

A person wearing a bright red jacket and dark pants is walking away from the camera on a dirt path in a lush green forest. The path is surrounded by dense foliage and trees, with sunlight filtering through the leaves. The person is in the middle ground, slightly out of focus.

Gjennomgang av Teknisk enhet og Drift og anlegg

Levanger kommune

Juni 2022



Ansvarsbegrensning

Denne rapporten er utarbeidet for Levanger kommunes interne bruk i samsvar med avtale signert av begge parter 04.03.2022/28.02.2022.

Våre vurderinger bygger på faktainformasjon som har fremkommet i intervjuer med Levangers ansatte og i dokumentasjon som Levanger har gjort tilgjengelig for oss. Advansia og PricewaterhouseCoopers (PwC) har ikke foretatt noen selvstendig verifisering av informasjonen som har fremkommet, og vi inntar ikke ansvar for at den er fullstendig, korrekt og presis. Advansia og PwC har ikke utført noen form for revisjon eller kontrollhandlinger av Levangers virksomhet. Rapporten inneholder materiale som er konfidensiell for Levanger, Advansia og PwC. Levanger har rett til å benytte informasjonen i denne rapporten i sin virksomhet, i samsvar med avtalen mellom Levanger og Advansia. Advansia og PwC påtar seg ikke noe ansvar for tap som er lidt av Levanger eller andre som følge av at vår rapport eller utkast til rapport er distribuert, gjengitt eller på annen måte benyttet i strid med disse bestemmelsene eller avtalen. Ved deling av hele eller deler av rapporten skal Levanger sikre at enhver ansvarsfraskrivelse Advansia og PwC har inkludert eller senere ønsker å inkludere i rapporten, blir gjengitt i sin helhet i alle eksemplarer som deles.

Levanger får rettighetene til resultatet av oppdraget når betaling har skjedd, mens Advansia og PwC beholder opphavsrett og alle andre immaterielle rettigheter til alt bakgrunnsmateriale, herunder, men ikke begrenset til, ideer, konsepter, modeller, informasjon og know-how som er utviklet i forbindelse med vårt arbeid.

Enhver handling som gjennomføres på bakgrunn av vår rapport foretas på eget ansvar.

Innholdsfortegnelse

- 1 Sammendrag
- 2 Bakgrunn, mandat og metode
- 3 Kartlegging og sammenligning i KOSTRA og bedreVANN
- 4 Ledelsessystem
- 5 Organisering og ansvarsfordeling mellom enhetene (*inkl. gjennomgang av egenproduksjon og kjøp av tjenester*)
- 6 Vurdering knyttet til effektiviseringspotensial
- 7 Våre anbefalinger
- 8 Vedlegg

Kilde: Colourbox



Kilde: Colourbox

1

Sammendrag

Sammendrag

Advansia, med PwC som underleverandør, har på oppdrag fra Levanger kommune, gjennomført en helhetlig gjennomgang av enhetene Teknisk og Drift og anlegg. Enhetene er to av totalt seks enheter som er organisert under kommunalsjefområdet for Samfunnsutvikling.

Mål for prosjektet

Kommunen har en svært anstrengt økonomi, og spesielt har Teknisk enhet over flere år hatt utfordringer med å levere regnskap innenfor vedtatt budsjettamme. Målet med prosjektet har vært å vurdere om det er uutnyttet effektiviseringspotensial i organisasjonen gjennom bedre arbeidsprosesser, annen organisering, ledelse, annen fordeling egenproduksjon/eksternt kjøp, eller andre forbedringspunkter som kommunen selv ikke overskuer.

En prosess med stor grad av involvering

Involvering av ledere, ansatte og tillitsvalgte har vært viktig i dette prosjektet. Det er gjennomført et informasjonsmøte for alle ansatte i enhetene for å informere om prosjektet og for å starte tankeprosessen rundt utforming av tiltak som kan bidra til målet med prosjektet. Det er gjennomført intervjuer med ordfører og varaordfører, kommunalsjef, enhetsledere, fagledere, tillitsvalgte og driftspersonell. Noen intervjuer er gjennomført en-til-en, og noen er gjennomført med grupper. Vurdering av økonomisk handlingsrom og utforming av potensielle tiltak, og vurdering av konsekvenser og gjennomførbarhet av disse, er gjort gjennom en felles workshop med enhetsledere, tillitsvalgte og et utvalg ansatte. Tiltakene er kvalitetssikret i ettertid av enkelte ansatte og gjennomgått i eget møte med enhetslederne.

Levanger sammenlignet med andre kommuner

I tillegg til informasjon fra ansatte, bygger vurderinger og forslag til tiltak på sammenligning med 5 andre kommuner som er forholdsvis like Levanger. For disse kommunene er det gjort en gjennomgang av Kostra-tall, og kostnadsnivået for tjenestene er sammenlignet med Levanger. I og med at fokuset har vært på effektivisering, er det fokusert på hvilke områder Levanger har høyere kostnader enn sammenligningskommunene. Levanger har:

- Høyest/nest høyest energiutgifter per kvm bygg på skolelokaler og barnehagelokaler, og på skyss
- Høyest/nest høyest utgifter til driftsaktiviteter per kvm bygg på skolelokaler, barnehagelokaler, og på skyss
- Høyest kostnader knyttet til renhold på institusjonslokaler og administrasjonslokaler
- Høyt areal formålsbygg

Kommunens ledelsessystemer

Generelt skal ledelsessystemene til en virksomhet bidra til at virksomheten ledes og drives slik at leveransekrav og leveranssmål blir oppfylt. Det er gjort en gjennomgang av ledelsessystemene for Levanger, og det er sett på om disse i tilstrekkelig grad bidrar til tydelig og god styring og ledelse av kommunen. Det er sett på delegasjonsreglement, ledelsesplattform, lederavtaler og stillingsbeskrivelser, samt økonomireglement og kvalitetssystemet med prosedyrer og rutinebeskrivelser. Levanger har systemer som dekker alle nivåene i kommunens virksomhet, men mye kan med fordel gjøres mer konkret og spesifikt. Spesielt relevant for tjenesteområdet som dekkes av Teknisk og Drift og anlegg er at det bør utarbeides eget reglement for investeringsprosjekter, det bør utarbeides en prosjektmodell, og kvalitetssystemet må i mye større grad fylles med innhold. Pr i dag er det lite av prosedyrer og rutiner for virksomhetsområdet som er lagt inn.

Organisering av virksomheten

Levanger kommune er hovedsakelig organisert etter en trenivåmodell med kommunalsjefer mellom enhetsledere og kommunedirektør, der kommunens tekniske tjenesteområder ligger under kommunalsjef samfunnsutvikling. De tekniske tjenesteområdene er inndelt i to enheter: Teknisk enhet som står for forvaltning og utvikling av bygg, eiendom og infrastruktur, og Drift og anlegg som står for drift og vedlikehold av infrastruktur (men ikke bygg og eiendom) på bestilling fra Teknisk. Organiseringen skiller seg fra sammenligningskommunene ved at drift og vedlikehold av infrastruktur er skilt ut i egen enhet, ved at man har en bestiller/utfører-modell med intern utfører, og ved at Teknisk omfatter både bygg og eiendom og infrastruktur. Bestiller/utfører-modell med intern leverandør kan føre til mål/incentiver som drar i ulik retning, noe det også gjør i Levanger; DA får anerkjennelse for å skape overskudd, mens Teknisk som er bestiller og finansierer DA, går med underskudd, og modellen er slik at Teknisk mangler mulighet for å styre utgiftene til drift og vedlikehold.

Økonomisk handlingsrom og potensielle effektiviseringstiltak

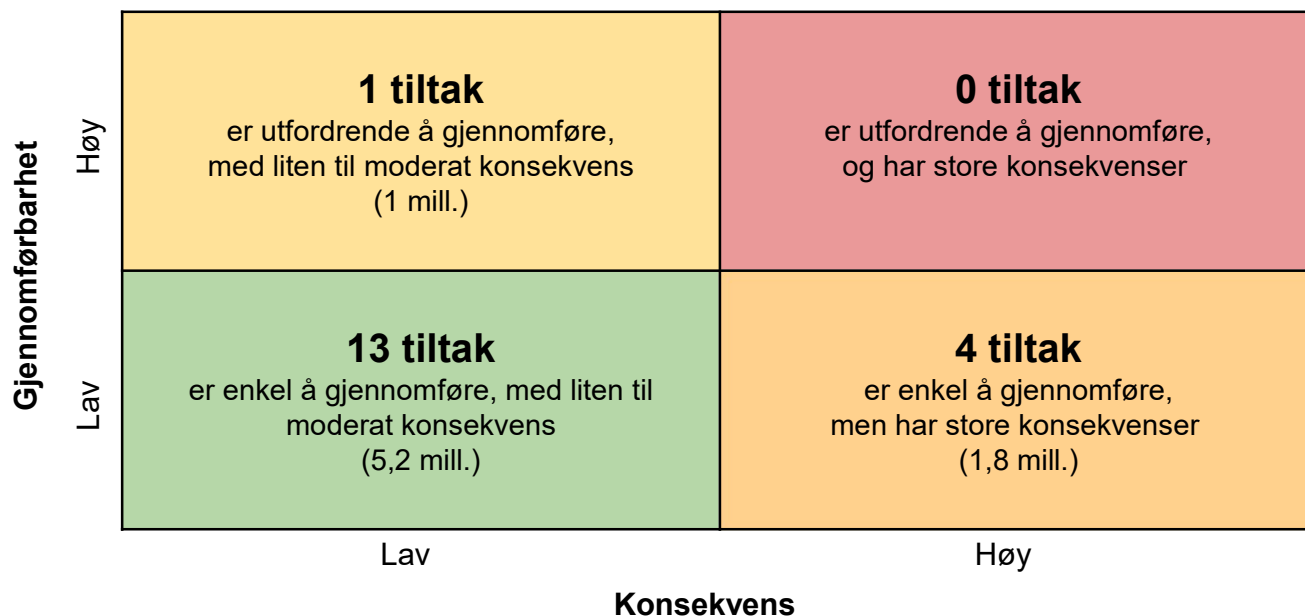
Advansia og PwC har gjennom arbeidet med rapporten identifisert effektiviseringsmuligheter for 8 millioner kroner. De fleste tiltakene er tilknyttet Teknisk enhet. Rundt halvparten av estimert effektiviseringspotensiale er felles tiltak som treffer begge enhetene.

Samlet fordeler tiltakene seg på de to enhetene i tillegg til felles tiltak slik:



Det presiseres at dette ikke må leses som tiltak Advansia/PwC nødvendigvis anbefaler å gjennomføre. Dette er først og fremst en synliggjøring av handlingsrommet dersom kommunen finner det nødvendig og riktig å redusere kostnadsnivået innen Drift og anlegg og Teknisk for å frigjøre midler til vedlikehold.

Alle tiltak er vurdert med tanke på konsekvens for publikum og ansatte, samt hvor krevende de vil være å gjennomføre. Totalt anses 13 av 18 tiltak som relativt enkle å gjennomføre, med små til moderate konsekvenser.



I tillegg til de kvantifiserbare tiltakene er det også identifisert 13 tiltak fra intervjuer og workshop som ikke har latt seg kvantifisere, og/eller som bør utredes nærmere, samt 10 tiltak som går på bedre virksomhetsstyring og effektiv drift.

Anbefalinger

Rapporten synliggjør en rekke områder hvor Levanger har et effektiviseringspotensiale. I tillegg synliggjøres et konkret og reelt handlingsrom for å få bedre kontroll på den økonomiske situasjonen og samtidig utvikle tjenestene videre. Denne innsikten er oppsummert i 5 anbefalinger til Levanger kommune;



1. Jobb strukturert med innføring av foreslåtte innsparingstiltak



2. Utred og vurder administrativ organisering og bruk av bestiller/utfører-modellen



3. Utvikle bedre praksis for bruk av kvalitetsystemet for bedre virksomhetsstyring



4. Grundig gjennomgang av kommunens økonomireglement og utarbeidelse av investeringsreglement



5. Styrke tilliten mellom administrasjon og politisk nivå

2

Bakgrunn,
mandat og
metode

Bakgrunn og mandat

Bakgrunn for oppdraget

Kommunen har en svært anstrengt økonomi, hvor blant annet Teknisk enhet over år har hatt utfordringer med å levere regnskap innenfor vedtatt budsjetttramme. I løpet av de siste 10 årene har enheten kun hatt positivt budsjettavvik i 2018. Med bakgrunn i den økonomiske situasjonen, har Advansia og PwC bistått kommunen med en kartlegging og analyse av Teknisk enhet og enhet Drift og anlegg. Formålet med prosjektet har vært å vurdere om det er et uutnyttet effektiviseringspotensial i organisasjonen gjennom bedre arbeidsprosesser, annen organisering, ledelse, annen fordeling av egenproduksjon/eksternt, eller andre forbedringspunkter som kommunen selv ikke overskuer.

I 2001 omorganiserte Levanger kommune hele organisasjonen fra etatsmodell til resultatenhetsmodell. Teknisk etat ble delt opp i enhet Bygg og eiendom, enhet Kommunalteknikk (VA, veg, park, parkering og tomteutvikling), og enhet Drift og anlegg. Drift og anlegg skulle utføre oppdrag for Kommunalteknikk etter bestiller-utfører-modellen (BUM). Drift og anlegg har 24 årsverk og ansvarsområde innen drift av vann- og avløpsrenseanlegg, vedlikehold av VA ledningsnett, og vedlikehold av veier og parkanlegg.

I 2020 ble Bygg og eiendom og Kommunalteknikk slått sammen til Teknisk enhet som følge av mangel på søkere til stillingen som enhetsleder i Kommunalteknikk. En forutsetning for denne organiseringen var at enhetsleder skulle delegere flere oppgaver til fagansvarlige/fagledere. Enhetsleder valgte en modell med fagansvarlige med fag- og økonomiansvar, men uten personalansvar for VA, veg, park, parkering, tomteutvikling samt prosjekt. For renhold er det ansatt en fagleder med personalansvar. Han fikk en tilleggsfunksjon med ansvar for å gi lederstøtte til/avlaste enhetsleder Teknisk. Teknisk enhet består i dag av 77 årsverk.

Det har vært store ambisjoner om nyinvesteringer i kommunen over flere år uten at kommunen har endret strategi på egenregi/eksternt kjøp av tjenester. For byggeprosjekt er det p.t. ca. ett årsverk til intern prosjektledelse. Innen VA og veg er det også egne prosjektledere. Ekstern prosjektledelse blir benyttet der man ikke har kapasitet i egen organisasjon. Bygg og eiendom har over år fått økt porteføljen (m2 bygg) som følge av de offensive investeringsplanene. Det er gjort flere tiltak for å effektivisere driften, blant annet er det holdt igjen stillinger både innen administrasjon, vaktmester og renhold. I dag er det ikke et budsjettmidler til vedlikehold, kun til forvaltning og drift. Vedlikehold blir tatt over investeringsbudsjettet når behovet er oppdemmet over tid. Veg, park og parkering har ikke fått økt portefølje i samme grad som innen bygg, selv om det har vært noe økning for park. Heller ikke innen disse områdene er det avsatt midler til vedlikehold, kun til forvaltning og drift.

Enhetene rapporterer til kommunalsjef samfunnsutvikling som også har ansvar for kultur, landbruk, miljø og arealforvaltning, innvandrertjenesten, en del stabsfunksjoner, og fra 2022 også brann og redning.



Gjennomføring

Arbeidet med prosjektet har vært organisert i to arbeidspakker, og det er gjennomført analyser for å vurdere om det er uutnyttet effektiviseringspotensial i organisasjonens tekniske tjenesteområder gjennom bedre arbeidsprosesser, annen organisering, ledelse, annen fordeling av egenproduksjon/eksternt kjøp eller andre forbedringspunkter som kommunen selv ikke overskuer.



Hver arbeidspakke har hatt to arbeidsfaser hvor prosjektet har levert delrapporter underveis til prosjektgruppen:

Arbeidspakke 1: Kartlegge, beskrive, sammenligne

- Overordnet kartlegging og analyse av dagens økonomiske status og årsakssammenhenger. Kartlegge sentrale nøkkeltall knyttet til enhetenes tjenesteområder og sammenligne med sammenlignbare kommuner for å finne beste praksis/vurdere forbedringspotensiale.
 - **Leveranse:** Delrapport 1, Kartlegging og sammenligning
- Kartlegge og analysere organisering og delegering av ansvar for/ledelse av fag, personal og økonomi
 - **Leveranse:** Delrapport 2, Ledelsessystem

Arbeidspakke 2: Praksis og tiltak

- Kartlegge og analysere forholdet mellom egenproduksjon og kjøp av tjenester, derav også interne innkjøp etter bestiller/utfører-modell
 - **Leveranse:** Delrapport 3, Organisering og ansvarsfordeling i praksis (og vurdering av egenproduksjon og kjøp av tjenester)
- Foreslå tiltak (i prioritert rekkefølge) som bidrar til mer effektiv drift og redusere vedlikeholdsetterslepet. Beregne økonomisk effekt av de foreslåtte tiltakene, konsekvens og tidsperspektiv for hver av tjenestene. Gi konkret anbefaling om veien videre, også i forhold til organisering.
 - **Leveranse:** Sluttrapport med alle delrapportene, samt beskrivelse av mulige tiltak i prioritert rekkefølge med nytte/kost, gjennomføring og konsekvens.

Metode

Overordnet tilnærming og oppstart

Prosjektet har vært gjennomført med et bærende prinsipp om sterk involvering. Dette innebærer at den økonomiske analysen, utvikling av tiltak og prioritering av tiltak har blitt gjennomført i et samspill mellom innleid prosjektteam, enhetsledere, ansatte og rådgivere i Levanger kommune. Formålet med dette har vært todelt. For det første har det vært viktig for Advansia/PwC å få kvalitetssikret alle data og funn underveis. For det andre har det vært avgjørende å sikre tilstrekkelig eierskap til, og forståelse for, vurderingene som gjøres i prosjektet.

Lederne har best innsikt i tjenestene som skal analyseres, og vil også i siste instans være ansvarlig for gjennomføring av tiltakene kommunestyret til slutt vedtar. Det er derfor en suksessfaktor at de deltar i vurderingen av hvilken effekt og konsekvens det kan gi å endre på tjenestene eller tjenesteomfanget.

Som del av innledningen til prosjektet ble det gjennomført et oppstartsmøte med Advansia/PwC, kommunalsjef for Samfunnsutvikling, enhetslederne for Drift og anlegg og Teknisk, samt hovedtillitsvalgt i Fagforbundet. På oppstartsmøtet drøftet gruppa seg frem til felles mål og mandat for prosjektet, samt utvalg av områder for analyse og metodikk for bearbeiding av data.

Intervjuer

Som en del av den innledende kartleggingen har det vært gjennomført totalt 16 intervjuer. Dette inkluderer:

- Ordfører og varaordfører
- Kommunalsjef for Samfunnsutvikling
- Enhetslederne for Drift og anlegg og Teknisk
- Ledere, driftspersonell og tillitsvalgte innen Teknisk og Drift og anlegg

Formålet med intervjuene var å få et godt bilde av nåsituasjonen i de to enhetene samt hvor forbedringspotensialet var størst innen temaene struktur og organisering, ansvar og roller, arbeidsprosesser, styring og ledelse, kommunikasjon og samhandling m.m

Dokumentanalyse

I dokumentgjennomgangen har vi gjort oss kjent med relevante dokumenter, slik som kommunens organisasjonskart, stillingsbeskrivelser, økonomireglementet, delegasjonsreglementet, prosedyrer for rapportering, temaplaner m.m.



** Det er viktig å understreke at KOSTRA tar utgangspunkt i innrapporterte tall fra den enkelte kommune. Detaljering av tallgrunnlaget og hva som er innrapportert på de enkelte områdene fremkommer ikke av dataen som hentes ut. Innsikt i hva som er rapportert inn for Levanger ivaretas i rapporten, men det kan i enkelte tilfeller være at grunnlaget ikke er sammenlignbart som følge av ulike regnskapsrapportering. De kvantitative analysene er derfor en del av de innledende analysene, og tas med videre gjennom de kvalitative analysene før arbeidet med tiltaksutforming og beregning av disse gjøres avslutningsvis.*

Kvantitativ analyse

I den kvantitative analysen har vi samlet inn en omfattende mengde data fra KOSTRA, som vi har analysert og sammenlignet med relevante sammenligningskommuner for å finne teoretisk innsparingspotensiale. Et teoretisk innsparingspotensiale viser hvor mye en kommune bruker på et bestemt område sammenlignet med andre kommuner. I dette tilfellet har vi sammenlignet KOSTRA-data med Melhus, Nes, Stjørdal, Trondheim og Østre Toten kommune. Disse kommunene ble valgt ut som sammenligningsgrunnlag fordi de er lik Levanger i innbyggertall og geografisk utstrekning. I tillegg er også parameterne lengde kommunal vei og areal formålsbygg per innbygger tatt med som vurderingskriterier for kommunene.



I tillegg har vi gjennomført en benchmark mot Norsk Vann sine evalueringskriterier og benchmarkingssystem på Levanger. Dette for å se hvordan Levanger ligger an i forhold til kvalitet på VA-tjenestene sett opp mot kostnadene for å yte tjenesten sammenlignet med andre kommuner.

Involvering av ansatte og workshops med ledere, ansatte og tillitsvalgte

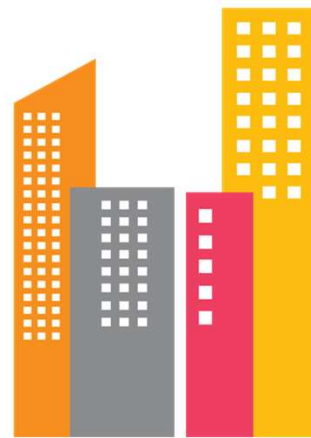
Involvering av ledere, ansatte og tillitsvalgte har vært viktig i dette prosjektet. Som en del av dette arbeidet har det vært gjennomført et informasjonsmøte for alle ansatte i enhetene for å informere om prosjektet, starte tankeprosessen rundt utforming av tiltak som enten virker kostnadsbesparende eller bidrar til en mer effektiv tjenesteleveranse, samt svare ut eventuelle spørsmål om prosjektet.

Videre har det vært gjennomført en workshop med enhetsledere, tillitsvalgte og ansatte fra alle avdelinger i begge enhetene, med formål om å finne gode, realistiske tiltak som kan bidra til en mer effektiv drift og redusere vedlikeholdsetterslep i enhetene. Tiltakene er oppsummert i etterkant av workshop og delt med alle involverte for kvalitetssikring. I tillegg er de gjennomgått i eget møte med enhetslederne for å sikre at tiltakene er riktig beskrevet, realistisk mtp. gjennomførbarhet, konsekvens og estimert innsparingspotensial.

Løpende leveranser med delrapporter i hele prosjektperioden

Prosjektet har i løpet av perioden levert fire delrapporter som har vært gjennomgått og presentert for prosjektgruppen. Innkomne innspill og tilbakemeldinger har vært endret før endelig delrapport er sendt ut. Sluttrapport inneholder alle fire delrapportene i tillegg til oppsummering av kvantitative og ikke-kvantitative tiltak og anbefaling for videre arbeid.

Endelig rapport er kvalitetssikret av prosjektgruppen.



3

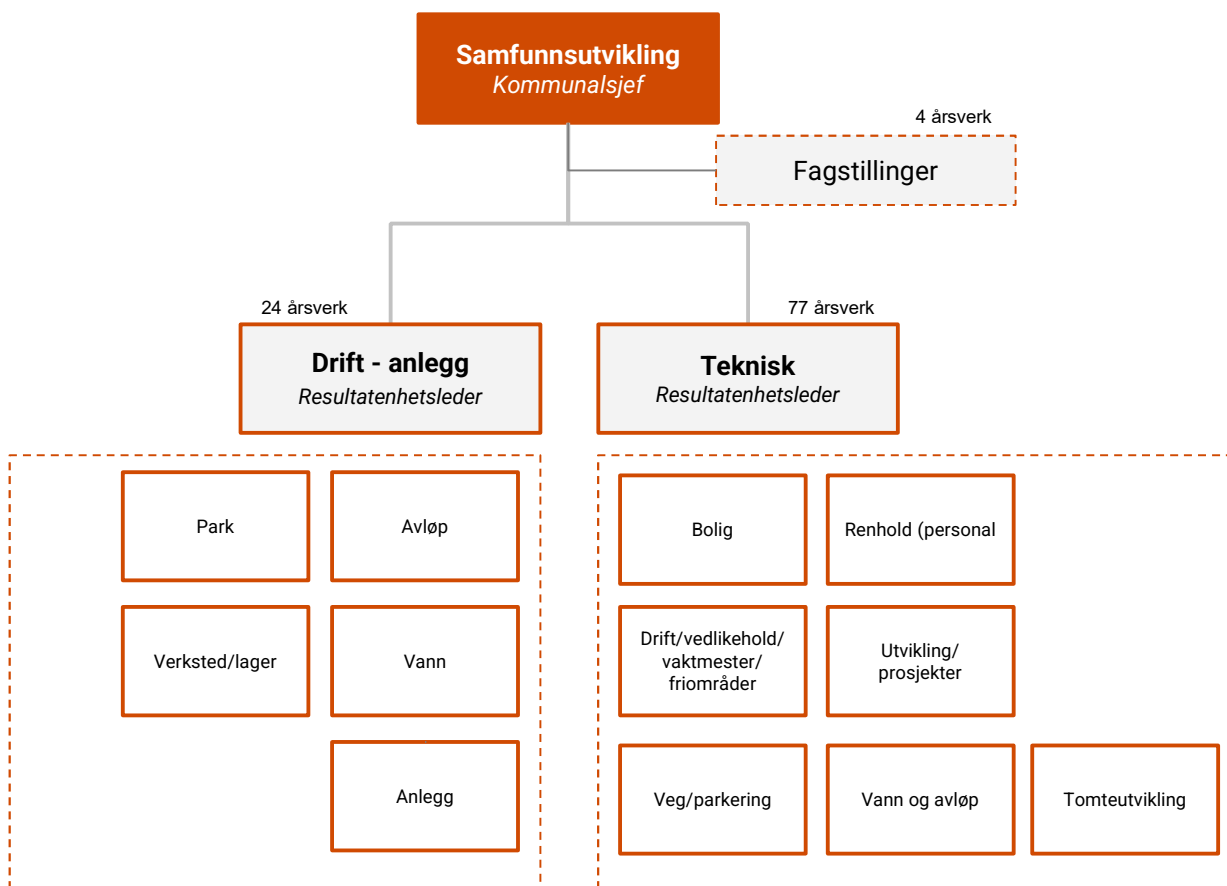
Kartlegging og
sammenligning i
KOSTRA og
bedreVANN

Beskrivelse av Teknisk enhet og Drift og anlegg

Levanger kommune er hovedsakelig organisert etter en trenivåmodell med kommunalsjefer mellom enhetsledere og kommunedirektør. Kommunens tekniske tjenesteområder ligger under kommunalsjef samfunnsutvikling som har ansvaret for enhetene *Drift og anlegg* og *Teknisk*, i tillegg til enhetene Brann og redning, Innvandertjenesten, Kultur og Landbruk, miljø og arealforvaltning. Det er totalt fire fagstillinger under kommunalsjefen som ivaretar fagområdene samfunnsplanlegging, utviklingsarbeid, næringsutvikling og kulturminne- og kulturmiljøforvaltning.

