å løse sine oppgaver knyttet til brann og beredskap på en tilfredsstillende måte. På dette området trekkes følgende utfordringer frem av respondentene i størst grad:

- Begrensede økonomiske ressurser
- Å rekruttere tilstrekkelig kvalifisert arbeidskraft
- Begrenset kapasitet/antall årsverk

#### 5.1.8 Renovasjon

Kun 4 prosent av respondentene som inngår i spørreundersøkelsen vurderer at deres kommune har utfordringer med å løse sine oppgaver innen renovasjon på en god måte. På bakgrunn av den lave andelen som anser renovasjon som et utfordrende oppgaveområde, fremgår det ingen tydelige funn om hvilke utfordringer som er størst på dette feltet. Både etterslep på vedlikehold og drift, vanskeligheter med å samarbeide og koordinere mellom enheter/oppgaveområder, å beholde kompetent personell, mangel på nødvendig driftskompetanse og mangel på administrasjon oppgis som utfordringer, men altså av svært få respondenter.

#### 5.1.9 Utfordringer i fylkeskommunene

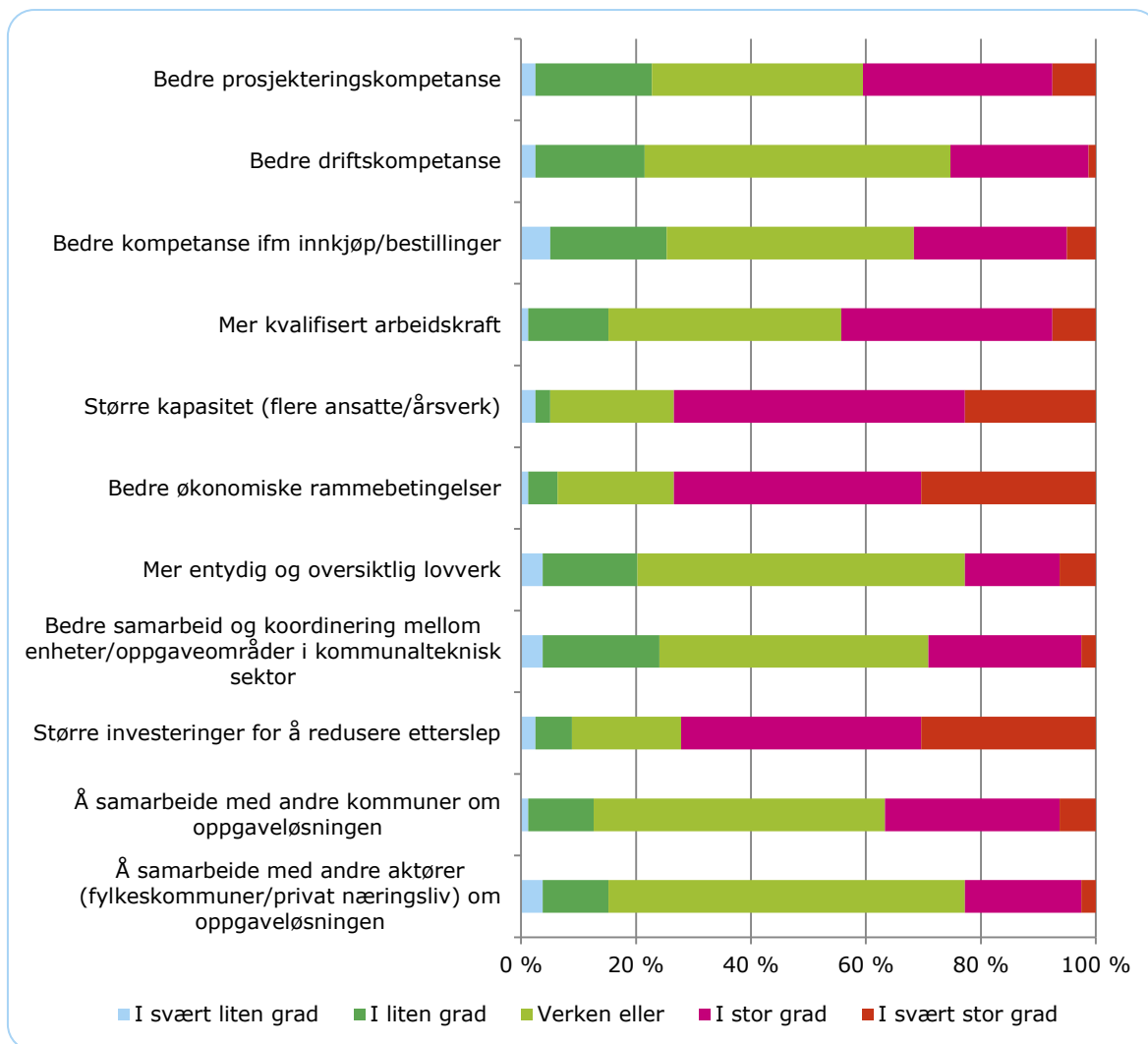
3 av 10 fylkeskommuner vurderer at de har utfordringer med å løse sine oppgaver knyttet til vei og samferdsel på en tilfredsstillende måte. Dette antallet utgjør for få enheter til å kunne si noe om graden av ulike utfordringer på dette feltet. Undersøkelsen viser imidlertid at fylkeskommunene har ulike oppfatninger om hva som er utfordrende, hvilket tilsier at de forskjellige fylkeskommunene har ulike forutsetninger, behov og utfordringer på dette området.

