

## SAMMENDRAG

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

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

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

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

### **Utviklingstrekk i kommunalteknisk sektor**

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

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

### **Fremtidig kompetansebehov i teknisk sektor**

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

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

- Det er behov for mer aktivt kommunikasjonsarbeid overfor studenter og kandidater innenfor tekniske fag for å synliggjøre og markedsføre hvilke arbeidsoppgaver og faglige utviklingsmuligheter som finnes i kommunalteknisk sektor. Dette innebærer for eksempel at kommunene deltar på karrieredager og gjesteforelesninger ved relevante UH-institusjoner, at de tilbyr sommerjobber og mulighet for studentoppgaver, samt at de styrker sitt rekrutteringsarbeid i både når det gjelder innhold og bruk av rekrutteringskanaler
- Det er viktig at kommunene som arbeidsgiver legger til rette for faglige karriereveier og utviklingsmuligheter, herunder lederuavhengig karriereutvikling og faglige forfremmelser

- Et grep for å styrke kommunenes attraktivitet på feltet kan være å etablere sterke fagmiljøer gjennom samarbeid med andre kommuner, eller ved å samle den relevante fagkompetansen i kommunen i en avdeling/enhet. Det kan også innebære å lage tydelige strategier og planer som synliggjør kommunenes fremtidige prosjekter og ambisjoner på det kommunaltekniske området overfor studenter og fremtidige kandidater til stillinger i teknisk sektor. Dette kan for eksempel bety å invitere studenter og UH-miljøer aktivt inn i felles forskningsprosjekter, tilby praksisperioder og mulighet for studentoppgaver, samt invitere relevante kandidater og institusjoner til besøk og dialog om utfordringer, muligheter og behov i kommunalteknisk sektor

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

### **Organisering av tekniske tjenester**

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

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

### **Samhandling med lokale og sentrale myndigheter**

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

eieren av bygninger og infrastruktur i kommunene, og viktige prioriteringer blir gjort gjennom vedtak. Et virkemiddel for å ansvarliggjøre lokale folkevalgte er å gi dem innsikt i hvilke konsekvenser det får ved ikke å bevilge nødvendig midler til vedlikehold.

De største beslutningene fattes ofte under behandling av budsjett og økonomiplan. Funn fra herværende og tidligere prosjekter indikerer at tekniske tjenester er en salderingspost i mange kommunebudsjetter, spesielt når det gjelder vedlikehold av bygg og anlegg:

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