I 2001 ble det gjennomført en omorganisering av tjenestene, og Teknisk etat ble delt opp i enhet Bygg og eiendom (BE), enhet Kommunalteknikk (KT) og enhet Drift og anlegg (DA). Med denne omorganiseringen gikk Levanger fra en etatsmodell til en resultatmodell. Drift og anlegg skulle utføre oppdrag for Kommunalteknikk etter BUM-modellen (bestiller-utfører-modellen).

Bygg og Eiendom og Kommunalteknikk ble i 2020 slått sammen til Teknisk enhet, med bakgrunn i mangel på enhetsledere. Sammenslåingen medførte at alle avdelinger ble lagt under samme enhet. Det ble ikke gjort endringer på avdelingene utover dette.



Teknisk enhet

Enheten har ansvar for følgende områder:

- Vann- og avløpsanlegg
 - Vann: Overvåkning av nedbørsfeltet til drikkevannskilden, vannbehandling, transportsystem og driftsrutiner. Sikkerhet i mengde og kvalitet.
 - Avløp: Planlegge, bygge og drifte avløpsledninger, pumpestasjoner og renseanlegg slik at det ikke fører til utslipp i lokale vassdrag ved normal driftssituasjon. Lage internkontrollsystem og beredskapsplaner for å hindre utslipp som fører til lukt og uhygieniske forhold på eiendom, nærmiljø.
- Kommunale veier og parkeringsplasser
 - Aksellastrestriksjoner, bompenger, brøyting/strøing, parkering, ruteplanlegger, skoleskyss, tilrettelagt transport, trafikkinformasjon, trafikksikkerhet, parkvedlikehold, planlegging/bygging veg, gang-/sykkelvei, vegvedlikehold
- Tomteutvikling
 - Tomte-/arealutvikling for bolig, næring, friområder, friluftsområder, parkanlegg
 - Kjøp av areal, planlegging og utbygging (veg, vann, kloakk) av tomtearealer, ledelse av utbyggingsprosjekt, markedsføring, salg av ferdig opparbeidede tomter, inngåelse av kontrakter
 - Forvaltning, utvikling og salg av regulert areal til næringsformål på Rinnleiret
- Bygg og eiendomsforvaltning: Administrasjon, energi, innleie/utleie av bygg og arealer etc.
- Bygningsdrift: Planlegging og gjennomføring av tilsyn av bygninger og utearealer, energiovervåkning, renhold etc.
- Bygningsvedlikehold: Planlegging og gjennomføring av løpende og periodisk vedlikehold, utbedringer ved pålegg, vedlikehold av uteanlegg etc.
- Nye byggeprosjekt: Programmering, planlegging og gjennomføring

Mye av arbeidet i enheten er å gjennomføre andre enheters (intern og eksternt) planer, i tillegg til egne temaplaner.

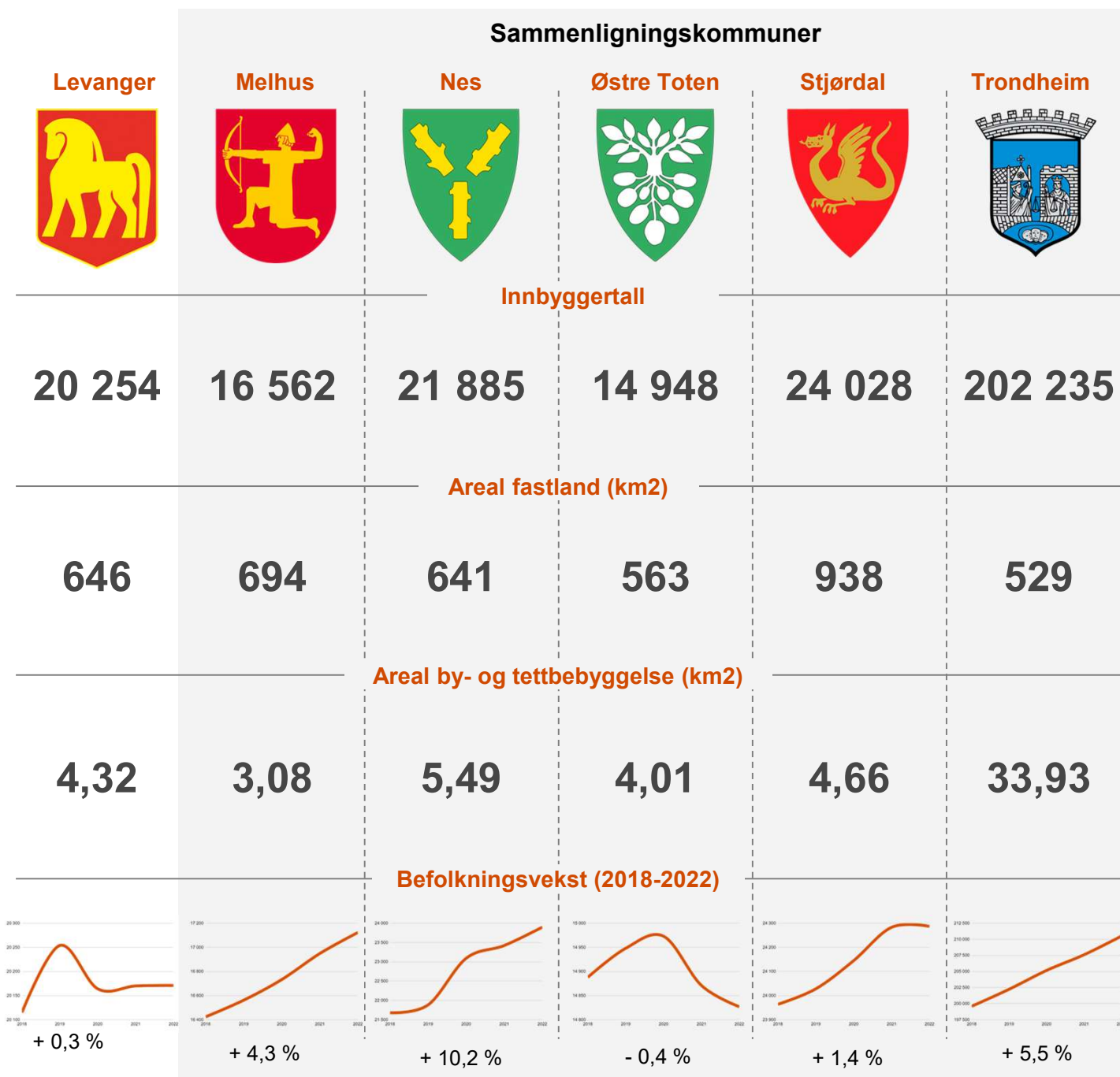
Drift og anlegg

Enheten leverer tjenester innenfor drift av vann- og avløpsrenseanlegg, vedlikehold av V/A ledningsnett, vedlikehold av veier og parkanlegg. Enheten fungerer også som en beredskapsenhet som tar seg av vannlekkasjer, brøyting og strøing av veier, i tillegg til å gjennomføre noen mindre investeringsprosjekter på oppdrag fra Kommunalteknikk

Øvrige oppdrag kjøper kommunen eksternt.

Sammenligningskommuner

Levanger kommunes driftsutgifter for tekniske tjenester er i denne rapporten sammenlignet med kommunene Melhus, Nes og Østre Toten. Kommunene er lik Levanger i innbyggertall og geografisk utstrekning. I tillegg er også parameterne lengde kommunal vei og areal formålsbygg per innbygger også tatt med som vurderingskriterier for kommunene (ikke fremstilt skjematisk). I samråd med Levanger er Stjørdal og Trondheim også valgt ut, med hensikt å undersøke hvordan Levanger driver tjenesten sammenlignet med en nabokommune og en storby. For Trondheim kommune søkes det først og fremst å se hva en mindre kommune kan lære av en større kommune med tanke på effektivisering. Trondheim kommune vant i 2020 prisen for beste kommune på vann og avløp de fire siste årene, og har blant annet de laveste VA-gebyrene i sin kategori*. Det er kun i relative sammenligninger, eksempelvis kostnad per innbygger, kostnad per km ledning o.l. at tall fra Trondheim benyttes.



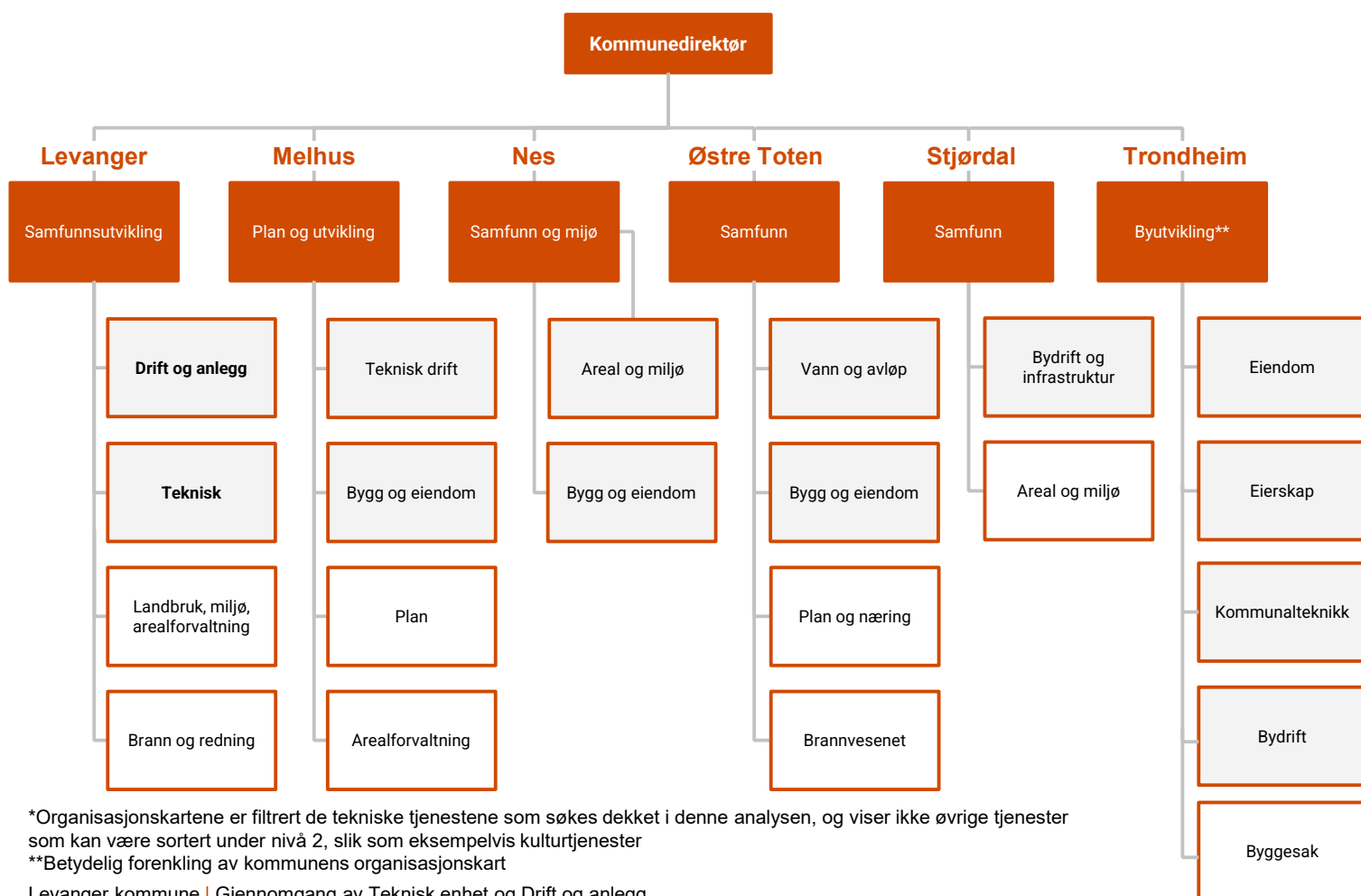
Organisering av de tekniske tjenestene

Levanger og de fem sammenligningskommunene organiserer sine tekniske tjenester på ulike måter. Felles for dem alle er at de er organisert på nivå to i organisasjonshierarkiet.

Som vi ser av modellen under, har samtlige kommuner valgt samme organisasjonsmodell, med alle de tekniske tjenestene samlet i organisatoriske enheter på nivå 3 under samme enhet (nivå 2). På nivå 3 er det mer variasjon, hvor kommunene har organisert tjenestene sine noe ulikt mellom avdelinger. Enhetene i sammenligningskommunene som leverer like tjenester som “*Drift og anlegg*” og “*Teknisk*” i Levanger er markert med grå bokser i illustrasjonen nedenfor. Eksempelvis ser vi at Stjørdal kommune har organisert samme tjenester i enhet for *Bydrift og infrastruktur*, som Levanger har fordelt over to enheter. Trondheim kommune skiller seg mest ut av kommunene. Som storbykommune har de en mer kompleks tjenestestruktur, spredt over flere enheter og ansvarsområder. Som et utgangspunkt kan det tenkes at lavere grad av horisontal differensiering ofte skaper større avdelinger, noe som kan innebære lavere grad av spesialisering. Man må da håndtere et større spenn av tjenester innenfor én organisatorisk enhet. Høyere grad av differensiering kan på den andre siden innebære større grad av spesialisering. Valg av organisering er imidlertid avhengig av en rekke faktorer, og vil ikke vurderes nærmere i denne sammenheng.

Sammenstillingen viser at det er vanskelig å skulle sammenligne kommunene 1:1, kun ved å se på de organisatoriske enhetene som ivaretar tekniske tjenester. Vi kan for eksempel ikke sammenligne kostnadene til *Bydrift og infrastruktur* i Stjørdal direkte med noen av de andre kommunene, ettersom økonomien knyttet til tilsvarende tjeneste ligger spredt over flere organisatorisk enheter i en annen kommune. For å kunne sammenligne hva det koster å drifte de ulike tjenestene er det mest hensiktsmessig å se på hver enkelt tjeneste for seg.

Sammenstilling av organisering av tekniske tjenester:



*Organisasjonskartene er filtrert de tekniske tjenestene som søkes dekket i denne analysen, og viser ikke øvrige tjenester som kan være sortert under nivå 2, slik som eksempelvis kulturtjenester

**Betydelig forenkling av kommunens organisasjonskart

Levanger kommune | Gjennomgang av Teknisk enhet og Drift og anlegg

Kilder: Organisasjonskart: Levanger, Melhus, Nes, Østre Toten, Stjørdal, Trondheim

Nedbrytning av tekniske tjenester

Figuren under viser utgangspunktet for de tjenestene som er kartlagt. Tjenestene er brutt ned i tre nivåer, med tekniske tjenester som det overordnede nivået.

Tjenestene som i denne sammenheng er definert til å høre inn under teknisk sektor og som er ivaretatt gjennom analysen er vann, avløp, samferdsel, eiendomsforvaltning og kommunale boliger. Denne definisjonen tar utgangspunkt i SSBs gruppering av kommunale funksjoner og tjenester (SSB, 2021), men inkluderer i denne sammenheng ikke brann- og ulykkes-vern, plan, byggesak og miljø da disse tjenestene ikke er en del av analysens omfang.

Disse fire ansvarsområdene er videre kategorisert i et tredje nivå med fordeling av hvilke oppgaver/tjenester hvert enkelt ansvarsområde ivaretar.

Kommunene er i denne analysen sammenlignet ut fra tjeneste- og ansvarsområde i nivå 2 og 3. Ved å sammenligne kostnader tilknyttet hvert av disse områdene blir bildet av utgiftene mer korrekt enn ved å sammenligne samlet utgiftsnivå per enhet/sektor. Ulik organisering gjør at en direkte sammenligning på enhets- eller sektornivå vil kunne gi feil inntrykk av et mulig innsparingspotensiale.

Nedbrytning av sammenligningsgrunnlag:

Nivå 1: Funksjon	Nivå 2: Ansvarsområde	Nivå 3: Oppgave/tjeneste
Tekniske tjenesteområder	Vann og avløp	• Vann • Avløp
	Samferdsel	• Transporttiltak • Kommunale veier - drift og vedlikehold
	Eiendomsforvaltning	• Drift av kommunale bygg • Vedlikehold av kommunale bygg • Renhold/vaktmestertjenester
	Kommunale boliger	• Drift og vedlikehold av kommunalt disponerte boliger

Vann og avløp

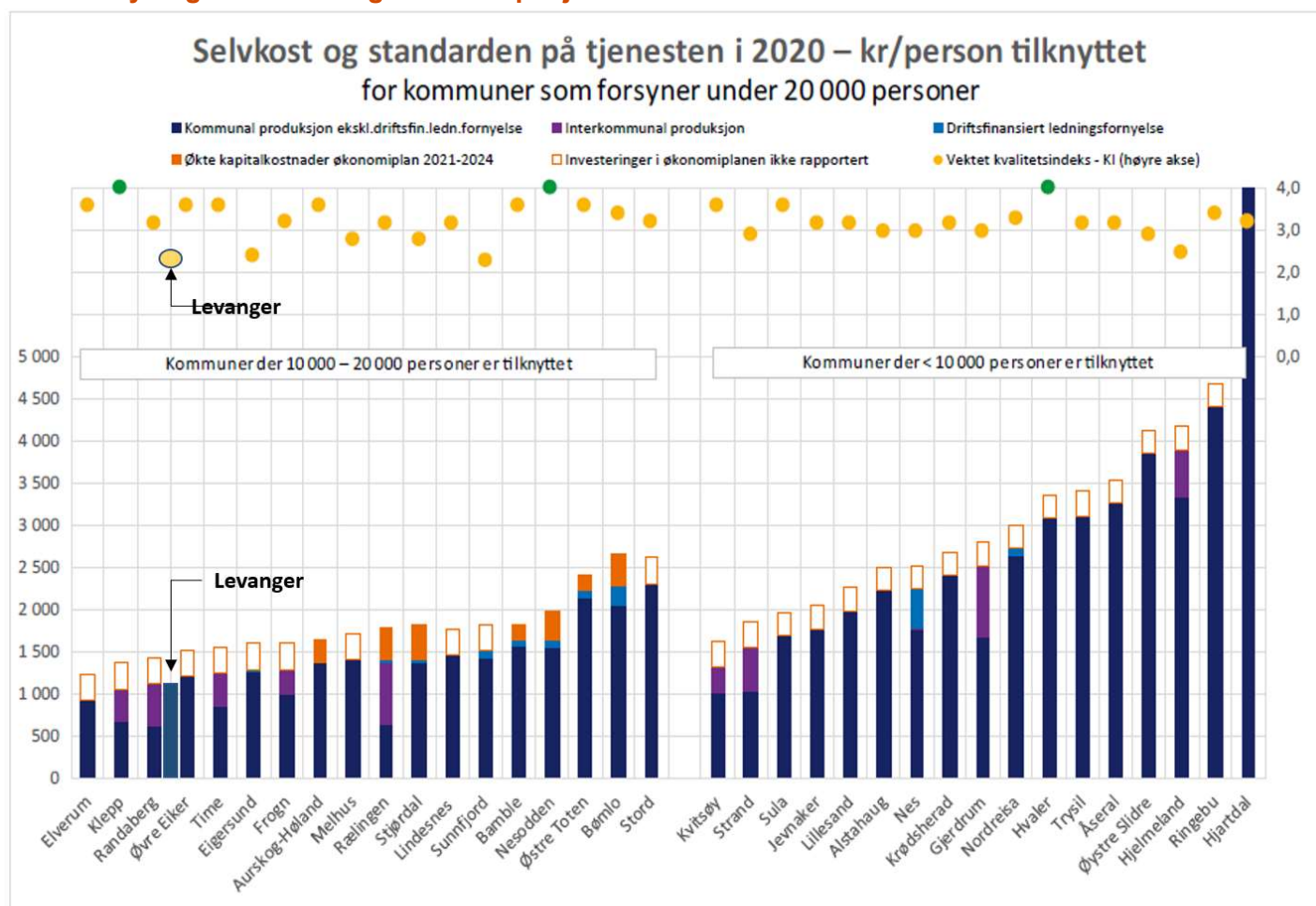
I analysene av utgifter per innbygger til vann og avløp har vi tatt utgangspunkt i Norsk Vanns benchmarkingssystem bedreVANN. Denne benchmarkingen bygger på data kommunene rapporterer i Kostra. Vi har hentet ut de samme dataene fra Kostra for Levanger, gjort benchmarkingen av Levanger, og satt Levanger inn i figurene for vann og avløp. I forbindelse med benchmarkingen blir tallene og opplysningene kvalitetssikret ved at det tas kontakt med den enkelte kommune dersom det er tall/opplysninger som skiller seg ut uten at det er naturlig forklaring på dette. Dette gjør at benchmarkingsrapporten først kommer et godt stykke ut på vårparten, og 2021-resultatet var ikke klart da arbeidet med gjennomgang av Teknisk og Drift og anlegg startet opp. Vi har derfor brukt dataene for 2020. Mer om bedreVANN og benchmarkingen av Levanger finnes i vedlegg til rapporten.

Ettersom vann og avløp er selvkosttjenester, vil de i utgangspunktet finansieres i sin helhet av kommunens innbyggere. Det vil derfor ikke gi netto innsparing for kommunen å redusere utgifter til disse tjenestene, men det er likevel relevant å se på kostnadsnivået og hvordan Levanger ligger an i forhold til andre kommuner.

Laveste kostnader per innbygger til vannforsyning

Levanger kommune har laveste driftsutgifter per innbygger til vann og avløp av sammenligningskommunene (med unntak av Trondheim), og blant de laveste i landet for kommuner der 10-20 000 innbyggere er tilknyttet tjenesten. Østre Toten har de høyeste utgiftene, men også lavest antall innbyggere å dele kostnadene på. Trondheim har skalafordeler med nesten ti ganger flere innbyggere enn de øvrige kommunene.

Vannforsyning – selvkost og standard på tjenesten



Personer tilknyttet er innbyggere tilknyttet + 50 % av antall fritidsinnbyggere som maksimalt kan være tilknyttet. Kommunene Krødsherad, Hvaler, Trysil, Øystre Slidre, Åseral, Hjørdal og Ringebu har særlig mye fritidsbebyggelse sammenlignet med innbyggertallet.

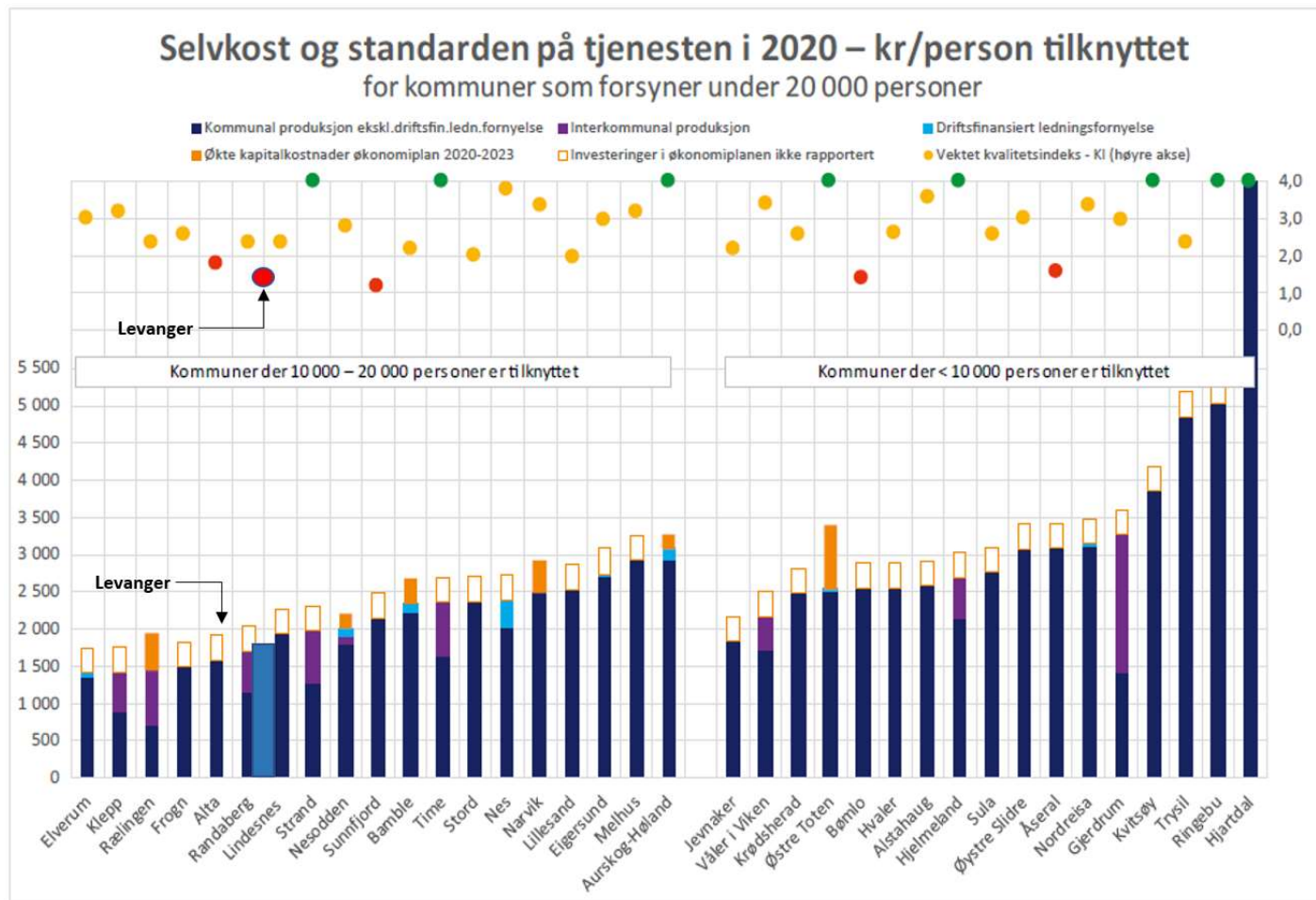
Vann og avløp

Laveste kostnader per innbygger til avløpshåndtering

Levanger kommune har laveste driftsutgifter per innbygger til avløpshåndtering av sammenligningskommunene, med unntak av Trondheim. Østre Toten har de høyeste utgiftene, men også lavest antall innbyggere å dele kostnadene på. Trondheim har skalafordeler med nesten ti ganger flere innbyggere enn de øvrige kommunene.