2 av 10 fylkeskommuner har utfordringer innen bygg og eiendom. 1 av 10 fylkeskommuner oppgir at de har utfordringer med å løse oppgaver knyttet til administrasjon og ledelse av tekniske oppgaver på en tilfredsstillende måte. Også dette er for få enheter til å fremheve hvilke utfordringer som er mest prekære i denne sektoren. 6 av 10 fylkeskommuner oppgir på sin side at de ikke har noen utfordringer med å løse sine tekniske oppgaver på en tilfredsstillende måte.

### 5.2 Behov og muligheter for å gjennomføre dagens kommunaltekniske oppgaver

Respondentene har i spørreundersøkelsen også tatt stilling hva de mener at deres kommune trenger for å kunne utføre *dagens kommunaltekniske oppgaver* på en tilfredsstillende måte. Figur 5.6 fremstiller respondentenes vurderinger av dette.

**Figur 5.6. Hva mener du at din kommune trenger for å kunne utføre dagens oppgaver på det kommunaltekniske feltet på en tilfredsstillende måte? N=79**



Som det fremgår av figuren er det enkelte punkter som skiller seg ut når det gjelder respondentenes vurderinger av hva kommunene har behov for. Tre nokså sammenfallende punkter står ut som de områdene hvor kommunene i størst grad vurderer at de trenger bedre vilkår for å være i stand til å utføre dagens oppgaver på det kommunaltekniske feltet på en tilfredsstillende måte:

- Bedre økonomiske rammebetingelser (73 prosent)
- Større kapasitet i form av flere ansatte/årsverk (73 prosent)
- Større investeringer for å redusere etterslep (72 prosent)

Etter disse største behovene, som knytter seg til økonomi og kapasitet, følger ønsker om kvalifisert arbeidskraft (44 prosent), bedre prosjekteringskompetanse (41 prosent), samarbeid med andre kommuner om oppgaveløsningen (37 prosent), og bedre kompetanse i forbindelse med innkjøp/bestillinger (32 prosent).

I spørreundersøkelsen har respondentene også hatt anledning til å påpeke andre ting de mener at deres kommune trenger for å kunne utføre dagens kommunaltekniske oppgaver på en tilfredsstillende måte. Flere av respondentene påpeker her at deres kommune har behov for mer kvalifisert personell med økonomisk, ingeniørfaglig og juridisk spisskompetanse. Det fremheves også i enkelte kommuner at det er liten kunnskap om det kommunaltekniske fagområdet blant kommunens politikere, og at det er behov for større politisk forståelse og vilje til å prioritere oppgavene dette fagområdet innbefatter. Bedre rutiner og mer bruk av IKT i gjennomføringen av de kommunaltekniske oppgavene trekkes også frem som viktige faktorer for at kommunene skal være i stand til å utføre dagens kommunaltekniske oppgaver på en god måte.