Det kan være mange faktorer som bidrar til at kommunenes kostnader innen vann og avløp varierer i ulik grad. Eksempelvis har kommuner som ligger i det som i forurensningsforskriftens kap. 11 er definert som følsomme områder strengere krav til avløpsrensing enn kommuner med utslipp til sjøresipienter, noe som blant annet kan være med på å påvirke kostnadene til Østre Toten og Nes. Andre faktorer slik som antall pumpestasjoner kan også påvirke kostnader, hvor dette drives av kommunens topografi.

Avløpshåndtering – selvkost og standard på tjenesten



Personer tilknyttet er innbyggere + 50 % av antall fritidsinnbyggere som maksimalt kan være tilknyttet. Kommunene Hvaler, Øystre Slidre, Åseral, Ringe, Trysil og Hjørtedal har stor andel fritidsbebyggelse tilknyttet. Bak kommunenavnet står et tall som viser 1. Primærrensing/mekanisk 2. Kun sekundærrensing 3. Kun fosforrensing 4. Fosforrensing og sekundærrensing 5. Nitrogen, fosfor og sekundærrensing

Samferdsel

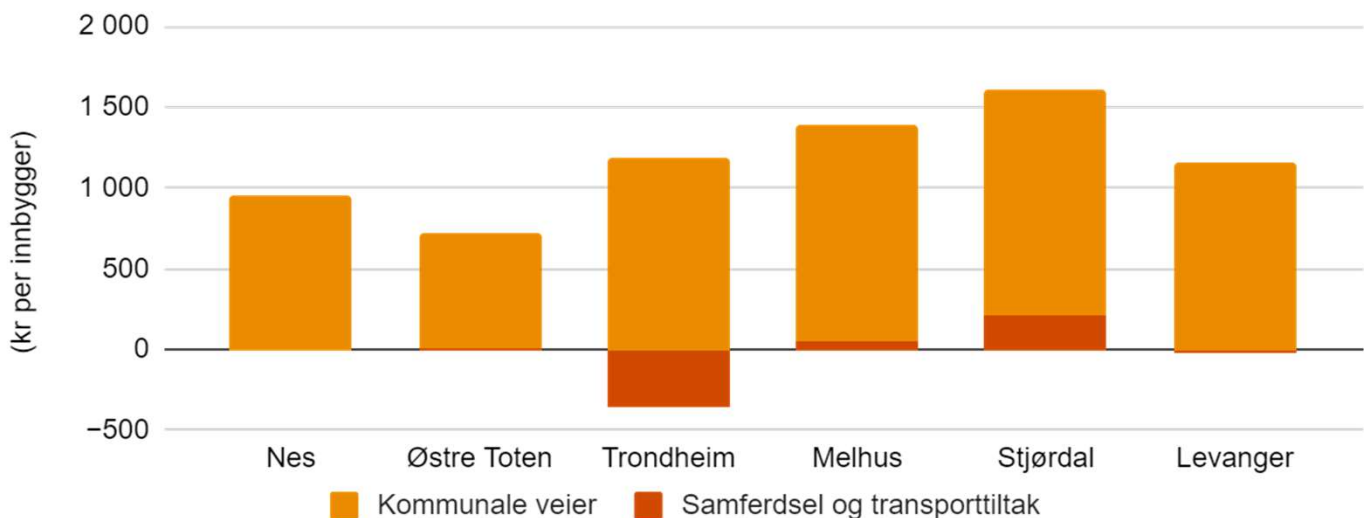
Levanger har laveste driftsutgifter per km vei av alle kommunene

Oversikten nedenfor viser netto driftsutgifter per innbygger til samferdsel og kommunale veier. Levanger har de laveste driftsutgiftene per innbygger til kommunale veier av de sammenlignbare kommunene i Trøndelag. Det er kun Nes og Østre Toten som har lavere utgifter per innbygger. En sannsynlig årsak til at Østlandskommunene hadde lavere driftsutgifter enn Trøndelagskommunene i 2021 kan være at Trøndelagskommunene hadde en årsnedbør på 750-1000 millimeter, mens det for Nes og Østre Toten var under 500 millimeter. Klimastatistikken fra Norsk klimaservicesenter viser at i vintermånedene der det la seg snø, var det 79 døgn med nedbør i Levanger og 42 døgn med nedbør på Østre Toten. Dette betyr sannsynligvis at brøytebehovet for Levanger og Trøndelagskommunene var betydelig høyere enn for Nes og Østre Toten, og brøyting har stor betydning for driftskostnadene. Ser man på netto driftsutgifter per km vei, har Levanger laveste utgifter til kommunale veier og gater per km av alle de sammenlignbare kommunene. Levanger er også den kommunen som har mest vei per innbygger, noe som kan være en forklaring på at kostnad per km er lavere enn de sammenlignbare kommunene. Oversikten viser at flere av kommunene har inntekter på dette området. Dette gjelder spesielt Trondheim, men også Nes og Levanger. Det er ikke gjort videre kartlegging av hva inntekten er, men det antas å ha en sammenheng med ulike tilskuddsordninger innen samferdsel slik som eksempelvis øremerkede midler til byveksttale etc.

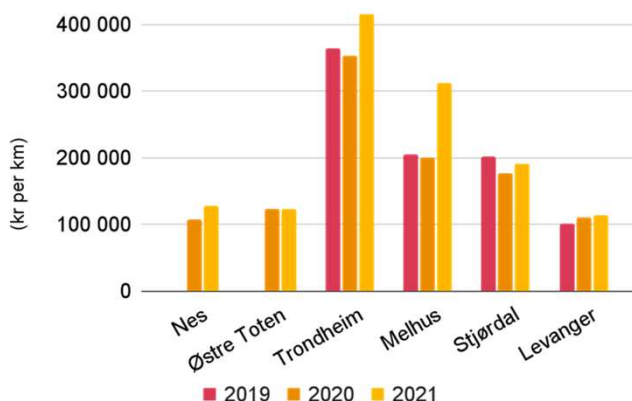
Mye vei uten fast dekke kan påvirke vedlikeholdsbehovet

Levanger og Stjørdal er kommunene med desidert størst andel kommunalt veinett uten fast dekke, med henholdsvis 50% og 51% av all kommunal vei. En av grunnene til Levangers lave kostnader til vei kan komme av at kommunen har en stor andel vei uten fast dekke, som ofte har lavere kapitalkostnad enn asfaltert vei.

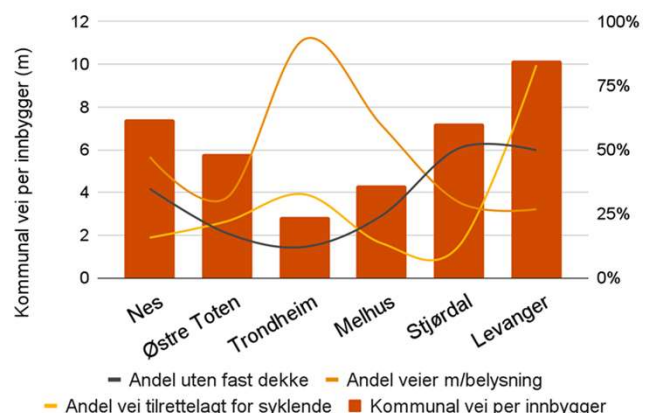
Netto driftsutgifter per innbygger til samferdsel (2021)



Netto driftsutgifter til kommunale veier og gater per km (2019-2021)



Kommunal vei per innbygger (m) og andel fordelt på tjenesteomfang (2020*)



Eiendomsforvaltning

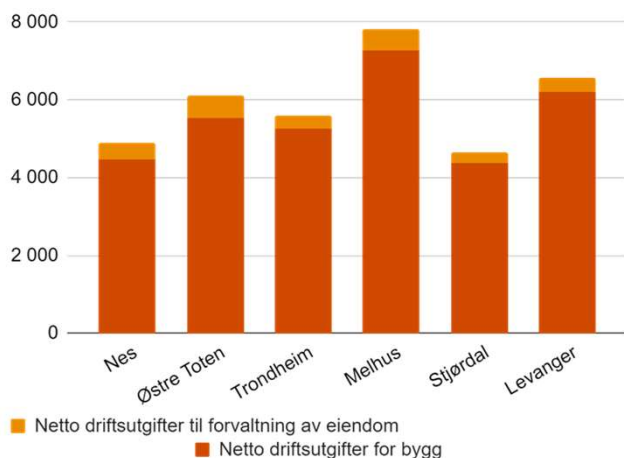
Levanger har et høyt areal på formålsbygg og høye driftsutgifter fordelt per innbygger

Levanger har nest høyest netto driftsutgifter per innbygger knyttet til bygg, mens Melhus kommer ut som kommunen med høyest utgifter. Netto driftsutgifter til forvaltning av eiendom per innbygger kommer Levanger ut midt på treet, hvor både Trondheim og Stjørdal ligger noe lavere.

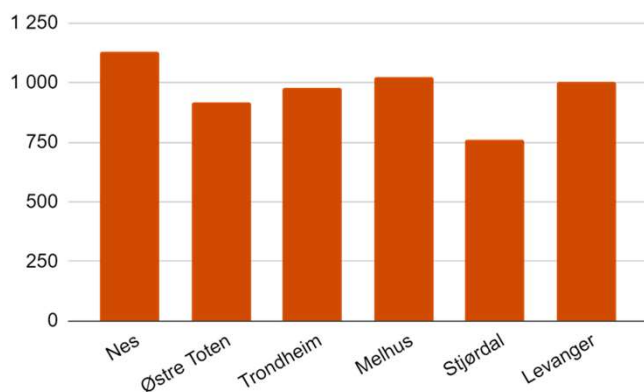
Omfanget av eiendomsforvaltning kan også vurderes ved å se på totalt areal for kommunale formålsbygg. Trondheim har flest kvadratmeter kommunale formålsbygg, og er derfor tatt ut i én av oversiktene for å tydeliggjøre skille mellom de øvrige kommunene. Det er Stjørdal som har mest kvadratmeter bygg med rundt 40% mer areal enn Levanger, til tross for at innbyggertallet bare er marginalt høyere. Likevel ser det ut til at Stjørdal driver effektivt på dette området med 24% lavere utgifter per kvm bygg enn Levanger. Sammenlignet med de andre kommunene har også Levanger mye tilgjengelig areal og kan ha et potensial i å redusere eller utnytte eksisterende areal på en bedre måte for å få ned driftskostnadene ytterligere (Levanger har ikke rapportert inn areal på bygg som står tomme/ikke er i drift).

Kommunenes kostnader til energi, drift, vedlikehold og renhold av kommunale formålsbygg varierer, hvor neste side viser en oversikt over gjennomsnittlige utgifter per kvadratmeter inndelt etter utgiftspost og byggkategori.

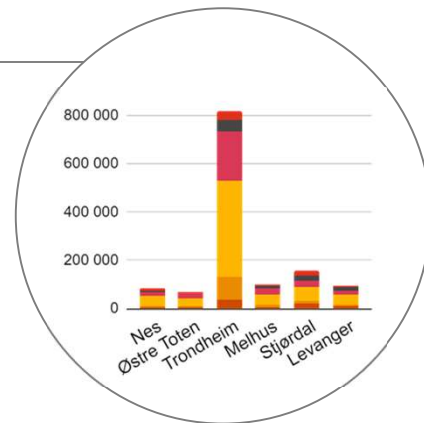
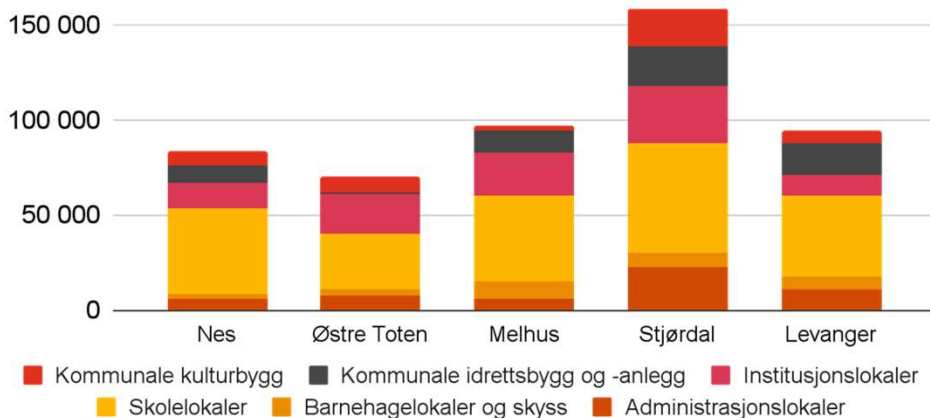
Netto driftsutgifter og forvaltningsutgifter for bygg per innbygger (2021)



Sum utgifter per kvm bygg til energi, drift, vedlikehold og renhold (2021)



Areal kommunale formålsbygg, både eid og leid (kvm), 2021



Eiendomsforvaltning

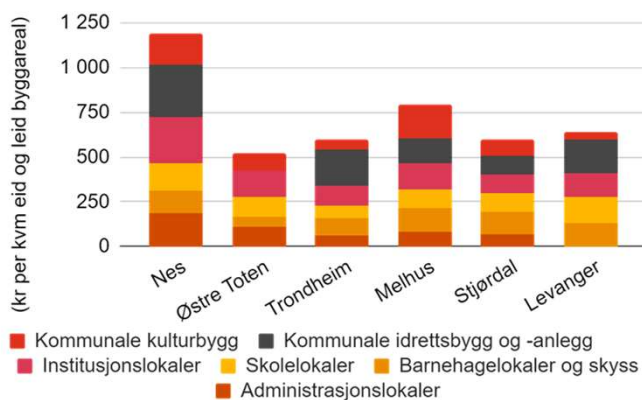
Størst potensiale for kostnadsreduksjon på energi og driftsaktivitet i skole- og barnehagelokaler

Nes kommune, med nest minst kvadratmeter areal, har høyest energiforbruk, mens Levanger ligger på nivå med både Stjørdal og Trondheim kommune. Levanger har nest høyest energikostnader av alle i kategorien skolelokaler, og barnehagelokaler og skyss. Det er også på disse to kostnadsparametrene at Levanger har høyest utgifter på driftsaktiviteter, i tillegg til idrettsbygg og -anlegg.

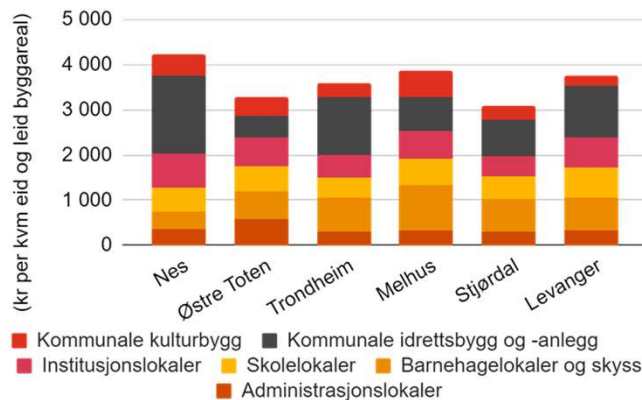
Levanger skiller seg mest ut ved å ha lavest utgifter knyttet til vedlikeholdsaktiviteter. Dette skyldes at kommunen har gjort grep for å effektivisere driften hvor det blant annet ikke budsjetteres for planlagt vedlikehold, men tas over investeringsbudsjett når behovet er stort nok.

Levanger utfører renhold i egenregi, og her kommer Levanger samlet ut som den tredje beste. Innenfor dette området har kommunen høyest kostnader sammenlignet med de andre på institusjonslokaler og administrasjonslokaler. Kommunen har nest lavest kostnader på renhold i idrettsbygg og -anlegg samt kommunale kulturbygg, hvor hhv. Nes og Stjørdal ligger lavest. Verdt å merke seg er at Stjørdal har omtrentlig samme areal til rådighet som Levanger knyttet til idrettsbygg.

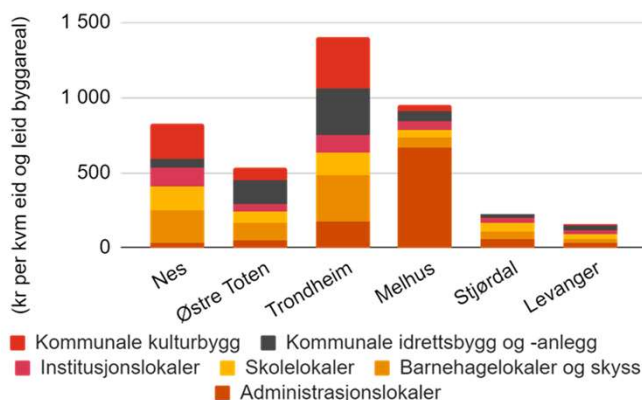
Energiutgifter per kvm (eid og leid) bygg (2021)*



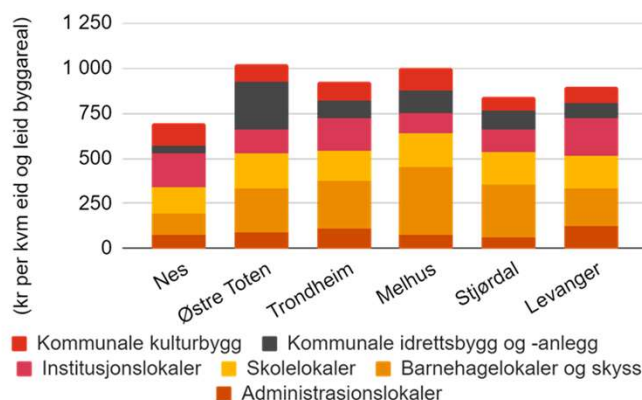
Utgifter til driftsaktiviteter per kvm bygg (2021)*



Utgifter til vedlikehold per kvm bygg (2021)*



Utgifter til renhold per kvm bygg (2021)*



Kommunale boliger

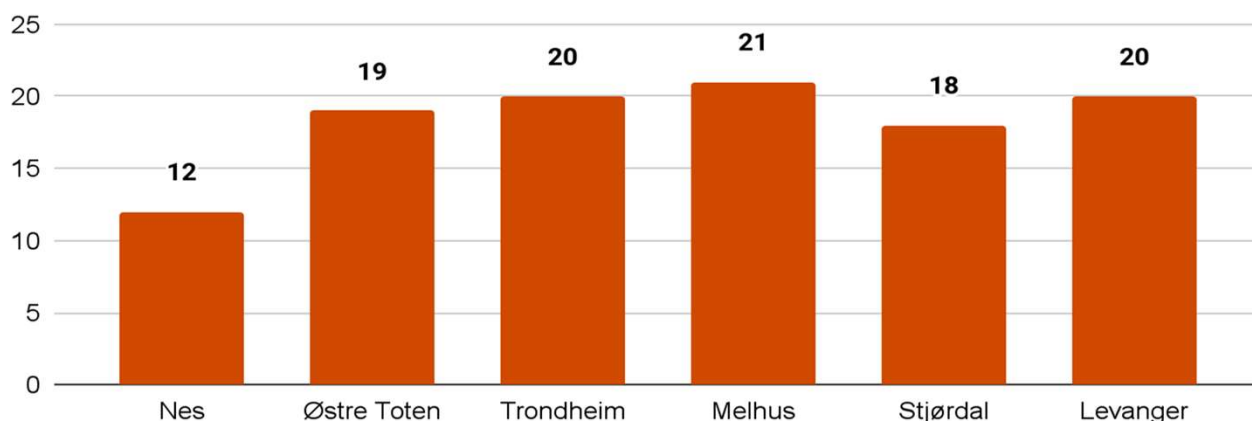
For å sikre et best mulig sammenligningsgrunnlag opp mot Trondheim kommune viser analysene antall disponible kommunale boliger per 1000 innbygger. Av tallene kan vi se at Levanger og Trondheim har like mange boliger per 1000 innbygger, og at det bare er Melhus som disponerer flere boliger. For øvrig ligger alle sammenligningskommunene jevnt her, med unntak av Nes kommune som har færrest disponerte boliger.

Levanger har blant de høyeste utgiftene på kommunale boliger

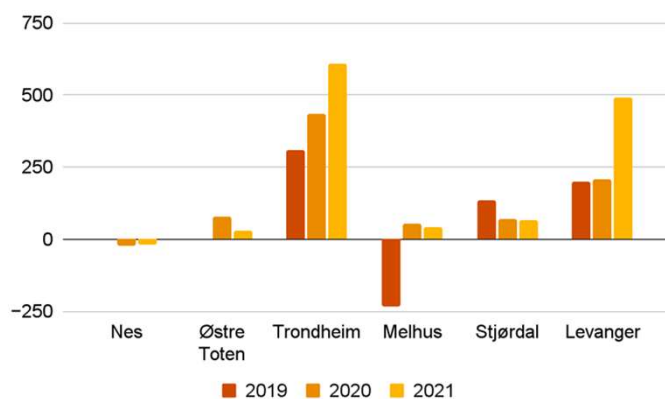
Kommunens driftsutgifter til kommunale boliger per innbygger ligger nest høyest den siste treårsperioden. Spesielt Melhus ser ut til å drive kostnadseffektivt på dette området med flere disponible boliger og samlet sett et lavere kostnadsnivå per innbygger. Dette gjelder også Stjørdal og Østre Toten. I tillegg har Levanger nest høyeste investeringsutgifter per innbygger til kommunale boliger siste tre år, hvor Stjørdal har gjort store investeringer i 2021 som gjør at de ligger på topp. Med både høye driftsutgifter og investeringsutgifter har Levanger i sum størst utgifter til kommunale boliger per innbygger av alle kommunene. Som kjent, har ikke Levanger budsjettet med vedlikehold siste år for å holde kostnader nede, og kan derfor tenkes å komme i en situasjon hvor de aktiverer kostnader som er i grenseland mellom vedlikehold/påkostning. På sikt kan dette være en strategi som tar mer enn det gir. Samtidig vet vi at det er flere funksjoner som inngår i KOSTRA-rapporteringen på dette området, og at Levanger bl.a. har rapportert kostnader knyttet til innvandertjenesten. Dersom de andre kommunene ikke har (like høye) kostnader forbundet med dette, vil sammenligningsgrunnlaget ikke bli helt korrekt (jmf. Svakheter ved benyttelse av KOSTRA beskrevet på s. 11)

Netto driftsutgifter per innbygger til kommunale boliger viser også at det er ført inntekter på dette området, spesielt i Melhus og Nes kommune. Dette kan ha en sammenheng med statlige tilskudd, men er ikke undersøkt nærmere i denne sammenhengen.

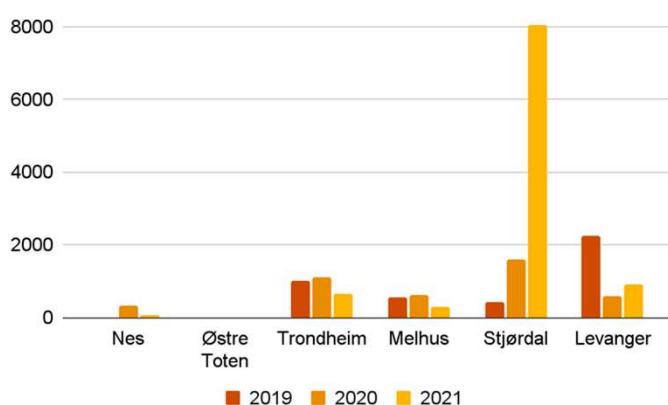
Antall kommunalt disponible boliger per 1000 innbygger (2021)



Netto driftsutgifter per innbygger til kommunale boliger (2019-2021)



Brutto investeringsutgifter per innbygger til kommunale boliger (2019-2021)



Oppsummering kartlegging og sammenligning i KOSTRA

Formålet med dette kapittelet er å kartlegge sentrale nøkkeltall i forhold til enhetene Teknisk og Drift og anlegg, samt vurdere de opp mot sammenlignbare kommuner for å finne beste praksis og (teoretisk) innsparingspotensial.

I tillegg er det gjort en benchmark av Levanger kommuner mot benchmarkrapporten bedreVANN 2020 (nærmere beskrevet i vedlegg 1), hvor vi ser at Levanger ligger relativt lavt i forhold til de gitte kvalitetsindeksene som rapporten benytter. Det er kun én av kommunene som har lavere indeks på vannforsyning, og tre som ligger lavere på avløpshåndtering.

Analysene i denne rapporten har i hovedsak tatt utgangspunkt KOSTRA-data fra SSB. Det presiseres at innsparingspotensial ikke er tallfestet eller søkt synliggjort i denne sammenhengen, da områdene som analysene har avdekket ikke skal anses som konkluderende i seg selv, men som veiledende for å vurdere om og hvor det finnes et innsparingspotensiale, og eventuelt hvor det bør gjøres nærmere analyser. Innspillene fra denne fasen har dermed skapt retning for det videre arbeidet. Tabellen under oppsummerer områder hvor Levanger trolig har et handlingsrom, sett opp mot KOSTRA-tall fra sammenligningskommunene.

Ansvarsområde	Kostnadsparameter	Mulighetsrom
Samferdsel	Kommunale veier	Høy andel kommunale veier uten fast dekke
Eiendomsforvaltning	Energiutgifter	Høyest/nest høyest kostnader per kvm bygg på skolelokaler og barnehagelokaler og skyss
	Utgifter driftsaktiviteter	Høyest/nest høyest kostnader per kvm bygg på skolelokaler, Barnehagelokaler og skyss
	Utgifter til renholdsaktiviteter	Høyest kostnader knyttet til renhold på institusjonslokaler og administrasjonslokaler
	Areal formålsbygg	Høyt areal formålsbygg - redusere areal formålsbygg eller utnytte areal på en bedre måte
Kommunale boliger	Drift og vedlikehold kommunale boliger	Nest høyeste driftsutgifter per innbygger knyttet til kommunale boliger
	Investeringsutgifter kommunale boliger	Nest høyeste investeringsutgifter per innbygger

Innledende analyser og sammenheng med tiltaksutforming i rapportens kapittel 6

Funnene fra KOSTRA-analysene er i det videre arbeidet ivarettatt gjennom intervju og arbeid med tiltaksutforming i workshop, hvor de har vært oppe til diskusjon og i det videre belyst gjennom utforming av tiltak på områdene samferdsel, eiendomsforvaltning og kommunale boliger. I tillegg anbefales det at Levanger tar kontakt med nabokommunen Stjørdal knyttet til reduksjon av utgifter til energi, drift, vedlikehold og renhold på kommunale formålsbygg med det formål å undersøke hva Stjørdal gjør annerledes enn Levanger som bidrar til at de kommer ut på et lavere kostnadsnivå.