Gjennom intervjuene fremheves også bedre økonomiske rammebetingelser som en viktig forutsetning for at kommunene skal bli i stand til å utføre de kommunaltekniske oppgavene på en god måte. Informantene fremhever at stabile budsjetter med langsiktige planer er en nødvendighet. Videre påpekes det at kommunen trenger sterke og robuste fagmiljøer for å kunne yte tjenester av best mulig kvalitet. Et betydelig flertall av kommunene som er intervjuet fremhever at samarbeid med andre aktører er en viktig forutsetning for at kommunen skal kunne utføre dagens kommunaltekniske oppgaver på en bedre måte, og flere av disse mener også at samarbeid med andre kommuner er nødvendig for å oppnå tilstrekkelig gode og sterke fagmiljøer. Det fremheves at kommunene selv må være bevisste på å legge til rette for og gjennomføre slikt samarbeid.

Kommunene må også prioritere rekruttering av dyktige fagpersoner for å være i stand til å utføre dagens kommunaltekniske oppgaver på en bedre måte. Dersom kommuner har utfordringer med å rekruttere slik arbeidskraft, påpekes det at kommuner selv kan bidra med å kvalifisere sin egen arbeidskraft, gjennom etter- og videreutdanning, ved å tilby utdanningsstipender, osv. Mange mener også at kommunene må bli flinkere til å markedsføre seg selv som arbeidsplass, slik at det blir mer attraktivt å jobbe i kommunalteknisk sektor. Enkelte av kommunene fremhever også at kommunene må bli flinkere til å sentralisere bygg og infrastruktur, samt benytte mer vedlikeholdsfrie materialer ved utbygging. Dette vil gjøre at kommunen kan utføre flere av sine kommunaltekniske oppgaver på en enklere og mer effektiv måte.

Et siste punkt som fremheves omhandler regelverket som regulerer kommunene. Spesielt innen vann og avløp foreligger et fragmentert lov- og regelverk som oppleves som uoversiktlig og vanskelig å forholde seg til for kommunene. Enkelte av informantene mener at dette regelverket burde revideres og samordnes slik at dette blir lettere å anvende og etterleve for kommunene.

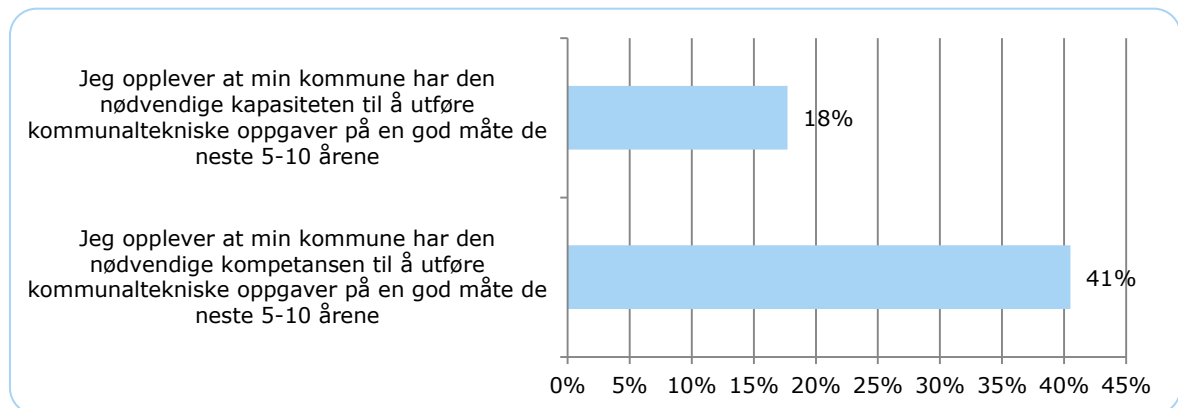
#### 5.2.1 Behov i fylkeskommunene

Fylkeskommunene vurderer i størst grad at de har behov for større kapasitet i form av flere ansatte/flere årsverk, samt større investeringer for å redusere etterslep. Begge disse punktene oppgis av 5 av 10 fylkeskommuner. Alle de øvrige punktene angis som behov av 3 eller færre av de 10 fylkeskommunene som deltar i undersøkelsen.