Tiltakene står nærmere beskrevet i kapittel 6 og ivaretar også funnene fra kapittel 4 og 5, i tillegg til arbeidet med tiltaksutforming i workshop. Tiltak er kvalitetssikret i ettertid hos relevante nøkkelpersoner.

4

Ledelsessystem

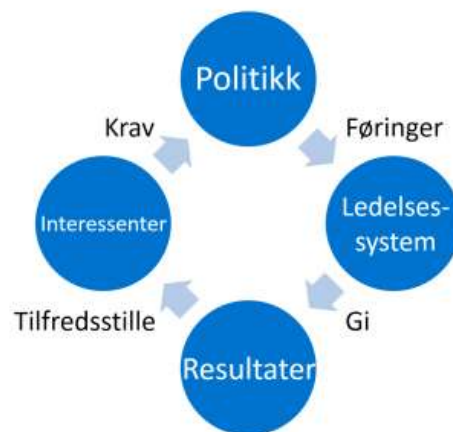
Introduksjon til ledelsessystem

Dette kapittelet omhandler ledelsessystemet som styringssystem i forhold til oppgavene som Teknisk og Drift og anlegg har ansvar for. Ledelsessystemet til Levanger kommune er beskrevet i sin helhet i vedlegg 2. Et ledelsessystem som gir entydige retningslinjer for hvem som gjør hva og hvordan, er et godt fundament for en effektiv og samhandlende virksomhet. Ledelsessystemet må være kjent og lett tilgjengelig for dem det angår.

Kommunen er en politisk styrt virksomhet, og øverste styringsorgan er Kommunestyret. Det er Kommunestyret som styrer kommunens ressurser og har det avgjørende ord når ressursene skal fordeles.

Kommunens utøvende virksomhet administreres etter en formannskapsmodell der kommunedirektør med kommunaldirektører, enhetsledere og ansatte er de som sørger for at styringssignalene fra politisk ledelse blir gjennomført i praksis.

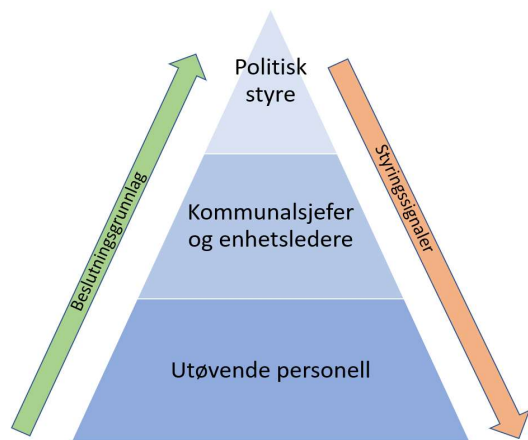
Felles for både politisk og administrativ virksomhet er at det er en mengde lover og forskrifter som regulerer spillerommet for hva, hvordan og når. For en del av tjenestene som ligger inn under Teknisk og Drift og anlegg er det skjønnsmessige vurderinger som legges til grunn for utførelse av tjenesten, eksempelvis hvor ofte skal man klippe gresset i parkene. På andre felt kan behovet variere betydelig fra år til år, for eksempel strømprisen eller behovet for snøbrøyting. Det siste kan ha stor betydning både for framkommelighet og trafikksikkerhet, og det kan bli vanskelige dilemmaer i forhold til budsjettkontroll. Lykkes man med en omforent forståelse av hvordan det skal prioriteres også når det gjelder skjønnsmessige vurderinger, har man lagt et godt grunnlag både i forhold til kontroll og godt samarbeid om å løse oppgavene.



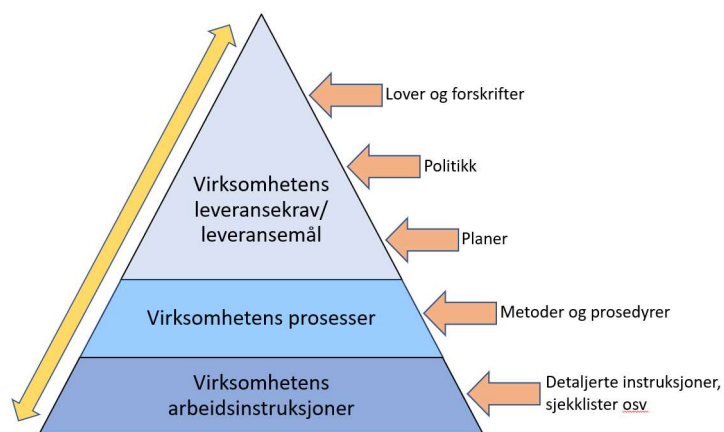
På samme måte som den utøvende delen av kommunen er avhengige at tydelige styringssignaler er kommunens øverste ledelse/Kommunestyret avhengig tilbakemeldinger/rapportering fra den utøvende delen for å kunne å kunne ta riktige avgjørelser og gjøre gode avveininger mellom ulike behov (figur 1). Kommunens ledelsessystemer må derfor reflektere dette behovet for toveis kommunikasjon.

Oppbygging av ledelsessystemer

Generelt skal ledelsessystemene bidra til at virksomheten ledes og drives slik at virksomhetens leveransekrav/leveransemål bli oppfylt. For en kommune er det lover/forskrifter og politikk som definerer leveransekravene og leveransemålene. Disse blir konkretisert i planer og prosesser og detaljert ut i konkrete instruksjoner (Figur 2).



Figur 1



Figur 2

Vurderinger knyttet til ledelsesystemet i Levanger kommune

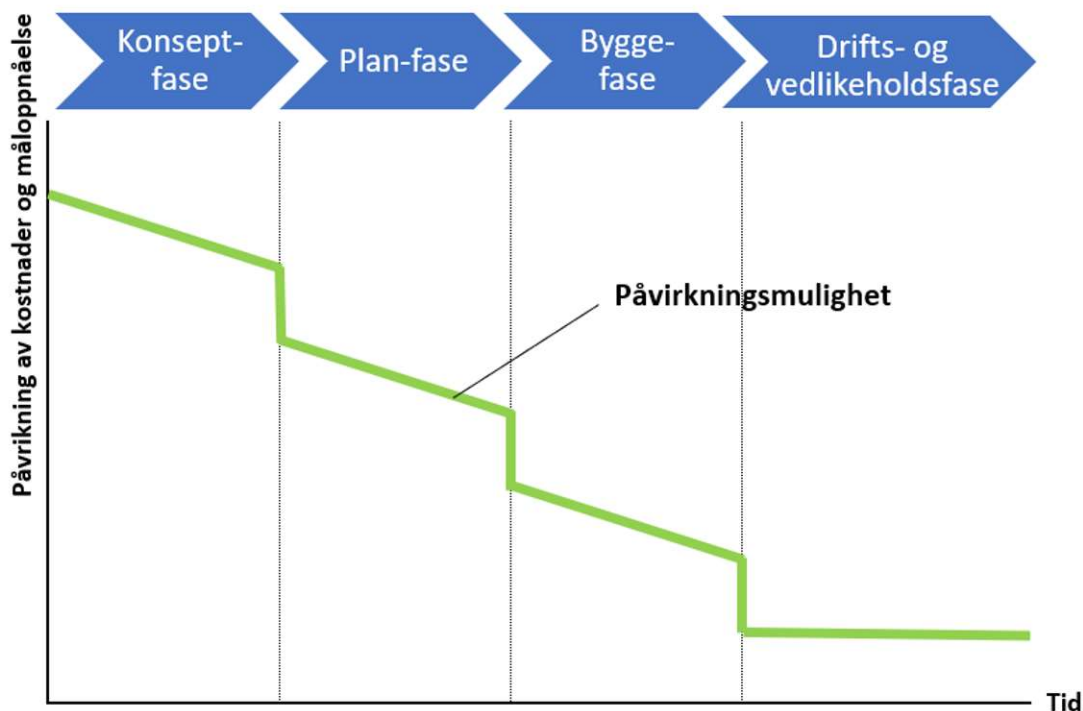
Delegasjonsreglementet, Ledelsesplattformen, lederavtalene og stillingsbeskrivelsene

Ledelsessystemet i Levanger inneholder mange gode intensjoner, og deler av det er konkret og tydelig i forhold til at de ligger på et overordnet nivå. Dette gjelder Delegasjonsreglementet, Ledelsesplattformen, lederavtalene og stillingsbeskrivelsene.

Økonomireglementet har svakheter i forhold til hvordan økonomistyringen konkret skal foregå. Spørsmål som kommer når man leser reglementet og formuleringene som er brukt er f.eks.:

- Hva er «vesentlig størrelse og kompleksitet»?
- Er det behov for eget investeringsreglement?
- Bør det ikke brukes årskostnader (kapital + drift og vedlikehold) i forprosjekter når den økonomiske konsekvensen av tiltak skal beregnes?
- Bør ikke driftskalkylen innarbeides i driftsbudsjettet når nye bygg/anlegg tas i bruk?
- Bør det stilles krav om at risiko- og usikkerhetsberegninger utføres for prosjekter over en viss størrelse (grunnlag for bl.a. risikoreducerende tiltak)
- Rutiner for løpende vurdering – hvordan er disse ivaretas dette?
- Gir reglementet mulighet for portefølgestyring/sekkeposter?
- Bør det være styringsgrupper for større komplekse prosjekter?
- Krav om Prosjektstyringsdokument?
- Krav om å bruke økonomistyringsverktøy (hvis kommunen har dette)?
- Krav om målstyring av investeringsprosjekter?

Med et mer konkret økonomireglement vil det være enklere å ivareta intensjonene i prosedyrer og instruksjer i kvalitetssystemet.



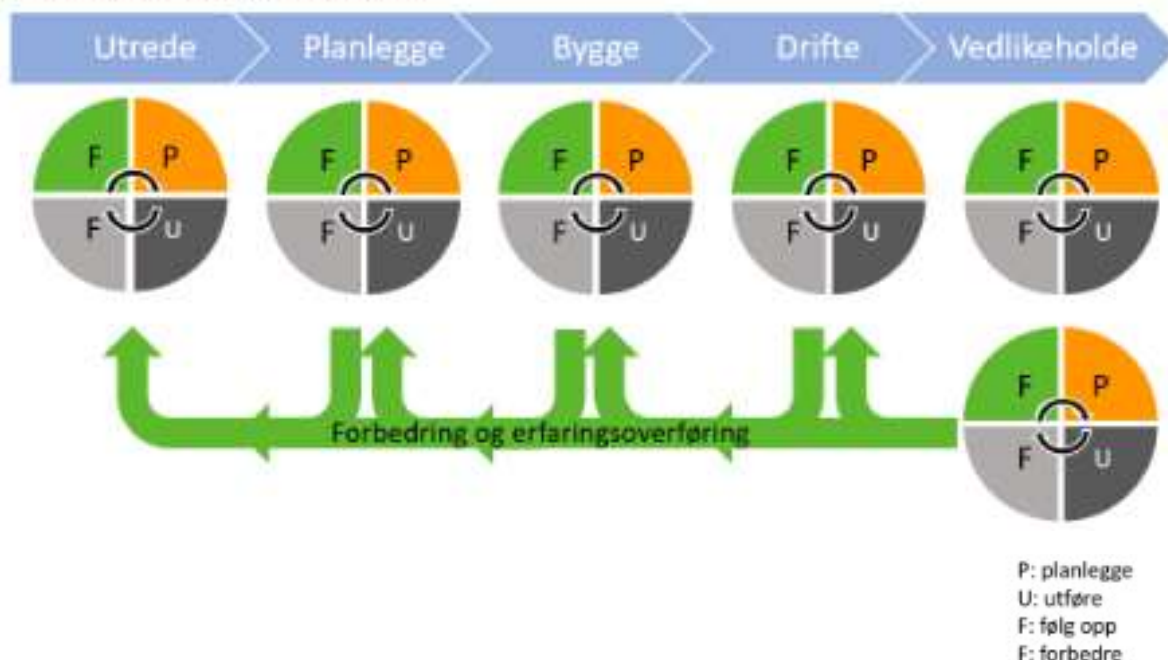
Kvalitetssystemet vurderes å ha store svakheter. Prosedyrebeskrivelser og instruksjoner er spredt i flere system uten en felles inngangsportal. Det er ikke usannsynlig at det er en god del mangler i systemet, men dette har ikke vært mulig å sjekke i og med at det er så fragmentert. I Compilo – kvalitetssystemet som er digitalt tilgjengelige for alle – er det få prosedyrer, instruksjoner og sjekklister som går på ivaretagelse av kvaliteten på tjenestene som skal leveres. Dette gjelder både for Teknisk og for Drift og anlegg. Det er heller ingen prosessbeskrivelse eller prosedyrer for økonomistyringen i enhetene.

Det bør være et mål å få organisert kvalitetssystemet på en slik måte at det er:

- sikkert hvilke prosedyrer og instruksjoner som til enhver tid er gjeldende
- lett å finne det man har behov for - helst via en felles inngangsportal
- et levende system som er i stadig utvikling
- enkelt å oppdage dersom det er prosedyrer og/eller instruksjoner som mangler
- Kontinuerlig forbedring er nevnt flere steder i ledelsessystemet, men vi finner ikke at det noe sted er konkretisert hvordan man skal jobbe med dette, heller ikke i kvalitetssystemet.

Kontinuerlig forbedring

Prosjektenes livsløp og faser:



Noen få konkrete eksempler på mangler i Compilo:

- Innenfor Teknisk savner vi for eksempel prosjektmodell, krav til FDV-dokumentasjon, instruksjoner knyttet til utarbeidelse av saksframlegg, økonomioppfølging.
- Innenfor Drift og anlegg savner vi for eksempel rutiner for overvåking av vannkvalitet, inspeksjon av høydebassenger og andre kritiske elementer innen vannforsyningen, rutiner for å avdekke utslipp fra avløpsnett, varslingsrutiner ved ledningsbrudd eller annet som berører abonnentene.

En del rutiner bør for øvrig ikke ligge i Compilo. For eksempel vil det ikke være riktig at en del driftsrutiner knyttet til samfunnskritisk infrastruktur legges i et system som ikke har tilstrekkelig adgangsbegrensning/ikke er tilpasset dette.

5

Organisering og ansvarsfordeling mellom enhetene

*(inkl. gjennomgang av egenproduksjon
og kjøp av tjenester)*

Bestiller/utfører-modellen i Levanger

Dette kapittelet omhandler organiseringen av, og samhandlingen om oppgavene Teknisk og Drift og anlegg har ansvar for. For teoretiske vurderinger rundt fordeler og ulemper med BUM-modellen henvises til vedlegg 3, som danner det faglige grunnlaget for vurderingene i dette kapittelet.

Bestiller/utfører med intern leverandør

I Levanger har man bestiller/utfører-modell med intern leverandør for drifts- og vedlikeholds-oppgavene innen infrastruktur. Drifts- og vedlikeholdsoppgavene er utskilt i en egen utfører-enhet. Grunnen til at man har skilt ut disse tjenestene i en bestiller/utfører-modell, og ikke tilsvarende tjenester innen bygg og eiendom kan være at drift og vedlikehold av utendørs infrastruktur er avhengig av en kostbar maskinpark med gravemaskiner, veghøvel, hjullastere osv. Denne maskinparken krever jevnlig utskifting, og det kan være enklere å håndtere dette økonomisk i en slik modell ved at utskifting av materiell innbakes i enhetsprisene for utførelse av tjenestene – tilsvarende det en privat entreprenør som utfører tilsvarende oppgaver ville gjort. Enheten må da gå med overskudd for å kunne sette av midler til innkjøp av nye maskiner når gamle er utslitt. Tilsvarende løsninger kan for øvrig etableres også uten en bestiller/utfører-modell ved f.eks. etablering av fond for avsetning til maskinkjøp. Store deler av overskuddet til Drift og anlegg opparbeides på drift og vedlikehold innen selvkostområdet vann og avløp, og overskuddet skal da gå til å dekke utgifter innen dette tjenesteområdet (§8 i Forskrift om beregning av samlet selvkost for kommunale og fylkeskommunale gebyrer). I Levanger tas overskuddet som opparbeides bort fra Drift og anlegg, og bort fra tekniske tjenester, og går inn i den store kommuneøkonomien. Denne praksisen mener vi må være i strid med lovverket.

Når det gjelder drift/vedlikehold av eiendomsmassen (renhold og vaktmestertjenester) gjøres dette også for en stor del i egenregi uten at det er etablert en bestiller/utfører-modell for dette. Disse tjenestene er organisert i egne avdelinger innen Teknisk. Renholdsplaner utarbeides av renhold i samarbeid med bruker av byggene, og legger nivået for renholdet. Det er gjort sammenligning av kostnadene med å utføre renhold i egenregi og å kjøpe tjenester eksternt i forbindelse med behov for vikarer, og det har vist seg at det er mest kostnadseffektivt å ta renholdet i egenregi.

I intervjuene med ansatte og ledere innenfor Teknisk og Drift og anlegg synes det å være en viss sammenblanding/misforståelse mellom det å ha bestiller/utfører-modell og det å ha drift/vedlikehold i egenregi med egen maskinpark. Når det blir spurt om hvordan bestiller/utfører-modellen fungerer og fordelene med denne modellen, er mye av det som nevnes fordeler med å ha drift i egenregi.

I forhold til bestiller/utfører er følgende fordeler nevnt:

- Modellen gir tydelig rollefordeling
- Det beregnes timepriser, og disse inneholder avsetning til vedlikehold og utskifting av maskinparken
- Beregning av timepriser gjør at man får synliggjort hva tjenestene koster og kan sammenligne prisene med private aktører

Det nevnes jevnt over at det er godt samarbeid mellom bestiller og utfører, og at det brukes lite tid på å administrere avtalen mellom bestiller og utfører. Dette stemmer nok, da avtalen ikke har vært revidert siden den ble inngått, hvilket vil si at det i praksis ikke er noen avtaleoppfølging og da også minimalt med transaksjonskostnader. I utgangspunktet bør avtalen i en BUM med intern utfører følges opp i samme grad som om det var en eksternt utfører dersom intensjonene med en BUM skal oppnås.

Andre fordeler som nevnes handler om å ha drift i egenregi med egen maskinpark:

- Bedre beredskap i forhold til samfunnskritisk infrastruktur
- Egenkompetansen gjør at man blir bedre bestillere til eksterne anleggsentreprenører
- Har eierskap til anleggene
- Årelang kjennskap til anleggene og deres funksjon gjør at man jobber effektivt
- Kan samordne oppgaver på en annen måte enn om disse skulle vært bestilt eksternt (eksempelvis rette på et skilt når man først er ute med vegskrapen).

De aller fleste kommuner i Norge (om ikke alle) har drift/vedlikehold av egen infrastruktur i egenregi uavhengig av om de har bestiller/utfører-modell eller ikke, men omfanget av hvor mye som utføres i egenregi og hvor mye som bestilles eksternt varierer. Noen kommuner tar stort sett alt av drift og vedlikehold i egenregi, mens andre har en kombinasjon av egenregi og kjøp av tjenester. Noen kommuner utfører også store deler av nyanlegg i egenregi. Hva som vil være den ideelle balansen mellom egenregi og kjøp av tjenester avhenger av flere faktorer, og ikke minst av om det er et fungerende lokalt marked for kjøp av slike tjenester. Både Nye Veier, Statens vegvesen og fylkeskommunene benytter drifts- og vedlikeholdskontrakter på vegnettet, og det blir etter hvert flere aktører som tilbyr slike tjenester, og man får et mer og mer fungerende marked. Når det gjelder drift og vedlikehold av vann- og avløpsanlegg er det tilnærmet ingen aktører som tilbyr slike tjenester i Norge i dag.

I intervjuene er det flere som nevner at det er behov for å revidere BUM-avtalen da omfanget av hva som utføres via avtalen har endret seg siden modellen ble innført. Konkret er det eksempelvis nevnt at kommunen har overtatt flere private vannverk i perioden uten at avtalen er blitt endret for å ta høyde for dette.

Innkjøp fra eksterne leverandører

Selv om Levanger utfører drift/vedlikehold i egenregi både innenfor bygg og eiendom og innen infrastruktur, er det mange tjenester som kjøpes inn fra eksterne leverandører. Det er Teknisk som står for innkjøpene.

Bygg- og eiendom

Innen drift/vedlikehold av eiendom kjøpes det inn rørlegger-tjenester, elektriker-tjenester og tømrertjenester, samt det meste av brøyting og strøing. Man har noen rammeavtaler, og en del går også som direktekjøp. Det er planer om å få etablert flere rammeavtaler på kjøp av eksterne tjenester. Innen renhold er det lite innkjøp av eksterne tjenester. Tidligere ble rengjøring av kommunale boliger ved utflytting og vindusvask kjøpt av eksterne leverandører, men dette utføres nå i egenregi.

I forhold til styring mot driftsbudsjett er det spesielt innen kommunale boliger at det meldes at det som regel dukker opp utforutsette behov i løpet av året. Spesielt nevnes behovet for reparasjoner og oppussing etter hærverk. Det nevnes også uforutsette reparasjoner av skader i friområder på grunn av vær og vind, eksempelvis reparasjonen av ei bru etter en flomhendelse. Over flere år har vedlikeholdsbudsjettet vært tilnærmet null. Dette begynner å få synlige konsekvenser for enkelte bygg, og noen nærmer seg nå en tilstand der det blir svært kostbart å sette de i stand igjen. Det er foretatt tilstandskartlegging, og det er beregnet et vedlikeholdsetterslep – som naturlig nok er økende for hvert år i og med at det ikke gjøres vedlikehold. Det er ikke gjort noen vurdering/beregning av når behovet for vedlikehold går over til å bli behov for full rehabilitering/nybygging – noe som er betydelig mer kostbart enn vedlikehold.



Kilde: Colourbox

Ved nybygging tas prosjektledelsen internt, mens alle andre tjenester kjøpes eksternt. Stort sett benyttes totalentreprise med samspill. I denne kontraktsformen er det totalentreprenøren som står for prosjektering av byggene. Samspillsfasen brukes av entreprenøren og byggherren for å enes om løsninger. Totalentreprise er ofte betraktet som den entrepriseformen som gir best forutsigbarhet for sluttkostnad på prosjektene. Det er også betraktet som den kontraktsformen som krever minst administrasjon/egeninnsats fra byggherre, men dette avhenger av omfanget på samspill. Det er først når samspillsfasen er over at entreprenøren kan fremlegge det endelige pristilbudet. Totalentrepriser er den vanligste entrepriseformen innen byggsektoren.

I løpet av de siste fem årene har de aller fleste prosjektene vært gjennomført i samsvar med pristilbudet som entreprenør har framlagt etter samspillsfasen, og som er rammen som legges fram for politisk beslutning som ramme for gjennomføring av prosjektet.

Veg, vann og avløp, park

Drift og anlegg utfører det meste av vedlikeholds- og utbedringsoppgaver innen veg, vann og avløp og park, men kjøper inn noe, eksempelvis spyletjenester, fra eksterne. Grunnen til dette er at spylebiler er dyre biler i innkjøp, og spylebehovet er såpass lite at det ikke forsvarer å ha egen spylebil. Drift og anlegg selger også tjenester til Verdal kommune. Drift og anlegg går med overskudd hvert år, noe som er tilsiktet for å kunne sette av midler til vedlikehold og utskifting av maskinparken ved behov.



Kilde: Colourbox

I forhold til styring mot driftsbudsjett er situasjonen ganske forskjellig for veg og park-området sammenlignet med vann og avløp. Vann og avløp er underlagt selvkostregimet, og alle inntekter (gebyrinntekter og andre inntekter) skal gå til forvaltning, drift og vedlikehold innen vann- og avløp. Det er også vanlig å avsette midler i fond innenfor VA-området for å jevne ut årlige variasjoner i budsjettbehov – noe som også gjøres i Levanger. Dette gir forutsigbarhet, mulighet for langsiktig planlegging, og gjør at disse tjenestene ikke i samme grad er underlagt prioritering av begrensede kommunale midler. Veg og park er ikke finansiert på samme måte, og må «konkurrere» med helse og velferd, skole og andre tjenesteområder om midler. Innen veg og park er behovet for driftsmidler varierende med klimatiske forhold. Ved utgangen av april er eksempelvis 50% av driftsbudsjettet for veg for 2022 brukt opp på grunn av mye snø og snøbrøyting, i tillegg til ekstremværet Gyda. Det er diskutert ulike tiltak for å greie å styre inn mot budsjetttrammen, f.eks. å slå av gatelys, eller redusere servicenivået på brøytingen til høsten/vinteren for å holde driftsbudsjettet.