### 5.3 Fremtidsperspektiv: Kommunaltekniske oppgaver de neste 5-10 årene

Figur 5.7 viser kommunenes vurdering av deres egne forutsetninger for å løse fremtidens kommunaltekniske oppgaver.

**Figur 5.7. Vennligst ta stilling til om din kommune har nødvendig kapasitet og kompetanse til å utføre kommunaltekniske oppgaver på en god måte de neste 5-10 årene. N=79**



18 prosent av respondentene i spørreundersøkelsen vurderer at deres kommune har nødvendig *kapasitet* til å utføre kommunaltekniske oppgaver på en god måte de neste 5-10 årene. Som en mulig forklaring på den lave vurderingen av kommunenes fremtidige kapasitet, tas det her et forbehold om at respondentene i spørreskjemaundersøkelsen har tolket denne påstanden på ulike måter. Dersom utsiktene for å gjennomføre fremtidens kommunaltekniske oppgaver har blitt vurdert på bakgrunn av kommunenes *nåværende* kapasitet, vil det ikke være ikke fullt så oppsiktsvekkende at kun 18 prosent mener dette er tilstrekkelig de neste 5-10 årene.

Analysen avdekker ingen tydelige sammenhenger mellom verken kommunestørrelse eller økonomisk handlefrihet, og kommunenes vurderinger av fremtidig kapasitet. Basert på kommunenes innspill kan det fremheves fire hovedårsaker til at kommunene ikke vil ha tilstrekkelig kapasitet til å utføre fremtidens kommunaltekniske oppgaver:

- **Bemanningssituasjonen.** Kommunene har både utfordringer med å rekruttere kvalifisert arbeidskraft, vansker med å beholde eksisterende arbeidskraft, en eksisterende bemanning av kommunalteknisk sektor som allerede er for lav, og en sektor preget av seniorpersonell og mange nært forestående pensjonerings. Alt dette oppgis som årsaker til at det vil bli krevende å inneha en bemanning som dekker kapasitetsbehovet de neste 5-10 årene.
- **Den økonomiske situasjonen.** Flere påpeker at ressursene til å gjennomføre kommunaltekniske oppgaver ikke står i stil med oppgavemengden, og at det er behov for større økonomiske ressurser. Mangel på økonomiske ressurser har allerede ført til vedlikeholdsetterslep, og dette vil bare øke i fremtiden, i følge flere kommuner. I tillegg kreves bedre økonomiske rammebetingelser for å imøtekomme behovet for arbeidskraft. Samtidig påpekes det at oppgavene som finansieres ved selvkost (fortrinnsvis vann og avløp og renovasjon) i større grad kan opprettholde nødvendig kapasitet enn de øvrige oppgaveområdene som finansieres gjennom ordinære budsjettbevilgninger.
- **Økt oppgavemengde.** Oppgavemengden i kommunalteknisk sektor vurderes av flere å være jevnt økende, samtidig som krav til dokumentasjon og kontroll øker. Med mindre de økonomiske rammene også økes, vurderer flere kommuner at de vil ha for få ressurser og for lav bemanning til å ivareta de krav som stilles og oppgavemengden som tilfaller kommunalteknisk sektor.
- **Manglende prioritering av kommunaltekniske oppgaver.** Det er en utbredt opplevelse av at kommunaltekniske oppgaver ikke blir tilstrekkelig prioritert. Det er en opplevelse av manglende prioritering både blant administrativ og politisk ledelse i kommunene, i media, og i befolkningen. Dette gir seg utslag i form av manglende forståelse for viktigheten av det kommunaltekniske området, som igjen begrenser mulighetene til å forbedre de økonomiske rammene, enten det er gjennom budsjettbevilgninger eller brukerbetaling.

41 prosent av respondentene i spørreundersøkelsen vurderer at deres kommune har nødvendig kompetanse til å utføre kommunaltekniske oppgaver på en god måte de neste 5-10 årene. Heller ikke her er det noen tydelige sammenheng med kommunenes vurdering av egne forutsetninger, og kommunestørrelse eller økonomisk handlefrihet. Kommunene som ikke tror at de vil ha nødvendig kompetanse, gir i stor grad samme begrunnelser for dette som kommunene som ikke tror de vil ha nødvendig kapasitet. Dette omhandler først og fremst mangel på kvalifisert arbeidskraft, både når det gjelder antall ansatte og type kompetanse. Flere påpeker at det er for få utdannede med riktig fagkompetanse, og at kommunene taper mot private aktører i kampen om den begrensede mengden kvalifiserte arbeidstakere. Det fremheves også her at flere seniorer med erfaring og kompetanse vil gå av med pensjon de kommende årene, og at deres kompetanse vil bli vanskelig å erstatte. Det legges spesiell vekt på at det vil bli stor mangel på VA-ingeniører i de kommende årene. I tillegg fremheves begrensede økonomiske ressurser og mindre prioritering av kommunaltekniske oppgaver enn øvrige kommunale oppgaver som årsaker til at det vil bli vanskelig å inneha nødvendig kompetanse de neste 5-10 årene.

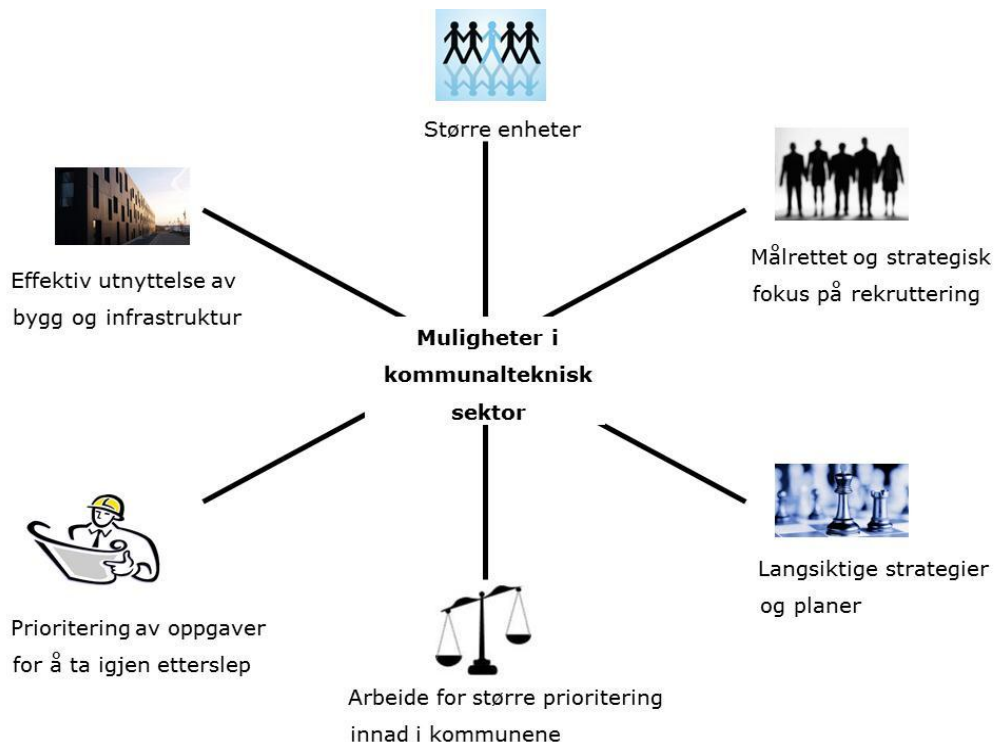
5.3.1 Vurderinger av fremtiden i fylkeskommunene

5 av 10 vurderer at deres fylkeskommune har nødvendig kapasitet til å utføre tekniske oppgaver på en god måte de neste 5-10 årene. 7 av 10 vurderer at deres fylkeskommune har nødvendig kompetanse til å utføre tekniske oppgaver på en god måte de neste 5-10 årene.

5.3.2 Kommunenes muligheter og handlingsrom i gjennomføring av fremtidens kommunaltekniske oppgaver

For at kommunene skal kunne ivareta sine kommunaltekniske oppgaver på en god måte, er det ikke tilstrekkelig å fokusere på kommunenes begrensninger og behov alene. Det er også nødvendig å diskutere og synliggjøre hvilket handlingsrom og hvilke muligheter kommunene har for å sette seg selv i stand til å løse oppgavene de har ansvar for på best mulig måte. Kommunene har i undersøkelsen derfor blitt bedt om å ta stilling til hva de selv bør og kan gjøre for å være i stand til å utføre sine kommunaltekniske oppgaver på en tilfredsstillende måte de neste 5-10 årene. Kommunenes mulighetsrom, slik det fremgår av denne undersøkelsen, illustreres i figur 5.8. Disse punktene utdypes i korte trekk på neste side.