Nyanlegg innen veg, vann og avløp og park

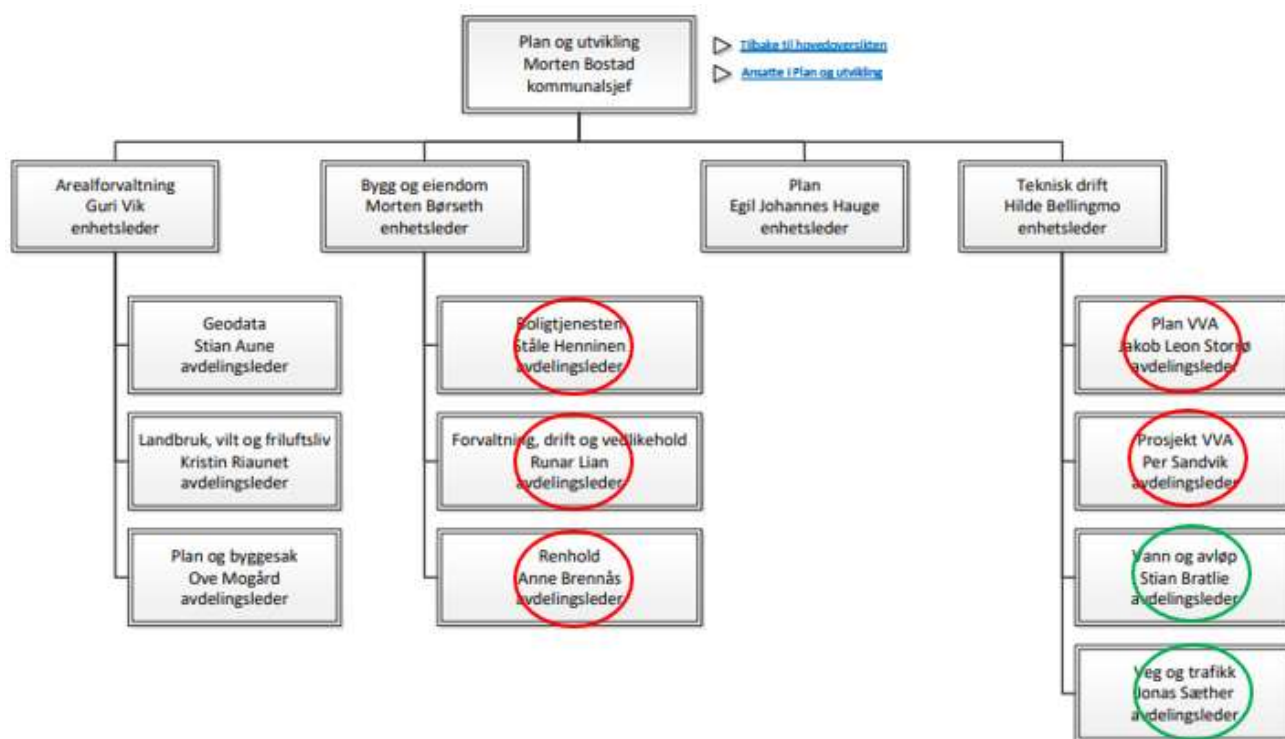
Drift og anlegg tar/får de nyanleggene de ønsker å utføre. Resten (anslått til ca 80%) går til eksterne entreprenører. Alt av planleggings- og prosjekterings-tjenester kjøpes også inn fra eksterne leverandører. Prosjektledelse og byggeledelse tas i egenregi. Innen samferdsel og infrastruktur brukes ofte utførelsesentrepriser, så også i Levanger. I denne entrepriseformen er det byggherre som styrer prosjekteringen og leier inn rådgivende ingeniører som utarbeider anbudsgrunnlaget. Utførelsesentrepriser gir byggherre større påvirkning på løsninger, kvalitet og levetid på anleggene som bygges. Utførelsesentrepriser med enhetspriser er den vanligste entrepriseformen innen infrastruktur, og spesielt innen vann og avløp. Det kan være flere grunner til dette, bl.a. at mye av arbeidet foregår i grunnen, med de overraskelser og uforutsette hendelsene det medfører, og grunnforhold er det byggherre som i de fleste tilfeller uansett har ansvar for. I utførelsesentreprisene konkurreres det på enhetsprisene for massetransport, fjellsprenging osv, og når entreprenør er valgt er enhetsprisene bestemt. Eventuelle uenigheter er redusert til omfanget av f.eks. masse som må transporteres. Vann- og avløpsanleggene kan sammenlignes med prosessanlegg, der driftskunnskap er essensielt for at anleggene skal fungere. Driftskompetansen på slike anlegg sitter hos byggherren/kommunen og ikke hos entreprenørene, noe som også et argument for å velge denne entrepriseformen innen denne sektoren.

Organisering i sammenligningskommunene

Melhus

Tjenestene som sorterer inn under Teknisk og Drift og anlegg i Levanger er i Melhus plassert under kommunalsjef for Plan og utvikling. Det er fire enheter innen området: Arealforvaltning, Bygg og eiendom, Plan og Teknisk drift.

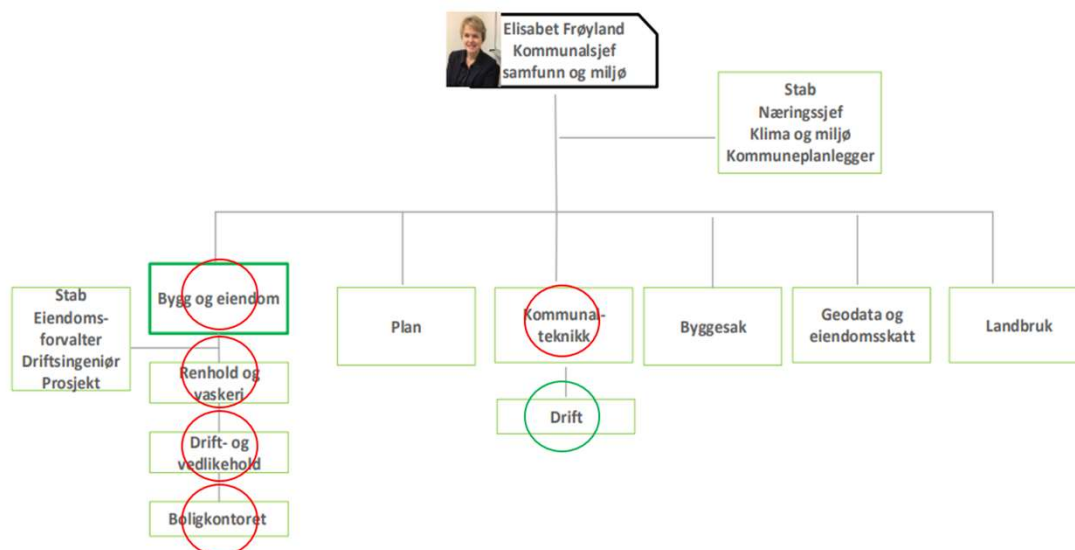
Sammenlignet med Levanger ville «boksene» med rødt vært på Teknisk og «boksene» med grønt vært på Drift og anlegg, skissert i organisasjonskart for Melhus:



Nes

Tjenestene som sorterer inn under Teknisk og Drift og anlegg i Levanger er i Nes kommune plassert under kommunalsjef for samfunn og miljø. Det er seks enheter innen området: Bygg og eiendom, Kommunalteknikk, Plan, Byggesak, Geodata og eiendomsskatt og Landbruk.

Sammenlignet med Levanger ville «boksene» med rødt vært på Teknisk og «boksene» med grønt vært på Drift og anlegg, skissert i organisasjonskartet på neste side:



Nes har for øvrig mye forklarende informasjon lagt ut på sine hjemmesider, noe som kan bidra til å redusere publikumshenvendelser.

Østre Toten

Oppgavene som sorterer under Teknisk og Drift og anlegg er sortert under sektor for samfunn, og består av følgende enheter:

- Utviklingsenheten
- Plan- og næringsenheten
- Kulturenheten
- Brannvesenet
- Vann og avløpsenheten
- Bygg og eiendomsenheten
- Bygg og eiendomsenheten har ansvar for forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale bygg, samt kommunale veger og gang-/sykkelveger. Enheten har også ansvaret for forvaltning av kommunens eiendommer, samt ansvaret for kommunalt hjelpemiddellager. Enheten har også ansvar for planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter innenfor bygg- og vegområdet. Drift og vedlikehold av kommunale veger er satt ut på konkurranse, og utføres for tiden av Mesta Drift AS, som også drifter og vedlikeholder det kommunale vegnettet i nabokommunen Gjøvik.

Vann- og avløpsenheten forvalter, planlegger, drifter og vedlikeholder kommunens vann- og avløpsanlegg.

Østre Toten har for øvrig lagt ut følgende info på sine hjemmesider, trolig for å konsentrere henvendelser til faste tider/unngå henvendelser hele tiden:

Vi ber publikum om å ta hensyn til følgende:

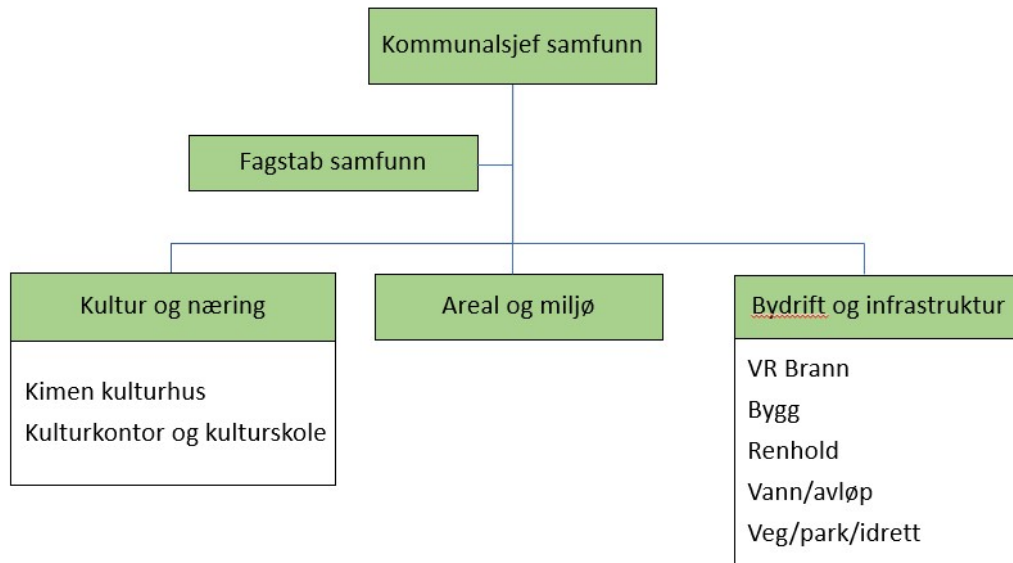
- Saksbehandlerne og andre på Vann og avløp er tilgjengelige på telefon på tirsdag og torsdag i innbyggertorgets åpningstider: 09:00 – 15:00.
- Vi oppfordrer til å sende oss e-post. Vi svarer fortløpende.
- Mandag, onsdag og fredag er Vann og avløp stengt for henvendelser og telefoner.

Stjørdal

Sektor Bydrift og Infrastruktur består av enhetene Brann, Renhold, Bygg, Vann/avløp og Veg/Park/Idrett. Drift er ikke skilt ut i egen enhet. Bygg, Vann/avløp og Veg/park/idrett har hver for seg driftsansvar for sine tjenesteområder. Veg/Park/idrett har for eksempel ansvaret for drift, vedlikehold og prosjektering av kommunale veger og anlegg. Park/Idrett jobber med utvikling, drift og skjøtsel av parker, offentlige friluftsområder, skolegårder, idrettsanlegg, tilskuddsordninger m.m.

Sammenlignet med Levanger er Renhold skilt ut som egen enhet, og Bolig er plassert under Kommunalsjef velferd.

Vann- og avløpsenheten forvalter, planlegger, drifter og vedlikeholder kommunens vann- og avløpsanlegg.



Trondheim

Organiseringen av administrasjonen i Trondheim kommune skiller seg vesentlig ut fra de andre sammenligningskommunene på grunn av antall innbyggere og størrelse på administrasjonen, som er inndelt i flere enheter.



Enhetene i Trondheim som dekker tjenesteområdet til Teknisk og Drift og anlegg er Eierskapsenheten, Kommunalteknikk, Trondheim bydrift, Trondheim eiendom, Enhet for idrett og friluftsliv og Trondheim parkering. Disse enhetene er fordelt på tre kommunaldirektører

Oppsummering organisering og ansvarsfordeling

Oppsummering fra intervjuene

I intervjuene som er gjennomført er det blant annet spurt om hvordan dagens organisering og praksis fungerer og om hva som er bra og hva som fungerer mindre bra:

- Teknisk og Drift og anlegg samarbeider godt og effektivt
- Samlokalisering av Teknisk og Drift og anlegg hadde gjort samarbeidet enklere og mer effektivt
- Teknisk har et stort ansvarsområde med stor publikums- og politikerinteresse. Det er krevende å svare ut/yte god nok service til alle henvendelser som kommer, og enhetsleder blir ofte flaskehals
- Publikumshenvendelser tar mye tid
- Det er vanskelig å frigi tid til strategisk arbeid med temaplaner osv
- BUM fungerer godt slik den praktiseres i dag. Det er tydelige roller og ansvar, og modellen synliggjør kostnadene knyttet til drift.
- Det er viktig å ha egen driftsavdeling både av beredskapshensyn og i forhold til kunnskap om infrastrukturen
- Innen kommunale boliger er det ønske om mer samordning med helse for å kunne jobbe mer forebyggende og redusere vedlikeholdsbehov
- Personalansvar på Teknisk kan i større grad delegeres
- Soneinndeling av renholdstjenester kan gi mer fleksibilitet og mulighet for å jobbe på tvers av bygg, og etter hvert redusere vikarbehovet
- Det jobbes en god del overtid, spesielt på Teknisk
- Det er en del stillinger som savnes/ikke er besatt med bakgrunn liten kapasitet til å gjennomføre rekrutteringsprosess, eksempelvis til stillingen som vegsjef
- Generasjonsskifte på gang i flere avdelinger – viktig å få på plass erstattere de som går av med pensjon før erfaring og kunnskap forsvinner ut
- Sammenslåingen av Bygg og eiendom og Kommunalteknikk var ikke heldig – det kommunaltekniske området blir marginalisert
- Avdelingene som tidligere utgjorde Kommunalteknikk, ser få/ingen fordeler med at Bygg og eiendom og Kommunalteknikk ble slått sammen
- Park mangler bestiller på Teknisk – dette er savnet
- Innen park pekes det på at det kan være et innsparingspotensial i å slutte med å dyrke frem blomster/beplantning i egenregi
- Oppfølging fra politisk nivå har økt betydelig og det tar mye tid å svare ut
- Formålet med BUM var at Drift og anlegg skulle generere overskudd som skulle brukes til nyinvestering i maskinpark, dette overskuddet har ikke Drift og anlegg
- Levanger har hatt en økning i bygningsmasse over tid, uten at budsjettet har tatt høyde for dette. Det har derfor vært krevende å styre mot budsjett knyttet til dette området.

Fordeler og ulemper med BUM

Basert på gjennomgangen av Teknisk og Drift og anlegg, og på teori omkring BUM med intern utfører har vi satt opp fordeler og ulemper sammenlignet med å ha intern driftsavdeling, og med å sette bort oppgavene til ekstern utfører.

Fordeler og ulemper med BUM med intern utfører sammenlignet med intern driftsavdeling	
Fordeler	Ulemper
Nødvendiggjør tydelige roller og ansvarsområder (men ingen ting i veien for at man kan ha det også med intern driftsavdeling uten BUM, tilsarende det man har f.eks. innen renhold i Teknisk)	Skarpt skille og økt avstand mellom drift og forvaltning. Dette kan redusere muligheten til å optimalisere ressursbruken. Det kan også gi grunnlag for mistillit mellom partene, og mål/incentiver som drar i ulik retning (D&A får anerkjennelse for å skape overskudd, Teknisk ønsker å kjøpe tjenestene så billig som mulig)
Nødvendiggjør utarbeidelse av timepriser på tjenestene som utføres. Dette gir grunnlag for å vurdere om prisene er konkurransedyktige med eksterne leverandører (utarbeidelse av timepriser er ikke nødvendig på samme måte med en intern driftsavdeling, men ingen ting i veien for at det gjøres da også)	Overskuddet som genereres i DA, som finansieres av Teknisk, går ikke nødvendigvis tilbake til Teknisk. Medfører at Teknisk finansierer andre sektorer i kommunen (dette kan være en ulempe for Teknisk, ikke nødvendigvis for resten av kommunen. For øvrig betenkelig dersom et selvkostområde på denne måten indirekte er med på å finansiere andre tjenestekområder)
Nødvendiggjør etablering av avtale om hva som skal utføres og med hvilken kvalitet. Gir oversikt over omfang av oppgaver og bevissthet om tjenestekvalitet.	BUM er et avtalebasert, formalisert forhold mellom bestiller og utfører som krever jevnlig oppfølging av avtalen dersom den skal fungere, og revisjoner når oppgaver endres. Dette genererer transaksjonskostnader som man ikke har uten BUM.
	Ingen sanksjonsmuligheter for bestiller dersom utfører leverer for dårlig kvalitet eller ikke holder riktig prisnivå.

Fordeler og ulemper med BUM med intern utfører sammenlignet med ekstern utfører	
Fordeler	Ulemper
Bedre beredskap; kommunen har personell som "kan" anleggene, deres funksjon og plassering	Eksterne får ikke tilgang til å levere, betyr redusert marked og markedsmuligheter for privat næringsliv som kunne tatt oppgavene
Forutsigbarhet og trygghet for at man får levert tjenestene.	Ingen konkurranse om oppgavene, og dermed ingen trygghet for at prisene er konkurransedyktige
Driftspersonalet har større eierskap til og ansvarsfølelse for anleggene, kommunen som tjenesteyter og kommunens mål, også i forhold til tjenestekområder de ikke har direkte ansvar for.	Ekstern utfører nødvendigvis i mye større grad behov for tydelighet i avtaleforholdet vedrørende priser og tjenestekvalitet, og med det økte kostnader til utarbeidelse av konkurransegrunnlag, gjennomføring av konkurranse og ikke minst kontraktsstyring/avtaleoppfølging
Forutsigbarhet og trygghet i forhold til prisnivå på tjenestene. Dersom det er få leverandører av tjenestene som etterspørres kan prisene bli høyere enn med intern leverandør.	Intern utfører har ikke mulighet til å være like fleksibel i forhold til å tilpasse kapasitet etter oppgavevolumet til enhver tid (f.eks. redusere antall anatte når behovet endrer seg). Eksterne leverandører kan gå ut i markedet og konkurrere om andre oppgaver hos andre oppdragsgivere.

Levanger i forhold til sammenligningskommunene

Melhus kommune og Nes kommune ser ut for å ha organisert seg forholdsvis likt. Begge har egen enhet for Bygg og eiendom og egen enhet for de kommunaltekniske områdene (kalt Kommunalteknikk i Nes kommune og Teknisk drift i Melhus). Østre Toten kommune har plassert forvaltning og ansvar for drift av kommunale veger i Bygg og eiendom og ikke sammen med Vann og avløp slik det er gjort i Melhus og i Nes kommune. I Stjørdal ser det ut for å være en ekstra enhet sammenlignet med Levanger da Vann og avløp og Veg/park/idrett ikke er i samme enhet. I Trondheim er administrasjonen enda mer inndelt, og både Eierskapsenheten, Kommunalteknikk, Trondheim bydrift, Trondheim eiendom, Enhet for idrett og friluftsliv og Trondheim parkering ivaretar det som ligger under Teknisk og Drift og anlegg i Levanger. Trondheim er for øvrig den eneste av sammenligningskommunene som har skilt ut drift av infrastruktur i egen enhet (Trondheim bydrift), tilsvarende det Levanger har gjort. Trondheim hadde tidligere bestiller/utfører-modell med intern utfører, men avviklet modellen i 2013.

Både ut fra hvordan sammenligningskommunene er organisert, og fra intervjuene som er gjennomført stiller vi spørsmål ved om ikke Teknisk burde vært delt i to med en Bygg og eiendomsenhet og en Kommunalteknisk enhet slik det var før 2020. Drift og anlegg kan da legges inn under Kommunalteknikk som en, to eller tre avdelinger.

Det er ingen hindringer i veien for at fordelene som er nevnt med BUM kan videreføres i en slik organisering. En slik organisering kan også gi større rom for tettere samarbeid og felles incentiver for effektiv tjenesteyting innenfor tjenesteområdene som da vil sortere inn under Kommunalteknikk.



6

Vurdering knyttet
til
effektiviserings-
potensial

Utforming av effektiviseringstiltak

Levanger har de siste årene skjært vedlikeholdsbudsjettet til et minimum. Dette er ikke bærekraftig i det lange løp, og hensikten med prosjektet var å få vurdert om det er uutnyttet effektiviseringspotensial i organisasjonen som kan frigi midler til vedlikehold. Dette kan være gjennom bedre arbeidsprosesser, annen organisering, ledelse, annen fordeling egenproduksjon/eksternt kjøp eller andre forbedringspunkter som kommunen selv ikke overskuer.

Dette kapittelet oppsummerer alle tiltak som har vært utviklet i prosessen som kan bidra til dette, og er fordelt i følgende kategorier:

1. Kvantifiserbare tiltak som kan bidra til en mer effektiv drift og er utarbeidet med formål om å frigjøre midler til vedlikehold. Tiltakene i denne kategorien er vurdert ift. konsekvens, gjennomførbarhet og forventet økonomisk effekt
2. Tiltak som bør utredes nærmere før vurdering, og/eller som ikke er kvantifiserbare
3. Tiltak for bedre virksomhetsstyring og effektiv drift

Tiltakene er utformet med bakgrunn i innledende analyser basert på KOSTRA-tall, gjennomgang av ledelsessystem og gjennomgang av dagens organisering, ansvar og roller. I tillegg er tiltak i kategori 1 og 2 utarbeidet sammen med kommunen gjennom intervju og workshop. Disse tiltakene er kvalitetssikret og gjennomgått med relevante nøkkelpersoner i ettertid. Tiltakene i kategori 3 er tiltak som ikke har kommet direkte fra kommunen selv, men som vi tror vil ha stor verdi for kommunen for å få en mer effektiv drift.

Gjennomgang av tiltak per kategori gjennomgås i sin helhet i påfølgende sider.

Kilde: Colourbox



Kvantifiserbare tiltak: 18 effektiviserings-tiltak estimert til 8 millioner kroner

Sammen med ledere, ansatte og tillitsvalgte i Levanger kommune har vi utviklet totalt 18 tiltak som kan gi kostnadsreduksjon/inntektsøkning til tjenesteområdet. Totalt vil disse tiltakene kunne gi innsparing på 8 mill. kr. i året.

Tiltakene har blitt beskrevet med konsekvens og forutsetninger for gjennomføring, samt estimert effektiviseringspotensial.

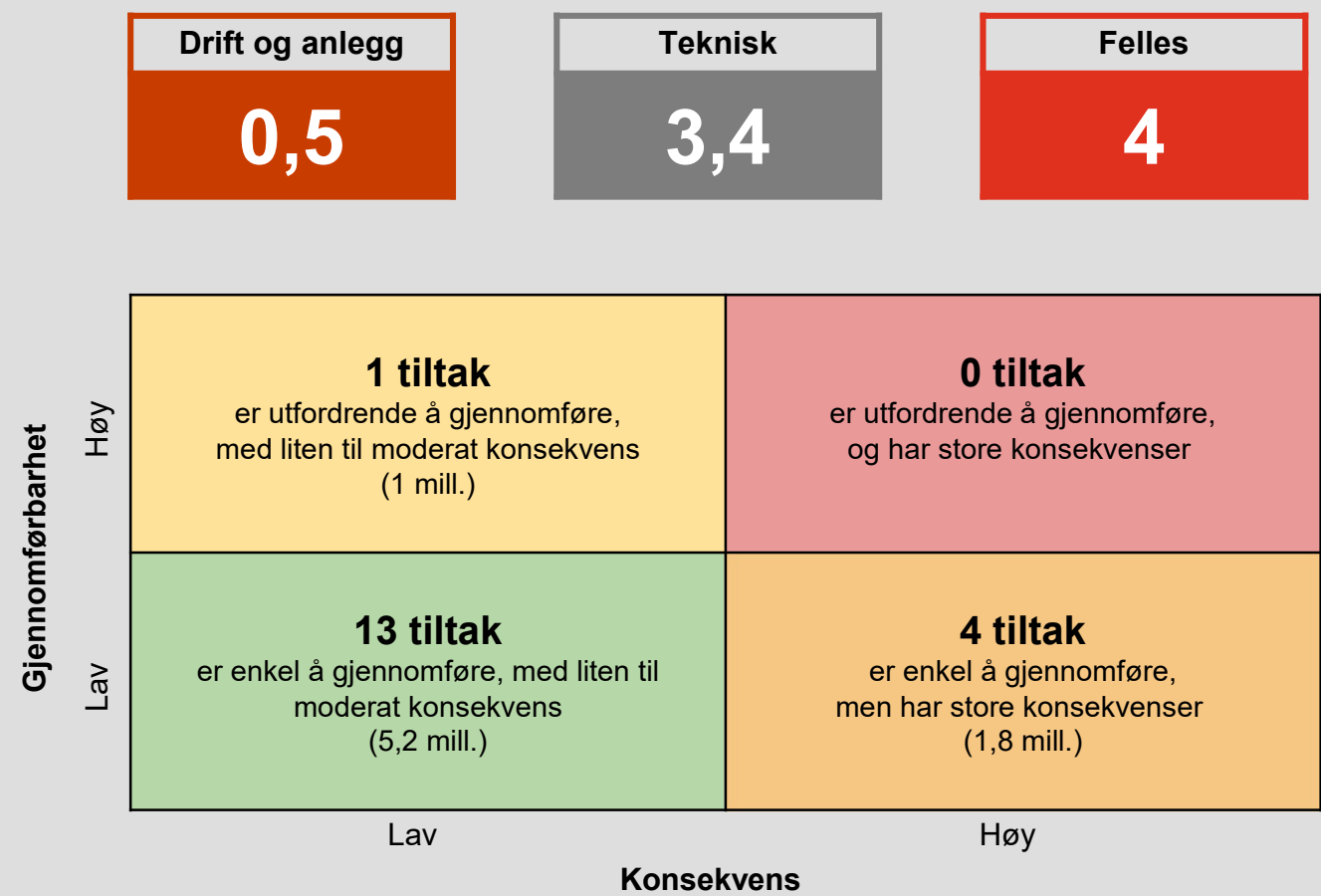
Konsekvens tar for seg hvilke negative konsekvenser tiltaket vil ha for brukere, ansatte, innbyggere og næringsliv, samt øvrige samfunnsmessige konsekvenser i Levanger kommune. Formålet med å belyse konsekvens av hvert enkelt tiltak er å ha flere parametere enn kun effektiviseringspotensial å vurdere tiltakene etter.

Gjennomførbarhet viser hvor krevende det vil være for kommunen å gjennomføre tiltaket og å oppnå ønsket effekt (mtp. arbeidsinnsats, tidsbruk, ressurser, behov for endringer i arbeidsmåte, bygningsmasse o.l., evt, hindringer i lovverk.

Effektiviseringspotensialet viser hvor mye det vil være realistisk å oppnå ved tiltaket. I enkelte tilfeller kan det være mulig å oppnå enda større effektivisering enn det som er lagt til grunn, men dette er usikkert, og vi har derfor lagt oss på hva vi mener er realistisk for kommunen å oppnå.

Prioritering av innsparingstiltak
Basert på beskrivelser av konsekvenser og forutsetninger for gjennomføring har vi vurdert tiltakets konsekvens og gjennomførbarhet på en skala fra 1-10, og slik gjort en prioritering av alle innsparingstiltakene. Samlet vil disse vurderingene vise hvor attraktivt hvert enkelt tiltak er for Levanger kommune å innføre.