Figur 5.8. Muligheter i kommunalteknisk sektor





- **Samarbeid/sammenslåing med andre kommuner (større enheter).** Samarbeid, og eventuelt sammenslåing, med andre kommuner fremstår som en sentral forutsetning for at norske kommuner skal være i stand til å utføre de kommunaltekniske oppgavene på en tilfredsstillende måte de neste årene. De færreste vil ta stilling til konkret organiseringsform, men slår fast at større enheter med større fagmiljøer, mer faglig spesialistkompetanse, og bedre grunnlag for utnyttelse av kompetanse, utstyr og ressurser, vil være avgjørende for at kommunalteknisk sektor skal fortsette å fungere på en god måte og være levedyktig i møte med fremtidens kommunaltekniske oppgaver og utfordringer.
- **Økt fokus på rekruttering av mer og bedre kvalifisert arbeidskraft.** Det er behov for økt fokus på, og en mer strategisk og målrettet tilnærming til, rekruttering av kvalifisert arbeidskraft, gitt at kommunenes økonomiske ressurser ikke økes. Et ledd i dette vil være å utforme langsiktige planer for kompetansebehov, som grunnlag for fremtidige rekrutteringsinnsatser. Kommuner kan også samarbeide med utdanningsinstitusjoner i større grad, både for å rekruttere eksisterende studenter og for å legge til rette for at det tilbys utdanninger som er i tråd med kommunenes kompetansebehov. Det er også viktig med et større fokus på omdømmebygging overfor politikere, media og befolkning, og tydeligere kommunikasjon overfor potensielle arbeidstakere av mulighetene og fordelene ved å jobbe i kommunalteknisk sektor. Det vil også være behov for en mer målrettet innsats for å beholde eksisterende arbeidskraft, enten det er gjennom karriereutvikling, kompetanseheving, spesialisering eller tverrfaglig arbeid.
- **Langsiktige strategier og planer.** Det er behov for mer langsiktig planlegging av de kommunaltekniske oppgavene, både for å legge best mulig til rette for egne aktiviteter, og å kartlegge behov for samarbeid, innkjøp, og/eller rekruttering frem i tid. For å legge til rette for dette er det også behov stabile og forutsigbare budsjetter. Videre understrekes det at det er behov for politisk forankring av disse langsiktige planene.
- **Større prioritering av det kommunaltekniske området innad i kommunene.** I flere kommuner opplever kommunaltekniske ledere at deres sektor ikke prioriteres like høyt som andre kommunale ansvarsområder i den interne fordelingen av kommunale midler. Dette kan ha konsekvenser både for sektorens omdømme og økonomiske ressursgrunnlag. Dette får igjen følger både for mulighetene til å ivareta drift, vedlikehold og prosjektering av kommunaltekniske oppgaver på en god måte, samt muligheten å tilby konkurransedyktige lønninger for å rekruttere ny arbeidskraft. I kommuner hvor dette er tilfellet, kan det ligge et potensial i å jobbe mer aktivt og målrettet overfor politisk og administrativ ledelse for å øke forståelsen for, og prioriteringen av, kommunens tekniske oppgaver.
- **Prioritering av oppgaver for å ta igjen etterslep.** Det påpekes i undersøkelsen at det er stor avstand mellom det kommunen *bør* gjøre, og det kommunen *kan* gjøre, med kommunenes nåværende økonomiske utgangspunkt. Gitt at de økonomiske rammene ikke økes er det nødvendig med en sterkere prioritering mellom de ulike kommunaltekniske oppgavene. I tillegg kan det være aktuelt med en større grad av brukerbetaling for å finansiere kommunaltekniske oppgaver hvor det er størst behov for mer handlingsrom. Spesielt fremheves vedlikehold av vei, bygningsmasse, og vann- og avløpsnett som viktige oppgaver å fokusere på i fremtiden. Flere påpeker at det allerede er et vesentlig etterslep på disse områdene, og at dette vil øke i årene som kommer.
- **Effektiv utnyttelse av bygg og infrastruktur.** Det fremheves at kommunene kan bli mer bevisste på å sentralisere bygg og infrastruktur, og/eller bygge større enheter, når de gjennomfører prosjekter. I tillegg ligger det et potensial i å benytte mer vedlikeholdsfrie materialer ved utbygging. Dette vil medføre at kommunen kan utføre sine oppgaver på en enklere og mer effektiv måte. Tilrettelegging for flerbruk av bygg nevnes også som en effektiv måte å utnytte kommunens bygningsmasse på.