Fordeling av anbefalte effektiviseringstiltak etter enhet og type tiltak*



*Tiltak er summert ut fra lavest mulig innsparingspotensial

Effektiviseringstiltak: Drift og anlegg



Drift og anlegg

1

Investere i nytt utstyr før vedlikeholdskostnad blir for stor

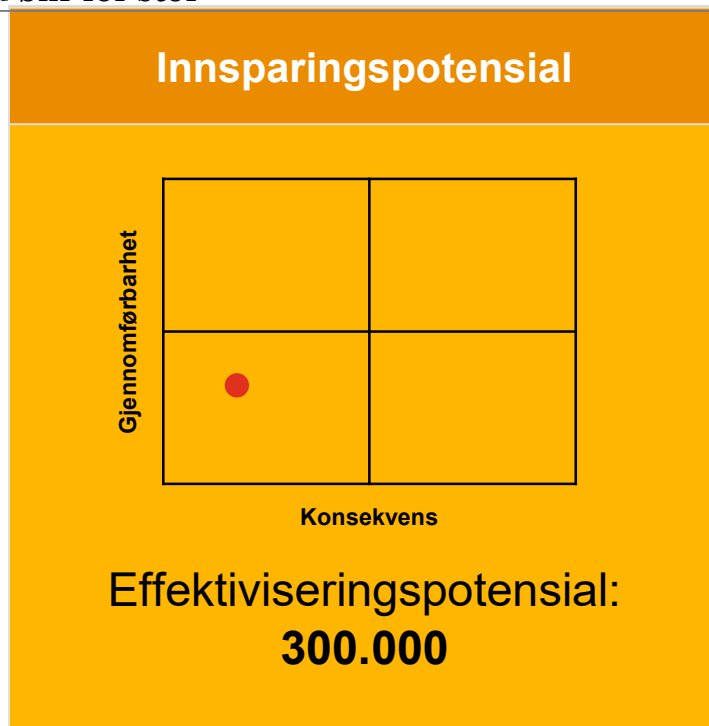
2

Reforhandle dieselavtale

Effektiviseringstiltak: Drift og anlegg

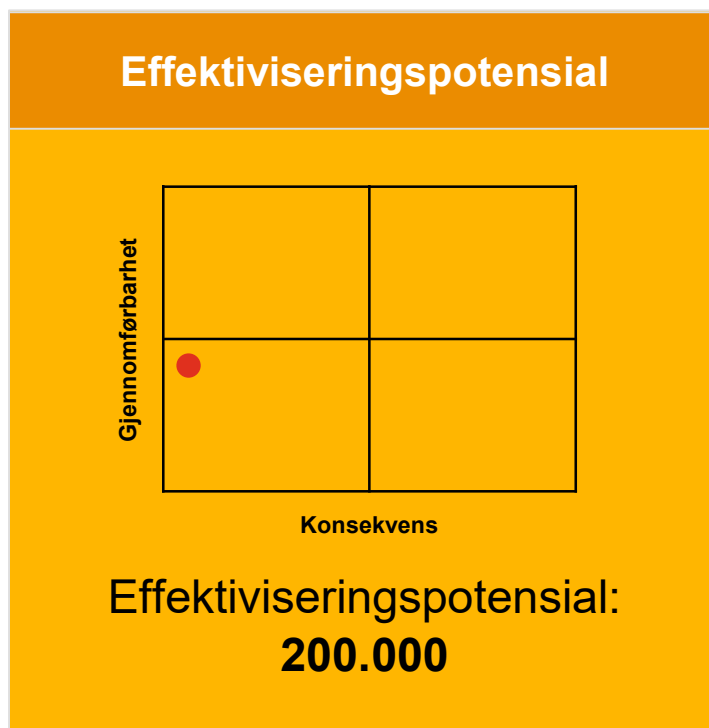
Investere i nytt utstyr før vedlikeholdskostnad blir for stor

Beskrivelse 	Investere i nytt utstyr med serviceavtale før vedlikeholdskostnad blir for stor, bidrar til å holde nede timekostnad. Gjør det enklere å budsjettere både drifts- og investeringskostnader. Eks. 14 år gammel varebil må skrotes pga. rust og kjøreforbud, 7 år gammel hjullaster med lang alarmliste der leverandør har utfordringer med å finne elektroniske problemer, veghøvel med metallspon i olje fremaksel.
Konsekvens 	Ikke vurdert å ha noen negative konsekvenser.
Forutsetning for gjennomføring 	I dag får enheten ikke tilstrekkelig investering til å håndtere dette. Forslag er å beholde overskudd i enheten eller etablere maskinfond. Må forandres i budsjett for 2023. Krever politisk aksept.



Reforhandle dieselavtale

Beskrivelse 	Drift og anlegg betaler i dag 2kr/l mer enn de trenger i dag, som tilsvarer 200.000 kr. Dagens avtale er inngått av Innherred innkjøp.
Konsekvens 	Reforhandle handelsavtalen. Vil ha utelukkende positive konsekvenser for kommunen.
Forutsetning for gjennomføring 	Dagens avtale må reforhandles. Avtalen løper til februar 2023. Nye avtaler må inngås iht. lov om offentlige anskaffelser.



Effektiviseringstiltak: Teknisk



Teknisk

- 1 Redusere strøing på vinterstid
- 2 Redusert frekvens på brøyting av kommunale eiendommer
- 3 Samkjøre anskaffelser til brøyting av kommunale eiendommer og kommunal veg
- 4 Soneinndeling renhold
- 5 Renhold: Flytte mindre reparasjoner fra eksternt til driftspersonell på bygg og eiendom
- 6 Renhold: Redusert bruk av renholdsmidler
- 7 Redusert renholdsfrekvens
- 8 Redusere skadedyrbekjempelse
- 9 Selge eiendommer/tomter iht. vedtak
- 10 Opprette boligveileder
- 11 Minimere stell av uteområde på Staup
- 12 Økt fokus på energiforbruk
- 13 Privatisere kommunal vei

Effektiviseringstiltak: Teknisk

Redusere strøing på vinterstid

Beskrivelse 	Vurdere å redusere sandstrøing i sentrum, og vurdere bruk av veisalt i sentrum. Sette funksjonskrav i kontraktene med entreprenørene slik at det strøs bare ved behov.
Konsekvens 	Kan gi redusert fremkommelighet og større risiko for skader som følge av fall (f.eks økt sannsynlighet for lårhalsbrudd hos eldre) Tiltaket bidrar til mindre behov for kosting om våren og mindre støvproblemer i sentrum.
Forutsetning for gjennomføring 	Etablere system og utstyr for håndtering av salt. Vurdere andre forebyggende tiltak som kan redusere konsekvensene av gjennomføring av tiltaket.



Redusert frekvens på brøyting av kommunale eiendommer

Beskrivelse 	Justere krav til når det skal brøytes kommunale eiendommer (skolegårder, interne gangstier, parkering til lærere etc.). Ikke ha beredskap på brøyting, kun brøyting på dagtid. Dette er kontraktshjemlet per i dag. Bruker 2-3 mill. på vintervedlikehold, kan spare 20%.
Konsekvens 	Mindre fremkommelighet internt på kommunale eiendommer, sporete og glatte veier, misfornøyde brukere og besøkende. Kan gi økte kostnader for andre sektorer mtp. skader etc. Vil kanskje kreve mer arbeid og mer utstyr hvis snømengden bygger seg opp.
Forutsetning for gjennomføring 	Krever intern forståelse hos brukere av våre bygg. Kjøpes delvis inn av eksterne, må reforhandle kontrakter.



Effektiviseringstiltak: Teknisk

Samkjøre anskaffelser til brøyting av kommunale eiendommer og kommunal veg

Beskrivelse 	Slå sammen anbud for brøyting av kommunal veg og brøyting ved kommunale bygg i sentrum. Vil gi effektiviseringspotensial for entreprenør, og sannsynligvis rimeligere tjenester.
Konsekvens 	Ingen negative konsekvenser for kommunen.
Forutsetning for gjennomføring 	Fordrer at man sier opp avtale før 1. juli, og kjører ny konkurranse.



Soneinndeling renhold*

Beskrivelse 	Renhold i kommunen deles inn i 4 soner – hvor 1 renholder i hver sone er soneleder (totalt 4 soneledere), og forflytter faste ansatte i sin sone etter en rulleringsmodell. Med tanke på ekstraarbeidet vil det ligge en ekstra kostnad i et funksjonstillegg til sonelederne: (4 x 25000,- = 100 000,-) Estimat besparelse: 200 000,-
Konsekvens 	Bedre ressursutnyttelse. Mindre behov for vikarer. Motstand i renholdsgruppa mot å delta i ordningen. Motstand fra enheter som opplever dårligere renhold.
Forutsetning for gjennomføring 	- Utarbeide sonefordeling for område - Utarbeide planer over prioritert areal, tidsressurs, m.m. for hvert enkelt bygg, i samarbeid med fagforening, renholdsgruppen. - 4 motiverte soneledere (2 års avtale?) - Transportordning som ivaretar ansatte uten førerkort/bil



*Tiltaket er allerede under planlegging
Levanger kommune | Gjennomgang av Teknisk enhet og Drift og anlegg

Effektiviseringstiltak: Teknisk

Renhold: Flytte mindre reparasjoner fra eksternt til driftspersonell på bygg og eiendom

Beskrivelse 	Renhold har en maskinpark, hvor reparasjoner/kostnader svinger en del. Driftstekniker kan ta mindre reparasjoner på maskinpark – og jevnlig service.
Konsekvens 	Vil binde opp en driftstekniker i perioder.
Forutsetning for gjennomføring 	Må gjøres en vurdering om det skal være kun etter behov, eller om det skal være jevnt vedlikehold. Krever elektrikerkompetanse (som finnes internt), evt. opplæring.



Renhold: Redusert bruk av renholdsmidler

Beskrivelse 	Fokus og gjennomgang av renholdsmidler - vurderes opp mot forbruk på hvert bygg. Mindre bruk av spesialmidler med høy kostnad.
Konsekvens 	Ingen negative kostnader.
Forutsetning for gjennomføring 	Forutsetter en gjennomgang på alle bygg med alle renholdere og vikarer.

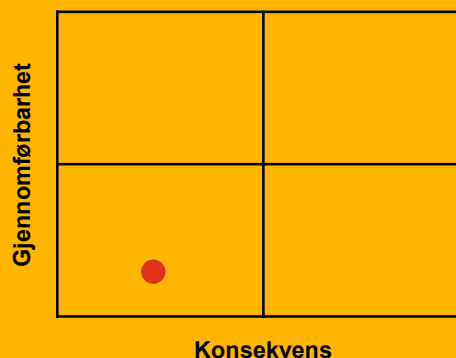


Effektiviseringstiltak: Teknisk

Redusert renholdsfrekvens

Beskrivelse 	Redusere renhold på kommunale bygg, til eks. klasserom. Om mulig at tekniske løsninger, eks. robotstøvsugere, kan erstatte redusert manuelt renhold. Også mulig å se dette tiltaket i kombinasjon med Soneinndeling renhold: Eks. ved fravær i et bygg reduseres renholdet gitt en prioriteringsplan i 2 dager, før tiltaket med soneinndeling trer i kraft for 3 dager. Fravær over 5 dager overføres til tilkallingsvikarordning.
Konsekvens 	Redusert renholdskvalitet og motstand fra brukere ved bygg. Tekniske løsninger vil kreve investeringsmidler. Overtallighet med gode løsninger på omplassering.
Forutsetning for gjennomføring 	Utarbeide ordning i samarbeid med representanter fra renholdsgruppen og fagforeninger.

Effektiviseringspotensial

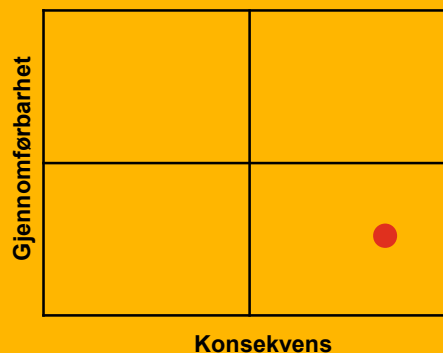


Effektiviseringspotensial:
100.000

Redusere skadedyrbekjempelse

Beskrivelse 	Bruker per i dag ca. 600-700.000 på skadedyrsbekjempelse og forebyggende arbeid (rammeavtale). Redusere omfanget av forebyggende arbeid til et lavere nivå basert på erfaringer med dagens omfang.
Konsekvens 	Kan gi mer skadedyr inne i byggene dersom ikke omfanget av forebygging ikke jevnlig evalueres. Kan da gi mindre fornøyde brukere av byggene og mer skader på bygg/inventar.
Forutsetning for gjennomføring 	Krever forståelse hos brukere av bygg. Økt dialog med skadedyrbekjemper om det er behov. Rammeavtalen og omfanget av forebygging må være fleksibelt, og basert på jevnlig evaluering for å sikre at tjenesten leveres på riktig nivå og ikke medfører skader på bygg og inventar.

Effektiviseringspotensial



Effektiviseringspotensial:
200-300.000

Effektiviseringstiltak: Teknisk

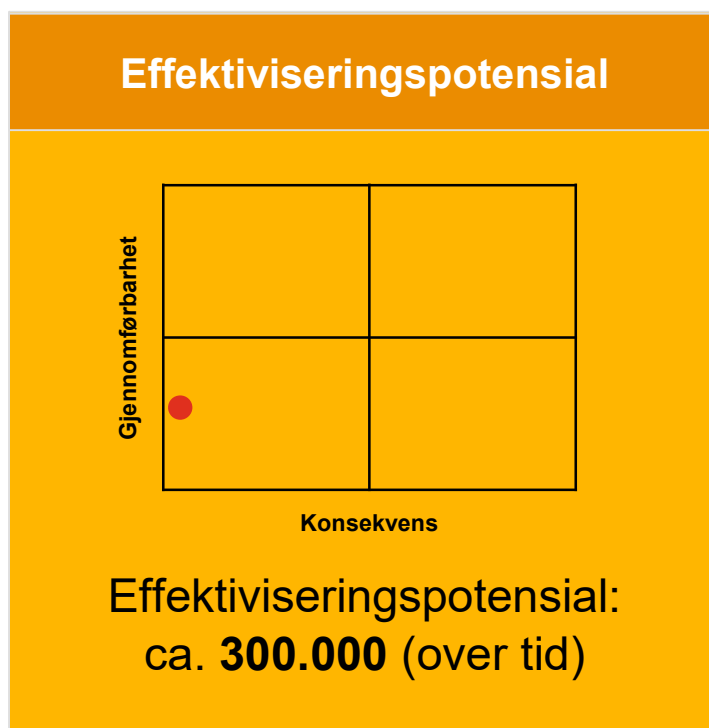
Selge eiendommer/tomter iht. vedtak

Beskrivelse 	Selge tre aktuelle eiendommer/tomter. Driftskostnader første halvår på tomme bygg: 30.000, forsikring: 208.000, Helårseffekt ca. 300.000. Alt 1: Selge as-is. <i>Fordeler:</i> Kjøper får utvikle/regulere tomte. Kostnader til drift og forsikring reduseres når salget er foretatt. LK ingen utgifter til omregulering. <i>Ulemper:</i> lavere pris. Alt 2: LK regulerer tomte til ønsket formål. <i>Fordeler:</i> Høyere pris, styrer bruken. <i>Ulemper:</i> kostnader ved regulering, takst og salg. Usikkert om LKs egeninnsats blir veid opp av høyere pris. Alt 3: Rive bygg og selge tomt uten bygg. <i>Fordeler:</i> redusert usikkerhet og framtidige kostnader for ny eier, kan gi høyere pris. <i>Ulemper:</i> Rivekostnad.
Konsekvens	Ulike konsekvenser ved ulike avhendingsalternativer (beskrevet over).
Forutsetning for gjennomføring 	Gjøre alternativvurdering for den enkelte eiendom som skal avhendes om hva som lønner seg for kommunen. Bør avklares med politisk styre om denne vurderingen skal legges fram med forslag til vedtak vedr. valg av alternativ.



Opprette boligveileder

Beskrivelse 	Opprette Boligveileder som skal drive forebyggende arbeid for å redusere vedlikeholdsbehov i kommunale bolig er grunnet hærverk eller manglende bokompetanse. Redusert kostnad til vedlikehold estimeres økende til 300.000 pr år. (Budsjett i 2021: 2 mill drift + 2 mill investering)
Konsekvens 	Ingen negative konsekvenser.
Forutsetning for gjennomføring 	Bør være en intern omorganisering/avklaring. Vurdere samarbeid med andre enheter, f.eks. helse og velferd. For at tiltaket skal lønne seg må tiltaket baseres på omdisponering/omgjøring av allerede finansierte stillinger. Vurdere om stilling finansieres 50% av Teknisk



Effektiviseringstiltak: Teknisk

Minimere stell av uteområde på Staup

Beskrivelse



Per i dag overføring til DA på 1,5 mill for drift/vedlikehold av uteområder på Staup. Redusere omfanget av kommunal innsats til kun plenklipping. Øvrig stell av uteområdene må baseres på frivillighet eller annet dersom området skal holdes i stand.

Konsekvens



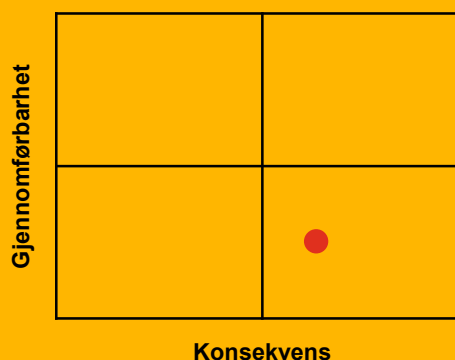
Tiltaket medfører mindre inntekt på DA (ca 1 årsv erk), og færre feriearbeidere på Staup. Dårligere/mindre attraktivt turområde som benyttes av mange. Kan føre til at restaurant blir mindre attraktiv for utleie.

Forutsetning for gjennomføring



Politisk vilje til å gjennomføre tiltaket. DA må nedbemanne, eller få tilført andre oppgaver som i dag kjøpes eksternt dersom tiltaket skal ha økonomisk effekt.

Effektiviseringspotensial



Effektiviseringspotensial:
1.000.000

Økt fokus på energiforbruk

Beskrivelse



I kommunen brukes strøm i mengder, men det er ikke fokus på forbruk og måltall. Økt fokus kan bidra til reduserte strømkostnader.

Konsekvens



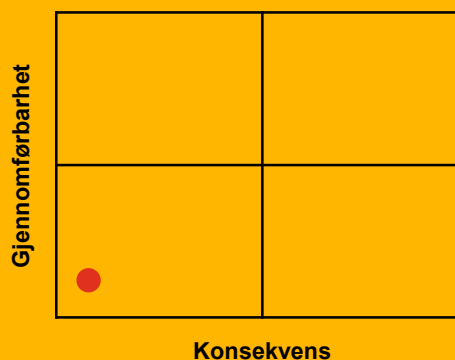
Ingen negative konsekvenser.

Forutsetning for gjennomføring



At forbruk blir kjent for bruker. Separering mellom drift og oppvarming i renseanlegg slik at dette kan tas opp i ukentlige/månedlige rapporter.

Effektiviseringspotensial



Effektiviseringspotensial:
150.000

Effektiviseringstiltak: Teknisk

Privatisere kommunal vei

Beskrivelse



Redusere kommunens utgifter til drift og vedlikehold av veg gjennom å privatisere deler av det kommunale veinettet.

Konsekvens



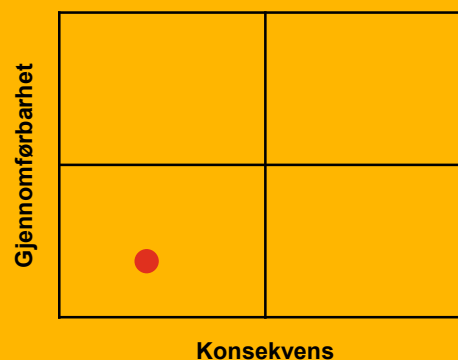
Ansvar for drift og vedlikehold må overtas av de som bor/har adkomst fra veien. De må også overta utgiftene til drift og vedlikehold. Kan ha konsekvenser for verdi på eiendommer og bolyst.

Forutsetning for gjennomføring



Det må etableres kriterier for hvilke veier som skal privatiseres, og gjøres kost/nytteberegninger. Dersom det er veier DA drifter i dag, må DA nedbemanne eller få tilført oppgaver som i dag kjøpes inn eksternt for at tiltaket skal ha effekt. Tiltaket har sannsynligvis stor politisk interesse og det må være politisk vilje til tiltaket.

Effektiviseringspotensial



Effektiviseringspotensial:
550.000-700.000

Felles tiltak



Felles tiltak

1

Økt styring av kommunens handlingsplan

2

Avgiftsbelagte parkeringsplasser på kommunale eiendommer

3

Redusere ubrukte programvarelisenser i DA og Teknisk

Effektiviseringstiltak: Felles tiltak

Økt styring av kommunens handlingsplan

Beskrivelse 	Kommunens handlingsplan samfunn er for omfattende og det legges inn tiltak uten å synliggjøre kostnadskonsekvenser. Tiltaket består i å etablere regler for å legge inn tiltak, eksempelvis at det skal være gjennomført forstudie med kostnadsberegning og konsekvenser.
Konsekvens 	Bedre styring, mer effektiv bruk av tid, budsjettmidler tilpasset tiltakene som da er kostnadsberegnet.
Forutsetning for gjennomføring 	Må gjennomføres i dialog med politisk styre.



Avgiftsbelagte parkeringsplasser på kommunale eiendommer

Beskrivelse 	Alle som parkerer på kommunal eiendom må betale for parkering (f.eks. skoler, barnehager, omsorgssenter, institusjoner etc.). Omtrent 800 parkeringsplasser tilgjengelig. Legger til grunn 5 kr per time og 50 % dekning på parkeringsplassene. Potensielt 2,9 mill. i inntekt per år.
Konsekvens 	Økte utgifter for kommunale ansatte og besøkende til bygg. Endel engangutgifter for skilting og tilrettelegging. Må kanskje øke på frekvens kontroller (en ekstra stilling parkeringsvakt?)
Forutsetning for gjennomføring 	Krever politisk vedtak.

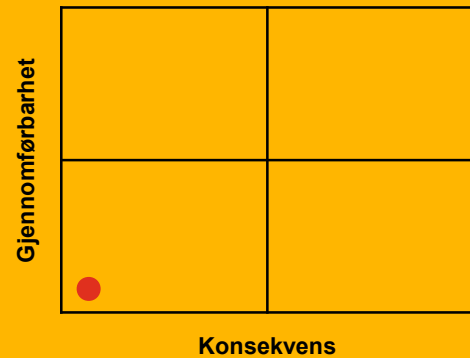


Effektiviseringstiltak: Felles tiltak

Redusere ubrukte programvarelisenser i DA og Teknisk

Beskrivelse 	Mange ansatte på DA og renhold benytter seg sjelden av programvare på PC, som har en lisenskostnad på 3500-4000 kr per ansatt. Web-løsning gir tilgang til e-post mm, Compilo kan brukes via mobiltelefon. Overgang til Web-løsning sparer 2000kr per ansatt. Renhold: ca. 50 ansatte Drift og anlegg: 15 ansatte
Konsekvens 	Ansatte har ikke tilgang til andre programvarer enn de mest nødvendige (e-post, Compilo).
Forutsetning for gjennomføring 	Kartlegge hvem som ikke har behov og si opp lisenser for gjeldende ansatte.

Effektiviseringspotensial



Effektiviseringspotensial:
130.000

Tiltak som bør utredes nærmere før vurdering, og/eller som ikke er kvantifiserbare

Andre potensielle tiltak som har kommet opp i diskusjonen med de ansatte i kommunen, men som ikke har tilstrekkelig nok informasjon til å tas med i vurderingen, eller som er utfordrende å kvantifisere, er likevel interessant og bør ikke forkastes. Disse tas med videre i en egen samlepost over potensielle tiltak som bør ses nærmere på, men som må utredes nærmere før vurdering.

Tiltak til vurdering innen drift og anlegg

- DA gjør i dag en stor jobb knyttet til gjennomføring av arrangement. Bestillingen går til Kultur og Tekniske tjenester fra formannskapet. Timene som DA legger ned i dette arbeidet føres som kostnad i DA. Tiltaket går på å vurdere å gjøre en intern fakturering slik at kostnaden for arbeidet føres der hvor kostnaden høres hjemme/aktiviteten skjer. Konsekvensen blir at utgiften vil føres i en annen avdeling i kommunen og forutsetter en avklaring mellom involverte parter.
- Vurdere reduksjon/kutt av egendyrking av beplantning i gartneri: Kommunen kan potensielt spare penger på å kjøpe ferdig beplantning framfor å dyrke selv. Dette kan også frigjøre kapasitet i Park til bedre oppgaveløsning i tjenesten. Kan medføre reduksjon i inntekter for Park på dette området.

Tiltak til vurdering innen teknisk

- Oppfølging av privat utbygging: Det mangler god oppfølging av privat utbygging, både det som skal overtas av kommunen og tilkobling av stikkledninger. Vil gi bedre kvalitet på "utført" arbeid, både teknisk gjennomføring og for ledningskartverket. Dette antas å både forenkle drift og øke levetid. Tiltaket vil trolig kreve ekstra personell for å gjennomføre. Kostnader for dette bør kunne legges på tiltakshaver.
- Vurdere organisering av personal- og driftsansvar renhold/driftsteknikere: Det må gjøres en vurdering hvilke fagledere som skal ha hvilket ansvar (f.eks. alternativ 1. Separere drift og personal i én gruppe for renhold og én gruppe for driftsteknikere, eller Alternativ 2. Separere personal i grupper med renhold/driftsteknikere i alle grupper. Tiltaket kan bidra til å redusere overtid i tjenesten, men forutsetter en omorganisering av roller og ansvar.
- Etablere rammeavtaler på håndverkertjenester: Det er ingen rammeavtaler i dag for kjøp av elektrikertjenester, snekker, håndverker etc. Dette er bestilt hos Innherred innkjøp, men er pt. ikke laget noen utlysning på.
- Vann og avløp: Spare i energikostnader ved endring av trykksoner, lekkasjereduksjon på vann og reduksjon av fremmedvann i avløpsledninger. Vil gi billigere og bedre tjenester for innbyggere og mindre forurensningsutslipp. Langsiktig arbeid.
- Vurdere å si opp/reforhandle avtaler med idrettslag som kveldsvaktmester. Krever annet system rundt utleie av haller, også noe teknisk.
- Forpliktende vedlikeholdsplaner for veg og bygg.
- Innføre intern husleie til brukere av bygg (vil flytte kostnaden til andre enheter internt i kommunen).
- Styrke samarbeid med Innherred innkjøp: Etablere et bedre samarbeid mellom innkjøp og teknisk. I dag oppleves det at innkjøp ikke har god nok kompetanse på kjøp av tekniske tjenester, som resulterer i at pris vurderes høyere enn kvalitet. Et samarbeid kan bidra til å utnytte kompetansen på teknisk på bedre måte og sikre at Levanger gjør gode innkjøp som sikrer riktig forhold mellom pris og kvalitet. Tiltaket forutsetter at det skapes et tillitsforhold mellom teknisk (spesielt VA) og innkjøp, en forutsetning som ikke er på plass i dag.
- Ombygging av kommunale boliger og redusere vedlikeholdsbehov. Dagens boligmasse er ikke tilpasset brukerne, er nedslitt og har stort behov for vedlikehold. Vurdere om det bør bygges nytt, og om tilskuddsordninger kan bidra til et positivt regnestykke.

Felles tiltak til vurdering

- Dugnad: Økt bruk av frivilligheten til enkle vedlikeholdsoppdrag, eks. dugnad for idrettslag, organisasjoner etc. Dette vil frigjøre kapasitet hos driftsteknikere, men krever noe budsjettmidler for å gjennomføre.
- Publikumshenvendelser: Enten anskaffe et system å motta henvendelser i, eventuelt vurdere systemet fra gamle kommunalteknikk som ikke brukes i dag.

Tiltak for bedre virksomhetsstyring og effektiv drift

Gjennom i arbeidet med delrapportene er det kommet fram forhold som gjør at vi vil anbefale at det gjøres konkrete tiltak ut over det som er kommet som forslag gjennom intervjuer og workshop, spesielt i forbindelse med gjennomgang av kommunens ledelsessystemer, organisering av tjenestene og virksomhetsområdene. Dette er tiltak som går på forbedring/utvikling av ledelsessystemene, administrative tiltak og organisering av virksomheten.

Tiltak	Reglement for investeringsprosjekter
Beskrivelse	Utarbeide reglement for investeringsprosjekter med nøkkelroller, ansvar, organisering, fullmakter/mandater, målstyring, grunnlag for konseptvalg, styrings- og kostnadsramme, usikkerhetsavsetning, rapportering. (flere gode eksempler på nett, f.eks. Nordre Follo kommune)
Hensikt/mål	Etablere regler som er omforent mellom administrasjon og politikere om hvordan investeringsprosjekter skal kjøres. Grunnlag for innsikt og tillit. Vedtas politisk.
Tiltak	Kvalitetssystem
Beskrivelse	Utarbeide og legge relevante metoder, prosedyrer, instruksjoner og sjekklister i felles kvalitetssystem (Compilo). Et kontinuerlig arbeid. Vurdere hvilke prosedyrer som eventuelt ikke skal ligge i Compilo av sikkerhetshensyn (eks. prosedyrer av samfunnskritisk karakter).
Hensikt/mål	Enkel tilgang til virksomhetens prosesser og arbeidsinstruksjoner, sikre riktig tjenestekvalitet og måloppnåelse, ivareta helse, miljø og sikkerhet. Bidra til kontinuerlig forbedring og læring. I tillegg vil fordeler som enklere onboarding av nyansatte og ivaretagelse av eksisterende kompetanse/kunnskap være viktig, spesielt med hensyn til det kommende generasjonsskifte i flere av avdelingene.
Tiltak	Etablere prosjektmodell for investeringsprosjekter
Beskrivelse	Etablere prosjektmodell med prosedyrer og rutiner for hva som skal ivaretas i prosjektet, hvilke grunnlag som skal foreligge ved faseoverganger/beslutningspunkter, klare roller med rollebeskrivelse, ansvar og mandat. Prosjektmodellen legges i kvalitetssystemet og prosedyrer og rutiner linkes opp mot modellen og de ulike fasene i modellen.
Hensikt/mål	Skal vareta at prosjektet styres mot målene for prosjektet (samfunnsmålene, effektmålene og resultatmålene).
Tiltak	Ubesatte stillinger
Beskrivelse	Det er flere faglige stillinger i Teknisk enhet som ikke er besatt/som savnes av resten av virksomhetsområdet. Det gjelder ansvarlig for veg/vegsjef og det gjelder ansvarlig for park og uteområder.
Hensikt/mål	Å få besatt disse stillingene vil gi bedre beslutningsgrunnlag og styrke det strategiske og langsiktige arbeidet innen veg og park/uteområder. Det vil også styrke andre sektorer som har behov for samarbeid med, eller grensesnitt inn mot disse områdene.

Tiltak	Endre dagens bestiller/utfører-modell med intern utfører
<i>Beskrivelse</i>	Dagens bestiller/utfører-modell med intern utfører bør endres eller avvikles: Alt 1: endring/revidering av modellen: avtalegrunnlaget må gjennomgås og oppdateres i forhold til oppgavene Drift og anlegg utfører/har ansvar for i dag. Overskuddet som genereres i Drift og anlegg må enten tilbakeføres til de områdene innenfor Teknisk som kjøper tjenester av Drift og anlegg, og/eller disponeres av Drift og anlegg til innkjøp av maskiner og materiell. Drift og anlegg bør tilpasse timeprisene slik at det ikke genereres større overskudd enn det er behov for til innkjøp av maskiner og materiell. Slik ordningen praktiseres i dag "sponser" Teknisk og Drift og anlegg andre sektorer i kommunen samtidig som Teknisk har stram økonomi, og i benchmarkings-sammenheng framstår ikke tjenesteytingen så effektiv som den i realiteten er. Alt 2: utvikle dagens bestiller/utfører-modell med intern utfører og etablere intern driftsavdeling.
<i>Hensikt/mål</i>	Incentivene for enhetene og avdelingene som jobber innenfor de samme sektorene (veg, vann og avløp og uteområder) bør dra mot felles mål (levere tjenestene så effektivt som mulig med riktig kvalitet). Ikke slik som i dag at den ene enheten innen samme tjenesteområde styrer mot et overskudd som tas bort fra tjenesteområdet, og som finansieres av den andre enheten innen samme tjenesteområde som går med underskudd.
Tiltak	Omorganisering av Teknisk og Drift og anlegg
<i>Beskrivelse</i>	Omorganisere tjenesteområdene som dekkes av Teknisk og Drift og anlegg til Bygg og eiendom og Kommunalteknikk (eller andre passende navn), og utvikle BUM med intern utfører. Til Bygg og eiendom legges ansvar for forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale bygg innen helse, utdanning, kultur og administrasjon. Til Kommunalteknikk legges ansvar for forvaltning, drift og vedlikehold av bygg og anlegg innen kommunal infrastruktur (veg, vann- og avløpsanlegg, parker og uteområder).
<i>Hensikt/mål</i>	Bedre og mer kompetent helhetsstyring innenfor hvert av områdene med felles fokus på å levere effektive tjenester til riktig kvalitet.
Tiltak	Redusere åpningstiden
<i>Beskrivelse</i>	Redusere tida der enhetsledere, fagansvarlige og annen personell er tilgjengelige for publikumshenvendelser. Innføres som prøveordning med eksempelvis å redusere åpningstida med 40%. Evaluere ordningen etter et halvt år.
<i>Hensikt/mål</i>	Skjerme personalet fra publikumshenvendelser, gi rom for administrativt og strategisk arbeid (temaplaner, politiske saker, utviklingsarbeid). Vil ha effekt både på kort og ikke minst lang sikt.

Tiltak	Øke kapasiteten på personalledelse
Beskrivelse	Styrke kapasiteten på personaloppfølging på ved å ansette personalkonsulent på Teknisk og/eller fordele oppfølgingen av ansatte på flere ledere.
Hensikt/mål	Frigi tid til administrasjon og strategisk arbeid til ledere som i dag har direkte personalledelse og personalansvar for flere enn 15 ansatte.
Tiltak	Selvhjelp på nettet
Beskrivelse	Legge ut mer informasjon, skjemaer, veiledninger osv på kommunens hjemmesider.
Hensikt/mål	Bedre informasjon til innbyggere og bedre grunnlag for å være selvhjulpne. Redusere publikumshenvendelser og frigi tid til ledelse, administrasjon og strategisk arbeid.
Tiltak	Redusere utgifter til energi, drift, vedlikehold og renhold på kommunale formålsbygg
Beskrivelse	Undersøke årsaken til at Stjørdal kommer betydelig lavere ut enn Levanger når det gjelder utgifter til energi, drift, vedlikehold og renhold på kommunale formålsbygg.
Hensikt/mål	Se om det er noe å hente i måten Stjørdal gjør det på.

7

Våre anbefalinger

Våre anbefalinger



1. Jobb strukturert med innføring av foreslåtte innsparingstiltak

I denne rapporten er det synliggjort totalt 18 tiltak som kan gi økonomisk innsparing til vedlikehold for Levanger kommune. Det er i denne prosessen ikke gjort grundige nok vurderinger til at vi kan anbefale gjennomføring av hvert enkelt tiltak, men tiltakene er kostnads- og konsekvensberegnet sammen med ansatte og enhetsledere i Teknisk og Drift og anlegg. Vi vil anbefale Levanger å etablere hvert tiltak som et prosjekt, og jobbe strukturert med innføring av tiltakene. For å oppnå økonomisk innsparing er det viktig at kommunen legger en plan for hvordan tiltaket skal gjennomføres, hvordan hvert enkelt tiltak skal bidra til økonomisk innsparing, og hvordan prosjektet skal ta høyde for risiko knyttet til gjennomførbarheten og konsekvensene av prosjektet.



2. Utred og vurder administrativ organisering og bruk av bestiller/utfører-modellen

Det er behov for å gjøre en grundig vurdering av dagens organisering i enhetene, spesielt i forhold til bestiller-/utførermodellen. Til tross for at kartleggingen viser at de aller fleste er fornøyd, synes enhetene å styres av svært motstridende mål som gjør det vanskelig å komme i økonomisk balanse. Kommunen bør ta stilling til om dagens organisering er riktig for å oppnå økonomisk kontroll. Som et tilleggsmoment har heller ikke intensjonen bak dagens organisering vært realisert siste år.

I tillegg bør det vurderes mer merkantile-og/eller støtteressurser for å frigi lederkapasitet på Teknisk.



3. Utvikle bedre praksis for bruk av kvalitetssystemet for bedre virksomhetsstyring

Det bør utvikles en bedre praksis for oppdatering og bruk av kommunens kvalitetssystem. Spesielt bør alle prosedyrbeskrivelser og instruksjoner være tilgjengelig og oppdateres jevnlig.

For å lykkes med dette må Levanger skape en kultur for at kvalitetssystemet endres kontinuerlig og at all informasjon som i dag ligger spredt samles, både for dagens ansatte og ledere, men også for en enklere onboarding av nyansatte. Hvordan dette arbeidet skal gjøres må konkretiseres og synliggjøres, spesielt for de som har særskilt ansvar for å holde informasjon oppdatert.

Generelt hva angår videre arbeid med virksomhetsstyring og internkontroll anbefaler vi KS' veileder om internkontroll «Orden i eget hus».



4. Grundig gjennomgang av kommunens økonomireglement og utarbeidelse av investeringsreglement

Vi anbefaler at det gjøres en gjennomgang av dagens økonomireglement og at punkter som i dag åpner for skjønsmessige vurderinger konkretiseres. Det bør også vurderes å utarbeide et eget reglement for investeringer med formål å gi retningslinjer for enhetlig behandling og økonomisk styring av investeringer, samt regulere myndighet og ansvar. På den måten tilrettelegges det i større grad for at prosjektene er tilstrekkelig utredet og at beslutningstakerne har nødvendig informasjon når de skal fatte beslutninger om kommunale investeringer. Et slikt formål kan også tenkes å være forventingsstyrende og bidra til mer effektive saksprosesser, både for administrasjon og for politikere, jmf. anbefalingens neste punkt.

Generelt hva angår videre arbeid med virksomhetsstyring og internkontroll anbefaler vi KS' veileder om internkontroll «Orden i eget hus».

Våre anbefalinger



5. Styrke tilliten mellom administrasjon og politisk nivå

Den manglende tilliten mellom Teknisk enhet og politisk nivå har vært gjennomgående i hele prosessen. Dette skaper merarbeid både i administrasjonen og for de folkevalgte, og kan i ytterste konsekvens bidra til at saker og vedtak ikke blir godt nok fulgt opp og/eller tar for lang tid. Vi vil anbefale Levanger å jobbe med tillitsbygging begge veier ved å, i en mellomperiode, sørge for god tid til dialog og skape felles forståelse for hvordan man skal samarbeide om å nå målene for kommunen. Dersom det investeres litt tid til dette arbeidet kan det bidra til at informasjonen flyter bedre, prosessene blir mer effektive og at samarbeidet i større grad skjer i positive rammer. I tillegg vil det kunne frigi sårt tiltrengt tid i enkelte avdelinger. I lys av dette kan det være viktig å se over kommunens delegasjonsreglement for å vurdere om det er en tydelig nok ansvarsfordeling og klar rolleforståelse mellom politikk og administrasjon. Tydelig ansvarsfordeling er viktig for å ha en klar rolleforståelse, og fra intervjuer fremkommer det flere eksempler på beslutningsprosesser hvor ansvarsfordelingen mellom administrasjon og folkevalgte har vært uklar.

Vedlegg

1. Benchmarking av Levanger mot bedreVANN
2. Ledelsessystemer i Levanger
3. Bestiller/utfører-modell – fordeler og svakheter

Benchmarking mot bedreVANN

Som en del av analysen er det foretatt en benchmark av Levanger opp mot bedreVann-rapporten 2020. Rapporten "bedreVann" er en tilstandsvurdering av kommunale vann- og avløpstjenester som utgis årlig av Norsk Vann. Rapporten utgis med formål om produksjon av nasjonal og kommunal statistikk som grunnlag for forbedring av vannbransjens

- kvalitet på vann- og avløpstjenestene til abonnentene
- kostnadseffektivitet og bærekraft
- resultatutvikling og sammenligning for den deltagende
- kommune og selskap

I 2020 var det 76 kommuner og 9 interkommunale vann- og avløpsselskap med i tilstandsvurderingen. Av disse er det Trondheim kommune som er kåret som Årets kommune som følge av at de "...har gjennomført målrettet arbeid i mange år, og har oppnådd svært gode og bærekraftige VA-tjenester. I 2020 toppet kommunen 10-på topp listen blant 76 bedreVANN-kommuner med best kvalitetsindeks siste fire år. Kommunen leverer også gode og kostnadseffektive VA-tjenester til nabokommuner i regionen".



Kvalitetsindeks vannforsyning

Dårlig (0 poeng)

Hygienisk: >10% av innbyggerne tilknyttet eller >1000 personer har ikke hygienisk betryggende drikkevann. Beskyttelsen mot forurensninger i kilde, nedbørfelt og/eller vannbehandling er for dårlig og/eller det er målt tarmbakterier i flere prøver på nettet

Bruksmessig: >25% av innbyggerne tilknyttet eller >5000 personer har dårlig bruksmessig vannkvalitet. Kravene til pH og/eller farge overholdes stort sett ikke over året

Leveringsstabilitet: Ikke planlagte avbrudd i trykkvannsforsyningen utgjør >1,0 time pr. innbygger i gjennomsnitt pr. år

Alternativ: >25% av innbyggerne eller >5000 personer, som får vann fra vannverk som forsyner >1000 innbyggere, har ingen alternativ forsyningsmulighet eller at den alternative forsyningen har for dårlig kvalitet

Ledningsnett: <0,5% av det totale ledningsnett er fornyet i året (beregnet som gjennomsnittet for de siste tre årene) og beregnet vanntap er >40% eller antall lekkasjereparasjoner på nettet er >0,10 pr. km pr. år

God (4 poeng)

Hygienisk: 100% av innbyggerne tilknyttet den kommunale vannforsyningen har hygienisk betryggende drikkevann. Vannforsyningen er beskyttet mot forurensning i kilde/nedbørfelt og gjennom vannbehandlingen og har dokumentert god hygienisk kvalitet

Bruksmessig: 100% av innbyggerne tilknyttet har god bruksmessig kvalitet. Kravene til pH og farge er tilfredsstillt

Leveringsstabilitet: Ikke planlagte avbrudd i trykkvannsforsyningen utgjør 0,5 timer i snitt pr. innbygger pr. år og totale avbrudd er <1,0 time i snitt

Alternativ: 100% av innbyggerne, som får vann fra vannverk som forsyner >1000 innbyggere, har gode alternative forsyningsmuligheter som kan levere vann i inntil 3 måneder

Ledningsnett: Beregnet vanntap er <20% av den totale vannmengden som er produsert og levert på distribusjonsnett

Mangelfull (2 poeng): Standarden som ligger mellom kriteriene for god og dårlig

Vannforsyning Levanger

Dårlig (0 poeng)

Alternativ: Levanger scorer 0/rødt på dette da man ikke har godkjent reservevannsforsyning

Mangelfull (2 poeng)

Hygienisk: Levanger scorer 2/gult på dette på grunn av manglende klausulering av nedbørsfeltene

Ledningsnett: Levanger scorer 2/gult på dette da lekkasjeprosent er 36%

God (4 poeng)

Bruksmessig: Levanger scorer 4/grønt på dette, da 100% av innbyggerne har god bruksmessig kvalitet

Leveringsstabilitet: Levanger scorer 4/grønt på dette, da de er innenfor kravene på planlagte og totale avbrudd

Beregning av kvalitetsindeks for vannforsyning Levanger

Vurderingsområde	Vekt%	Poeng i kvalitetsindeksen iht. vurdering				
		God	Mangelfull	Dårlig	Ikke krav til dokum.	Mangler data
		4	2	0	4	0
Hygienisk betryggende vann	40%					
Bruksmessig kvalitet	15%					
Leveringsstabilitet	15%					
Alternativ forsyning	10%					
Ledningsnettets funksjon	20					
Kvalitetsindeks		$40\% \cdot 2 + 15\% \cdot 4 + 15\% \cdot 4 + 10\% \cdot 0 + 20\% \cdot 2 = 2,4$				

Indeks Levanger: $40\% \cdot 2 + 15\% \cdot 4 + 15\% \cdot 4 + 10\% \cdot 0 + 20\% \cdot 2 = 2,4$

Av kommunene som er med i BedreVANN er det bare én kommune som har lavere indeks enn dette. Det som drar ned for Levangers del er manglende sikring av nedbørsfeltet for vannkildene (manglende klausulering) og ingen alternativ forsyning/ikke reservevannsløsning.

Benchmarking mot bedreVANN

Kvalitetsindeks avløpshåndtering

Dårlig (0 poeng)	God (4 poeng)
Rensekrav: >10% av innbyggerne tilknyttet eller >1000 innbyggere er tilknyttet renseanlegg som ikke overholder gjeldende renskrav i 2020 Tilknytning: <95% av innbyggerne i rensedistriktene er tilknyttet spillvannsnett og renseanlegg med riktig type renseprosess iht. krav som kommunen må oppfylle senest innen 2027 Slam: <50% av årsproduksjonen av slam er disponert i snitt siste tre år og <90% av slammet tilfredsstiller kvalitetsklasse III eller at >10% av årsproduksjonen er deponert Overløp: >15% av forurensingsproduksjonen tilknyttet avløpsnett, slippes ut i regnvannsoverløp og nødoverløp på nettet, eller manglende dokumentasjon Ledningsnett: <0,5% av det totale ledningsnett blir fornyet i året (beregnet som gjennomsnittet for de siste tre årene) og antall kloakkstopper er >0,20 pr. km pr. år eller antall kjelleroversvømmels	Rensekrav: 100% av innbyggerne tilknyttet den kommunale avløpstjenesten er tilknyttet renseanlegg som overholder alle gjeldende renskrav i 2020 Tilknytning: >98% av innbyggerne i rensedistriktene er tilknyttet spillvannsnett og blir rensset i renseanlegg med riktig type renseprosess iht. krav som kommunen må oppfylle senest innen 2027 Slam: >90% av årsproduksjonen av slam er disponert i snitt siste tre år, og 100% av årets slamproduksjon tilfredsstiller minst kvalitetsklasse III i gjødselvarforskriften, og det er ikke deponert noe slam. Ledningsnett: Antall kloakkstopper er <0,05 pr. km ledning pr. år og antall kjelleroversvømmelser er <0,10 pr. 1000 innbygger tilknyttet pr. år. Kun kjelleroversvømmelser der kommunen er erstatningspliktig inngår i antallet
Mangelfull (2 poeng): Standarden som ligger mellom kriteriene for god og dårlig	

Avløpshåndtering Levanger

Dårlig (0 poeng)

Rensekrav: Levanger scorer 0/rødt på dette. I overkant av 20%/3.200 innbyggere som er tilknyttet anlegg >50pe er tilknyttet anlegg som ikke overholder rensekravene

Overløp: Levanger scorer 0/rødt på dette da kommunen ikke har oversikt over utslipp via overløp

Mangelfull (2 poeng)

Ledningsnett: Levanger scorer 2/gult på dette på grunn av kloakkstopper og kjelleroversvømmelser

God (4 poeng)

Tilknytning: Levanger scorer trolig 4/grønt på dette, men vil undersøkes nærmere i neste fase

Slam: Levanger scorer 4/grønt på dette. Slam går til gassproduksjon og jordforbedring

Beregning av kvalitetsindeks for avløpshåndtering Levanger

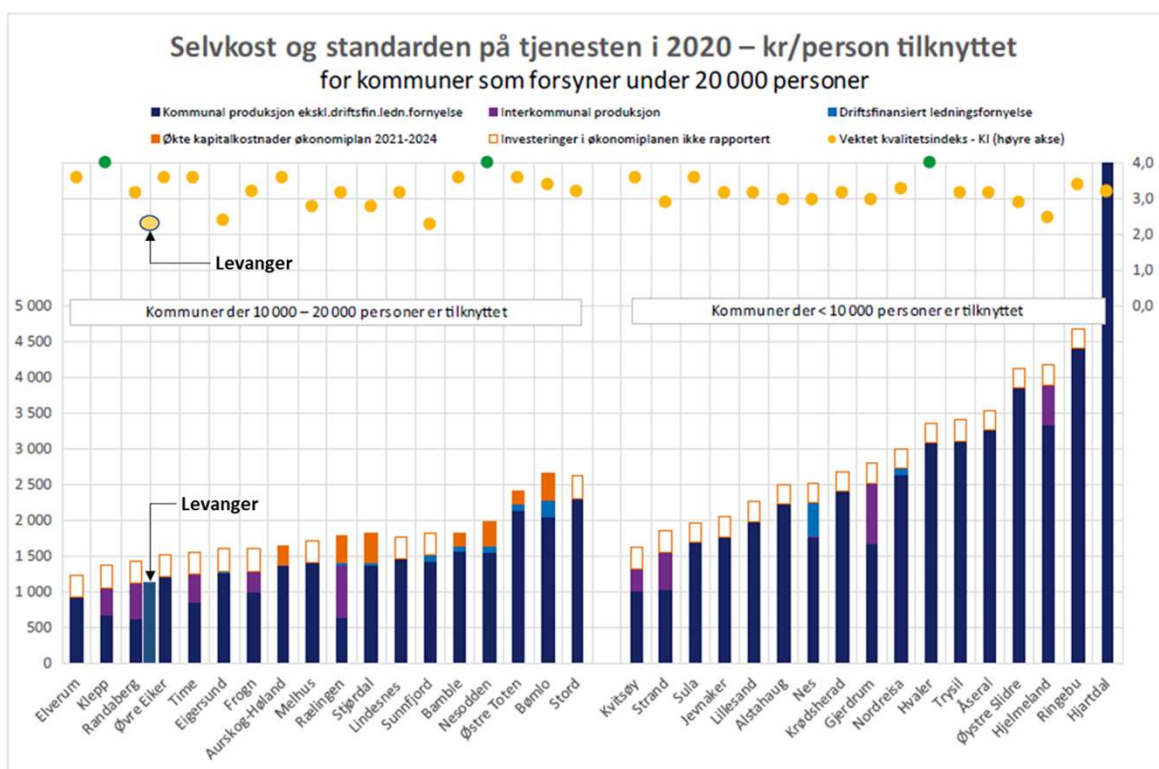
Vurderingsområde	Vekt%	Poeng i kvalitetsindeksen iht. vurdering				
		God	Mangelfull	Dårlig	Ikke krav til dokum.	Mangler data
		4	2	0	4	0
Rensekrav	40%					
Tilknytning	15%					
Slam	15%					
Overløp	10%					
Ledningsnett	20					
Kvalitetsindeks		40%*0 + 15%*4 + 15%*4 + 10%*0 + 20%*2 = 1,6				

Indeks Levanger: $40\% \cdot 0 + 15\% \cdot 4 + 15\% \cdot 4 + 10\% \cdot 0 + 20\% \cdot 2 = 1,6$

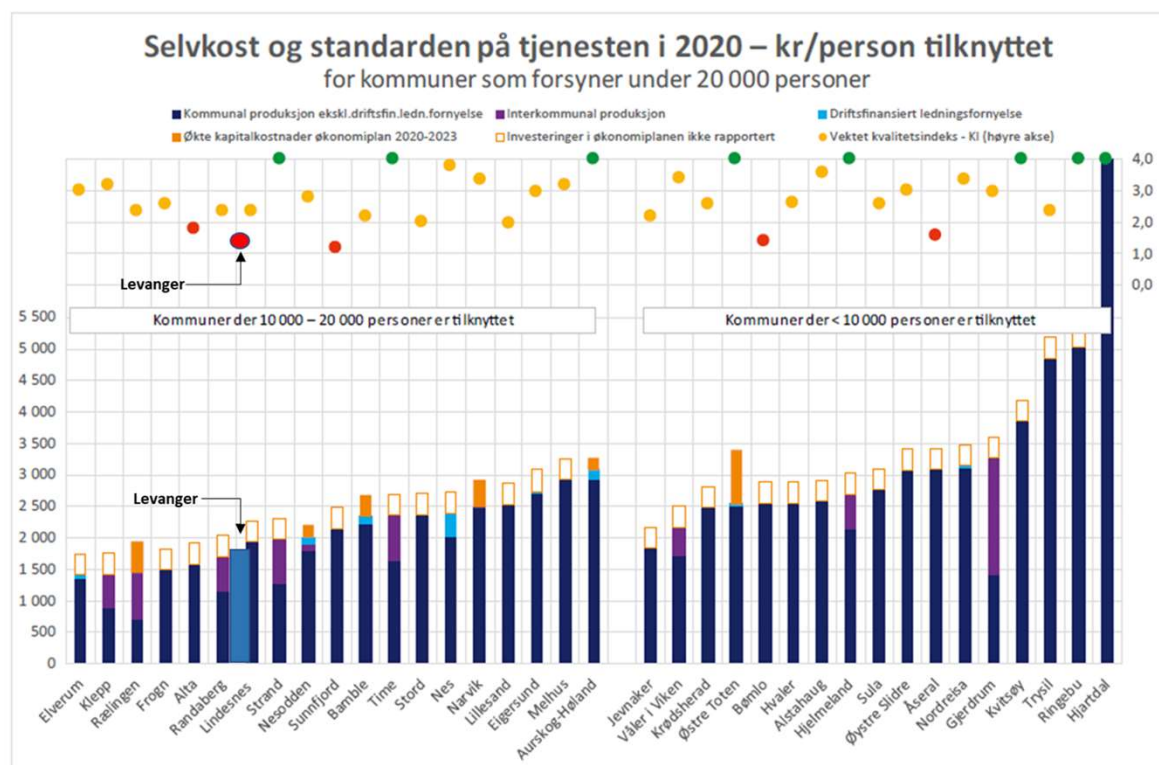
Sammenlignet med kommunene som er med i bedreVANN ligger Levanger relativt lavt med to kommuner under seg når det gjelder kvalitetsindeks på avløp. Det som drar ned for Levangers del er mangelfull overholdelse av rensekrav, ingen registrering/beregning av overløpsutslipp/tap fra ledningsnett og kloakkstopper og kjelleroversvømmelser.