#### 5.4 Oppsummering og konklusjon

Dette kapittelet viser at kommunene i aller størst grad har utfordringer med å løse sine oppgaver knyttet til vann og avløp på en tilfredsstillende måte. Deretter oppgis det at vei og samferdsel, bygg og eiendom, og kart- og byggesaksbehandling er de mest utfordrende oppgaveområdene. Begrenset kapasitet/antall årsverk, begrensede økonomiske ressurser, mangel på nødvendig prosjekteringskompetanse, rekruttering av tilstrekkelig kvalifisert arbeidskraft, og etterslep på vedlikehold og drift, går igjen som utfordringer innen flere av de kommunaltekniske oppgaveområdene.

Bedre økonomiske rammebetingelser, større kapasitet i form av flere ansatte/årsverk, og større investeringer for å redusere etterslep, skiller seg ut som de områdene hvor kommunene i størst grad vurderer at de trenger bedre vilkår for å være i stand til å utføre *dagens* kommunaltekniske oppgaver på en tilfredsstillende måte. Etter disse mest prekjære behovene, som knytter seg til økonomi og kapasitet, følger ønsker om mer kvalifisert arbeidskraft, bedre prosjekteringskompetanse, mer samarbeid med andre kommuner, og bedre kompetanse i forbindelse med innkjøp/bestillinger. Dette vil være viktige områder å fokusere på for å bedre kommunenes forutsetninger for å ivareta de kommunaltekniske oppgavene på best mulig måte.

18 prosent av kommunene vurderer at de har nødvendig *kapasitet*, mens 41 prosent vurderer at de har nødvendig kompetanse, til å utføre kommunaltekniske oppgaver på en god måte de neste 5-10 årene. Kommunene oppgir for lav og for lite kvalifisert bemanning, begrensede økonomiske ressurser, økende oppgavemengde, og manglende prioritering av kommunaltekniske oppgaver innad i kommunene, som årsaker til at de ikke gir uttrykk for mer positive fremtidsutsikter.

Det er imidlertid ikke tilstrekkelig å fokusere kun på utfordringer og behov. Det er også nødvendig å diskutere og synliggjøre hvilket handlingsrom og hvilke muligheter kommunene har for å sette seg selv i stand til å løse oppgavene de har ansvar for på best mulig måte. Kommunenes mulighetsrom kan oppsummeres i følgende punkter:

- **Samarbeid/sammenslåing med andre kommuner (større enheter).** Større enheter med større fagmiljøer, mer faglig spesialistkompetanse, og bedre grunnlag for utnyttelse av kompetanse, utstyr og ressurser, er avgjørende for at kommunalteknisk sektor skal fortsette å fungere på en god måte i møte med fremtidens kommunaltekniske oppgaver.
- **Økt fokus på rekruttering av mer og bedre kvalifisert arbeidskraft.** Det er behov for økt fokus og en mer strategisk og målrettet tilnærming til rekruttering av arbeidskraft, gitt at kommunenes økonomiske ressurser ikke økes. Kommunene har flere mulige virkemidler tilgjengelig, inkludert utforming av langsiktige planer for kompetansebehov som grunnlag for fremtidige rekrutteringsinnsatser, samarbeid med utdanningsinstitusjoner, tydeligere kommunikasjon utad, og økt fokus på omdømmebygging.
- **Langsiktige strategier og planer.** Det er også behov for mer langsiktig planlegging av de kommunaltekniske oppgavene, både for å legge best mulig til rette for egne aktiviteter, og for å kartlegge behov for samarbeid, innkjøp, og/eller rekruttering frem i tid.
- **Større prioritering av det kommunaltekniske området innad i kommunene.** På bakgrunn av det flere opplever som nedprioritering av kommunaltekniske oppgaver, ligger det et potensial i å jobbe mer aktivt og målrettet overfor politisk og administrativ ledelse for å øke forståelsen for, og prioriteringen av, tekniske oppgaver i kommunene.
- **Prioritering av oppgaver for å ta igjen etterslep.** Gitt at de økonomiske rammene ikke økes, er det nødvendig med en sterkere prioritering mellom de ulike kommunaltekniske oppgavene for å redusere etterslepet mange kommuner opplever.
- **Effektiv utnyttelse av bygg og infrastruktur.** Sentralisering av bygg og infrastruktur, bygging av større enheter, mer bruk av vedlikeholdsfrie materialer, og tilrettelegging for flerbruk av bygg, kan sette kommunene i stand til å utføre kommunaltekniske oppgaver på en mer effektiv måte.

#### 5.4.1 Behov for mer kunnskap

Denne rapporten har vist at norske kommuner har til dels store utfordringer på det kommunaltekniske området. Utfordringene er til stede innen flere av de kommunaltekniske oppgaveområdene, og omhandler i grove trekk rekruttering, kompetanse, økonomi, og kapasitet. Undersøkelsen viser imidlertid også at kommunene har flere muligheter til å forbedre egne forutsetninger for å løse kommunaltekniske oppgaver på en god måte. Et sentralt og oppløftende funn i denne sammenhengen er eksempelvis at de aller fleste kommunene har gode erfaringer med samarbeid, slik det ble vist i kapittel 3. I kapittel 5 har dette blitt fremhevet som en viktig forutsetning for at kommunene skal kunne ivareta de kommunaltekniske oppgavene på en tilfredsstillende måte både i dag og i fremtiden. Større og mer robuste faglige enheter har også potensial til å lette kommunenes rekrutteringsutfordringer, som ble dokumentert i kapittel 4.

Videre vil det derfor være viktig – både for kommunene, øvrige myndigheter, og KS – å opprettholde fokus på dette mulighetsrommet, identifisere flere muligheter, og legge til rette for å tenke nytt om kommunenes arbeid med tekniske oppgaver. Ikke minst vil det være viktig å konkretisere tiltak som kan iverksettes for å realisere disse mulighetene, som lar seg gjennomføre innenfor kommunenes praktiske og økonomiske rammebetingelser.

Avslutningsvis skisseres noen problemstillinger som kan bidra i denne prosessen. Disse omhandler både organisering, samarbeid, kompetanse, og rekruttering:

- Hvordan kan kommunaltekniske oppgaver organiseres på en god måte i kommunene? Hvordan kan ulike oppgaver koordineres og samordnes mest effektivt og hensiktsmessig?
- Hvordan kan kommunene gå frem for å skape større enheter i kommunalteknisk sektor?
- Hvordan kan kommunene sørge for at samarbeid med andre kommuner fungerer på en god måte, og gir ønskede resultater?
- I hvilken grad fører konkurranseutsetting/outsourcing av kommunaltekniske oppgaver til kompetanseforvitring i kommunene?
- Hvordan kan kommuner bli mer konkurransedyktige i forbindelse med rekruttering av kvalifisert arbeidskraft til kommunalteknisk sektor?
- Hvordan kan kommunene samarbeide med utdanningsinstitusjoner 1) for å rekruttere kvalifisert arbeidskraft, og 2) for å gjøre utdanningene som tilbys mest mulig i tråd med behovet for kompetanse i kommunalteknisk sektor?
- Hva vil karakterisere fremtidens kommunaltekniske oppgaver, og hvordan kan kommunene tilpasse egen kapasitet og kompetanse i henhold til dette på best mulig måte?

Ved å undersøke disse problemstillingene nærmere kan det både skapes ideer om flere muligheter og defineres nye konkrete løsninger som kan gi kommunesektoren bedre vilkår for å ivareta sine kommunaltekniske oppgaver.