Overordnet score for alle kommuner vises i oversikten på neste side.

Vannforsyning - Selvkost og standard på tjenesten



Avløpstjenesten - Selvkost og standard på tjenesten



Ledelsessystemer i Levanger

Delegering av avgjørelsesmyndighet innen politiske utvalg m.m. Vedtatt i 23.06.2021

I tillegg til det administrative delegasjonsreglementet har kommunen også et delegasjonsreglement som regulerer hvilke avgjørelsesmyndighet kommunestyret har delegert til formannskap, administrasjonsutvalg, plan- og utviklingsutvalget, kommunedirektøren, ordføreren, nemder, IKSer og andre.

For Teknisk og Drift og anlegg gir dette reglementet oversikt over hvilket organ som skal ha saker framlagt og hvilket organ som har beslutningsmyndighet.

Følgende bestemmelser er spesielt relevante for Teknisk og Drift og anlegg;

Delegering til formannskapet

Formannskapet skal etter behandling i utvalgene innstille ovenfor kommunestyret alle overordnede planer hvor disse berører økonomiplanen. Formannskapet kan vedta å sende en sak til kommunestyret selv om formannskapet har delegert myndighet i saken. Formannskapet kan treffe avgjørelser i alle saker unntatt der avgjørelsesmyndigheten er lagt til kommunestyret selv eller myndigheten er lagt til andre organer. Formannskapet skal avgjøre alle saker som krever samordnet behandling for flere utvalg og som ikke avgjøres av kommunestyret selv.

Formannskapet er delegert utvidet myndighet i hastesaker. Høringsuttalelser i saker av statlig og fylkeskommunal interesse legges formannskapet og eller fram for relevant utvalg, som tar stilling til om saken skal behandles og evt. hvem som skal avgi uttalelse. Høringsuttalelser som er avgitt administrativt legges fram for formannskapet som referatsak.

Relevante særlover der Formannskapet har fått delegert myndighet

Plan og bygningsloven

Formannskapet skal innstille ovenfor kommunestyret når det gjelder planstrategi, samla planprogram, kommuneplanens samfunnsdel og næringsplan.

Lov om erverv av vannfall

Kommunestyrets myndighet etter § 18 sjette ledd vedrørende anvendelse av konsesjonsavgiftsfond, er delegert til formannskapet.

Delegert til administrasjonsutvalget

- Administrasjonsutvalget er delegert avgjørelsesmyndighet i følgende saker:
- Myndighet til å vedta reglement som gjelder tilsettings- og arbeidsvilkår
- Administrasjonsutvalget er kommunens likestillingsutvalg.
- Administrasjonsutvalget skal behandle saker innen følgende områder:
- Forholdet mellom de ansatte og kommunen som arbeidsgiver, herunder særlig arbeidsgiverstrategi
- Kommunens overordnede styringsdokumenter
- Digitalisering og IKT
- Forskning og innovasjon

Delegering til plan- og utviklingsutvalget

Utvalget skal behandle alle planer relatert til teknisk drift inkl. anlegg/infrastruktur og tillegges videre myndighet etter en rekke særlover m.m. jf. delegeringsreglement/særskilte vedtak. Utvalget er kommunens faste utvalg for plansaker. Med unntak av det som er delegert til driftsutvalget.

*Særlover delegert til plan- og utviklingsutvalget:**Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)*

Plan- og utviklingsutvalget er fast planutvalg for plan-, areal- og byggesaker i kommunen. Den myndighet og de oppgaver som kommunen har etter plan- og bygningsloven skal behandles av Plan- og utviklingsutvalget.

Delegering i enkeltsaker til plan og utviklingsutvalget:

- Bestemme at et planforslag skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn etter §§ 5-2, 11-14, 12-10 og 12-11.
- Fremme innsigelse etter § 5-4
- Sende på høring og fastsette planprogram etter §§ 11-13 og 12-9. Når det gjelder § 11-13 og delegering av myndigheten til å fastsette planprogram for kommuneplan, begrenses delegeringen til mindre omfattende revisjoner av kommuneplanen.
- Myndighet til å behandle klage på avvisning av planinitiativ.
- Det vises for øvrig til delegering til Kommunedirektøren.

Lov om vassdrag og grunnvann (vannressursloven)

Utvalget tillegges all myndighet etter vannressursloven så langt loven tillater.

Vegloven

Utvalget skal være kommunens vegstyremakt etter vegloven § 9 tredje ledd. Det vises for øvrig til delegering til Kommunedirektøren.

Vegtrafikkloven

Utvalget tillegges all myndighet etter vegtrafikkloven så langt loven tillater. Det vises for øvrig til delegering til Kommunedirektøren.

Delegering til driftsutvalget

Utvalget skal behandle planforslag til kommunedelplaner og temaplaner, alle planer relatert til oppvekst, helse- og velferd og kultur, og tillegges videre myndighet etter en rekke særlover m.m. jf. delegeringsreglement /særskilte vedtak.

Delegering til Kommunedirektøren

Kommunedirektøren skal utrede og innstille alle saker til kommunestyret

*Delegering etter særlover**Vegloven*

Kommunedirektøren delegeres myndighet til å gi uttalelser og fatte vedtak i saker som ikke er av prinsipiell betydning. Prinsipielle saker behandles av plan- og utviklingsutvalget.

Vegtrafikkloven

Kommunedirektøren delegeres myndighet til å gi uttalelser og fatte vedtak i saker som ikke er av prinsipiell betydning. Prinsipielle saker behandles av plan- og utviklingsutvalget.

Forskrifter og andre lover

I medhold av kommuneloven §13-1 sjette ledd delegeres det til Kommunedirektøren å treffe vedtak etter andre lover enn de som er nevnt ovenfor. Dette gjelder når saken ikke har prinsipiell betydning eller kommunestyret selv har bestemt noe annet.

Annen delegering til Kommunedirektøren

Kommunedirektøren gis fullmakt til å overføre beløp mellom artsgruppe 0 til 5, samt til å øke utgifter tilsvarende økte inntekter i artsgruppene 6 til 9 i driftsbudsjettet innen en ansvarsgruppe og mellom de enkelte ansvarsgrupper. Kommunedirektøren gis fullmakt til å anta anbud (valg av entreprenør) innenfor vedtatte budsjettrammer. For vedtatte investeringer og hvor finansiering er ordnet, delegeres det til Kommunedirektøren å iverksette de planlagte investeringer.

Myndighet til å forhandle med de ansatte og/eller deres representanter om lønns- og arbeidsvilkår.

Kommunedirektøren delegeres myndighet til å avgjøre om tidligere bortfestet tomt i Levanger sentrum kan selges.

Likeledes får Kommunedirektøren fullmakt til å erverve/selge/bortfeste/innfeste areal i forbindelse med justeringer av målebrev som følge av godkjent reguleringsplan/ bebyggelsesplan.

Kommunedirektøren får videre fullmakt til å erverve / selge / bortfeste / innfeste eiendom som følge av vedtatt anleggs- og utbyggingsvirksomhet når totalbeløpet er under 5 000 000.

Kommunedirektøren får fullmakt til å leie (ut/inn) fast eiendom innenfor en ramme på 1 mill. Øvrige leiekontrakter forelegges Formannskapet.

Kommunedirektøren gis myndighet til å godkjenne sentrale forhandlingsprotokoller

Det administrative delegasjonsreglementet

Vedtatt 20.01.2020. Det administrative delegeringsreglementet i Levanger kommune bygger på delegeringsreglement vedtatt av kommunestyret der kommunestyret delegerer myndighet og ansvar til andre folkevalgte organer og kommunedirektøren. Det administrative delegeringsreglementet klargjør hvordan kommunedirektøren har videredelegert sin myndighet, og hvordan delegert myndighet kan videredelegeres.

I samsvar med kommunelovens er delegeringen begrenset til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning.

Kommunalsjefer, personalsjef og økonomisjef utøver kommunedirektørens myndighet i kraft av sine stillinger og trenger ingen delegert myndighet. Det samme vil gjelde andre fagpersoner i kommunedirektørens stab med ansvar for særlover.

Felles for alle resultatenheter i kommunen er at de har fått delegert ansvar for økonomi og personalforvaltning etter følgende bestemmelser.

Økonomi

Kommunedirektørens budsjett- og økonomiansvar i henhold til det enhver tid gjeldende økonomireglement delegeres resultatenhetsleder. Resultatenhetsleder skal påse at det er betryggende internkontroll i enheten, jfr kommunelovens § 25-1.

Personal

Etter kommunelovens § 13.1, 7.ledd har kommunedirektøren det løpende personalansvaret for den enkelte inkludert ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed og andre tjenstlige reaksjoner. Dette ansvaret delegeres til resultatenhetsleder. Delegeringen begrenses til de til enhver tid gjeldende reglementer og overordna dokumenter.

Særlover

I tillegg til økonomi og personal har resultatenheterne fått delegert ansvar for særlover. Teknisk har fått delegert ansvar for følgende lover med tilhørende forskrifter:

- Friluftsløven: Kommunens avgjørelsesmyndighet i saker som ikke har prinsipiell betydning delegeres enhetsleder Teknisk enhet.
- Kommunale vass- og avløpsanlegg: Kommunens avgjørelsesmyndighet i saker som ikke har prinsipiell betydning delegeres enhetsleder for Teknisk
- Vegloven: Kommunens avgjørelsesmyndighet i saker som ikke har prinsipiell betydning delegeres enhetsleder for Teknisk enhet.
- Vegtrafikkloven: Kommunens avgjørelsesmyndighet i saker som ikke har prinsipiell betydning delegeres enhetsleder for Teknisk enhet.
- Vannressursloven: Kommunens avgjørelsesmyndighet i saker som ikke har prinsipiell betydning delegeres enhetsleder for Teknisk enhet

Ledelsesplattformen

Hovedformålet med ledelsesplattformen og operasjonalisering av denne, er at den skal bidra til at Levanger kommune når strategiske samfunns mål og operative mål i tjenestene. Det betyr at den skal anse god ledelse – som definert i denne plattformen – som avgjørende for å nå disse målene ved at ledelsen forvalter kommunens viktigste ressurs: de ansatte.

Plattformen skal videre danne grunnlag for å vurdere hvordan lederne – i samhandling med andre - har bidratt til å gjennomføre vedtatte mål og strategier, og synliggjøre hvordan tjenesteproduksjonen blir ivaretatt i henhold til lov, avtaleverk og lokale prioriteringer.

Ledere i Levanger kommune skal

- ❖ være endringsdyktig, omgivelsesorientert og samskapende
- ❖ være tillitsskapende og læringssøkende
- ❖ tilrettelegge for mestring og motivasjon
- ❖ utvikle helsefremmende og etisk bevisste arbeidsplasser
- ❖ vise gjennomføringskraft og evne til å prioritere tildelte ressurser
- ❖ myndiggjøre sine medarbeidere og ha evne til selvledelse

For å operasjonalisere ledelsesplattformen, og gi ledere en trygghet i kjerneelementene i det som kan kalles «daglig drift», er følgende områder identifisert som kjernekompetanser for alle ledere i Levanger kommune:

1. Organisasjonsforståelse, rolleforståelse og kunnskap om samfunnsoppdraget
2. Personalforvaltning, personalledelse og HMS
3. Økonomiforvaltning og økonomistyring
4. Forvaltningskompetanse og nødvendig kunnskap om informasjonssikkerhet
5. Grunnleggende kunnskap om endringsprosesser: plan- og styringssystem, plan som strategi og lederverktøy, verktøy i endringsprosesser
6. Mediehåndtering
7. Fag og profesjon (avhenger av hvilke tjenester du leder)

Lederavtaler enhetsledere

Lederavtalen er et tillegg til arbeidsavtalen. Lederavtalen bygger på Levanger kommunes verdigrunnlag slik dette kommer til uttrykk i kommuneplanen og ledelsesplattformen.

Lederavtalen er ment å regulere forholdet mellom enhetsleder og kommunedirektør eller kommunalsjef når det gjelder:

- Krav og forventninger
- Rolle og lederatferd
- Måloppnåelse

Kjennetegn på god ledelse i Levanger kommune

- | | |
|---|--|
| ❖ Endringsdyktig, omgivelsesorientert og samskapende | ❖ Vise gjennomføringskraft og evne til å prioritere tildelte ressurser |
| ❖ Utvikle helsefremmende og etisk bevisste arbeidsplasser | ❖ Tilrettelegge for mestring og motivasjon |
| ❖ Tillitsskapende og læringssøkende | ❖ Myndiggjøre medarbeidere og ha evne til selvledelse |

Krav og forventninger til lederen

Enhetsleder i Levanger kommune får delegert et helhetlig ansvar for fag, tjenester, økonomi og personal, og må være godt kjent med samfunnsoppdraget og rammebetingelsene til kommunen.

Enhetsleder er ansvarlig for enhetens samlede resultat og har et overordnet ansvar for enhetens ansatte, og sørger for at enheten er rustet til å løse oppgavene og er omstillingsdyktig. Enhetsleder sørger for riktig tjenestekvalitet og effektiv ressursutnyttelse, og er utviklingsorientert og arbeider målrettet mot en kultur for innovasjon, samskaping og kontinuerlig forbedring.

Enhetsleder har ansvar for å organisere enheten på en effektiv og hensiktsmessig måte ut fra tildelte ressurser og oppgaver, og skal arbeide systematisk med helse-, miljø- og sikkerhet, følge opp medarbeiderundersøkelser og etablere gode rutiner for miljøledelse. Som ansvarlig for økonomistyringen i enheten skal enhetsleder sørge for å innrette tjenestene til det beste for innbyggerne i tråd med kommunens samfunnsoppdrag og rammebetingelser.

Lederrollen og lederatferd

Som ansvarlig for en enhet skal enhetsleder lede i tråd med kommunens samfunnsoppdrag og ledelsesplattformen.

Medarbeiderne skal oppleve et støttende og mestringsorientert lederskap, og enhetsleder skal planlegge og tilrettelegger for faglig utvikling i hele enheten. Enhetsleder skal være endringsdyktig og motiverer medarbeiderne i omstillingsprosesser. Enhetsleder etablerer gode rutiner for partssamarbeid og tilstreber god praksis for involvering og kommunikasjon med medarbeiderne. Enhetsleder er opptatt av å samskape tjenester i tett dialog med innbyggere, brukere, foresatte, pårørende og andre enheter i kommunen.

Enhetsleder har et overordnet ansvar for enhetens internkontroll innenfor tjenesteproduksjon og HMS. Enhetsleder initierer, gjennomfører og dokumenterer jevnlig risiko- og sårbarhetsanalyser og iverksetter nødvendige tiltak ved behov. Enhetsleder rapporterer til kommunalsjef eller kommunedirektør og inngår i kommunalsjefens ledergruppe [stryk det som ikke passer]. Enhetsleder har ansettelsesmyndighet for enheten.

Kjernekompetanser i utøvelse av god ledelse i Levanger kommune

I Levanger kommune sin ledelsesplattform er følgende kjernekompetanser framhevet:

- Organisasjonsforståelse, rolleforståelse og kunnskap om samfunnsoppdraget
- Personalforvaltning, personalledelse og HMS
- Økonomiforvaltning og økonomistyring
- Forvaltningskompetanse og nødvendig kunnskap om informasjonssikkerhet
- Grunnleggende kunnskap om endringsprosesser: plan som strategi og lederverktøy, verktøy i endringsprosesser
- Mediehåndtering
- Fag og profesjon (avhenger av hvilke tjenester enhetsleder leder)
- Bruk av relevante IKT-verktøy

Lederavtalen er et tillegg til arbeidsavtalen. Lederavtalen bygger på Levanger kommunes verdigrunnlag slik dette kommer til uttrykk i kommuneplanen og ledelsesplattformen.

Lederavtalen har vedlegg for konkret resultat- og utviklingsplan (nåsituasjon, ønsket endring, hvordan, når) knyttet til

- Økonomi
- HMS
- Sykefravær (Kor høgt er dette? Har det stor betydning for økonomien?)
- Medarbeiderundersøkelse (hvor ofte og hvordan følges denne opp)
- Kompetanseplanlegging
- Organisasjonsforståelse og samfunnsoppdraget
- Personalforvaltning, personalledelse og HMS
- Økonomiforvaltning og økonomistyring
- Forvaltningskompetanse og nødvendig kunnskap om informasjonssikkerhet
- Grunnleggende kunnskap om endringsprosesser: plan som strategi og lederverktøy, verktøy i endringsprosesser
- Mediehåndtering

Økonomireglementet

Økonomireglementet skal beskrive hovedreglene for den økonomiske styringen av kommunens virksomhet. Det skal klargjøre det ansvar politiske fora og administrasjonen har for sin økonomiske virksomhet. Det beskriver rettigheter og plikter som gjelder for bruk av budsjettet, for endringer i budsjettet, for oppfølging av budsjettet, og for delegering av myndighet.

Reglementet skal gi rasjonell saksbehandling og koordinering. Plikten til å sørge for at målene for virksomheten nås innenfor budsjetttrammene understrekes. Det forventes at den budsjettansvarlige er godt kjent med innholdet i vedtatt budsjett og økonomiplan.

Alle budsjettansvarlige har et ansvar for å utvikle tjenestene slik at budsjetttrammen kan overholdes. Det er ikke tilstrekkelig å rapportere misforhold mellom utgifter og budsjetttramme. Budsjettansvarlige skal utrede mulige tiltak for å komme i balanse og disse tiltakene skal rapporteres tjenestevei i delårsrapportene og årsberetning. Rapportering skal skje med det omfang og den presisjon som ligger i maler og rapporteringsverktøy som skal brukes i rapporteringen. Kommunalsjefer og virksomhetsledere kan innføre rapporteringsrutiner som kommer i tillegg til rapportering til kommunedirektør.

Kommunedirektøren utarbeider økonomirapport ved utgangen av hvert tertial som belyser kommunens økonomi i forhold til det vedtatte budsjett, samt andre relevante måltall. Status for investeringsprosjektene rapporteres ved utgangen av 2. tertial.

Forslag til investeringer skal legges fram til behandling i økonomiplan og budsjett. Budsjettvedtaket i kommunestyret er klarsignal for videre planlegging. Anslag på investeringskostnader og driftskonsekvenser skal utarbeides i samsvar med god praksis og mest mulig standardiserte kalkyler og prosedyrer. Disse utvikles løpende i samspill mellom fagpersoner som utpekes av kommunedirektør.

Investeringsoppgaver av vesentlig størrelse/kompleksitet skal utredes som et "forprosjekt". Forprosjektet skal inneholde teknisk beskrivelse, tomtevalg og arealbruk, situasjonsplan, tegninger som viser bygninger og anlegg, fremdriftsplan, driftskalkyle og investeringsoverslag, og forslag til vedtak om tilskudd/låneopptak der dette er i tråd med vedlagte finansieringsplan. Investeringsoverslaget skal være spesifisert slik at byggeregnskapet kan føres i henhold til dette. Sammen med en finansieringsplan og forslag til låneopptak utarbeidet av kommunedirektøren, legges forprosjektet frem for behandling i kommunestyret. Forprosjektet behandles av formannskapet som kan avgjøre om saken skal sendes til kommunestyret.

Finansieringen skal være sikret eller påregnes sikret før et investeringsprosjekt settes i gang. Investeringsprosjektene skal være gjenstand for løpende vurdering, herunder om det har oppstått uforutsette forhold, om framdriftsplanene bør justeres, om kostnadsoverslaget må revideres, og om den finansielle dekningen er tilstrekkelig.

Dersom det i forprosjektet, eller senere i arbeidet viser seg at investeringen blir større enn budsjettet, skal kommunestyret behandle dette, og vedta omprioritering innen investeringsbudsjettet, innen kommunestyrets vedtatte prioriteringer for inneværende år. Formannskapet gis fullmakt til å styrke et prosjekt i investeringsbudsjettet ved tilsvarende reduksjon i et annet prosjekt. Disponering av merinntekter i investeringsbudsjettet foretas av kommunestyret.

Prosjektansvarlig skal utarbeide prosjektrekskap for alle prosjekter med en kostnadsramme over 20 mill. kroner. Endelig regnskapsavslutning skal skje snarest mulig etter at bygget/anlegget er ferdigstilt og overtatt av kommunen. Regnskapsavslutningen skal normalt skje innen 12 mnd etter at prosjektet er ferdig. Skulle det påløpe garantitid etter ferdigstillelsen, gjelder 12-mnd-regelen fra det tidspunkt garantiperioden utløper.

Stillingsbeskrivelser

Stillingsbeskrivelse enhetsleder Teknisk:

Enhetsleder er organisatorisk og administrativt underlagt rådmannen v/ kommunalsjef for samfunnsutvikling. Levanger kommune har en ledermodell med flat struktur og utstrakt delegasjon. Kommunen ledes etter strategiske måldokumenter som økonomiplan, kommuneplan, kommunedelplaner og andre styrende dokumenter. Enhetsleder i Levanger kommune er delegert ansvar for tjenesteutvikling ved enheten, økonomistyring og personalutvikling. Enhetsleder bistår også rådmannsnivået med å ivareta overordnede utviklingsoppgaver på tvers av enhetene i kommunen.

Bygg og eiendom har ansvaret for kommunale bygg, kommunale boliger og kommunale eiendommer:

- Bygg og eiendomsforvaltning – Administrasjon, energi, innleie/utleie av bygg og arealer etc.
- Bygningsdrift – Planlegging og gjennomføring av tilsyn av bygninger og utearealer, energiovervåking, renhold etc.
- Bygningsvedlikehold – Planlegging og gjennomføring av løpende og periodisk vedlikehold, utbedringer ved pålegg, vedlikehold av uteanlegg etc.
- Nye byggeprosjekt – programmering, planlegging og gjennomføring

Enhetsleder har budsjettansvar for enheten, inkludert investeringsbudsjett.

Bygg og Eiendom skal drive sin virksomhet innenfor økonomiske rammer som til enhver tid er gitt i vedtatte økonomiplan.

Enhetsleder har personalansvar for medarbeidere i enheten. Dette kan delegeres videre. Enhetsleder skal ivareta kompetanseutvikling og HMS-arbeidet ved enheten.

Oppgaver for Bygg og eiendom:

- Bygg- og eiendomsforvaltning
- Administrasjon
- Forsikring
- Kommunale avgifter
- Energikostnader
- Innleie/utleie av bygg for enhetene
- Utleie og innleie av grunnareal
- Andre leieforhold

Bygningsdrift

- Tilsyn med bygninger
- Tilsyn med utearealer
- Energiovervåking
- Renhold av bygninger
- Utendørs anlegg
- Bygningsvedlikehold
- Løpende vedlikehold
- Periodisk vedlikehold
- Utskiftninger
- Utbedring av pålegg
- Vedlikehold av uteanlegg

Byggeprosjekt:

- Programmering
- Planlegging
- Gjennomføring

Enhetsleder har også delegert rådmannens fullmakt innen:

- Vann og avløp
- Veg, park og parkering
- Tomteutvikling inkl. friområder

Det er en fagansvarlig innen hvert av disse områdene.

Enhetsleder er organisatorisk og administrativt underlagt kommunalsjef samfunnsutvikling. Enheten har ansvar for å utvikle temaplaner innen sitt område og deltar i tillegg i flere kommunedelfplanprosesser.

Kommunen har egen utførerenhet, Drift og anlegg, som har funksjonskontrakter med Teknisk. Enhetene Teknisk og Drift og anlegg samarbeider tett.

Videre detaljering av stillingsbeskrivelsen er i samsvar med det som er beskrevet tidligere.

Stillingsbeskrivelser Drift og anlegg

Arbeidsoppgaver

Enhetsleder har personalansvar for 21 ansatte.

Enhetsleder har ansvar for langsiktig og daglig planlegging av oppgaver og oppdrag. Dette gjøres i samarbeid med bestillerenhetene og etter avtale med eksterne oppdragsgivere. Enheten tar på seg eksterne oppdrag med egne maskiner og mannskap ute og på verkstedet i den grad det er kapasitet.

Enhetsleder utøver arbeidsledelse i form av fortløpende prioritering og fordeling av arbeidsoppdrag. Morgenmøtet er viktig for fordeling av oppgaver, men justering må gjøres gjennom dagen.

Enhetsleder har økonomiansvar med 23 millioner kr i omsetning. Ansvarer inkluderer drift, vedlikehold og fornyelse av maskinpark. Enhetsleder må være tilgjengelig for teknisk vakt i situasjoner som ras, brudd på vannledning mv.

Kvalifikasjoner

Som enhetsleder for drift og anlegg kreves det at du har minimum fagskoleutdanning innenfor bygg og anlegg eller tilsvarende, men gjerne ingeniørutdanning på bachelornivå.

Videre er det nødvendig at du har ledererfaring, gjerne erfaring med arbeidsledelse innenfor tilsvarende fagområder, inkl. personalledelse og økonomiansvar. Det er en fordel om du har lederutdanning.

Praktisk erfaring fra V/A eller veganlegg og førerkort klasse C1E samt maskinførerbevis vil være en fordel.

Personlige egenskaper

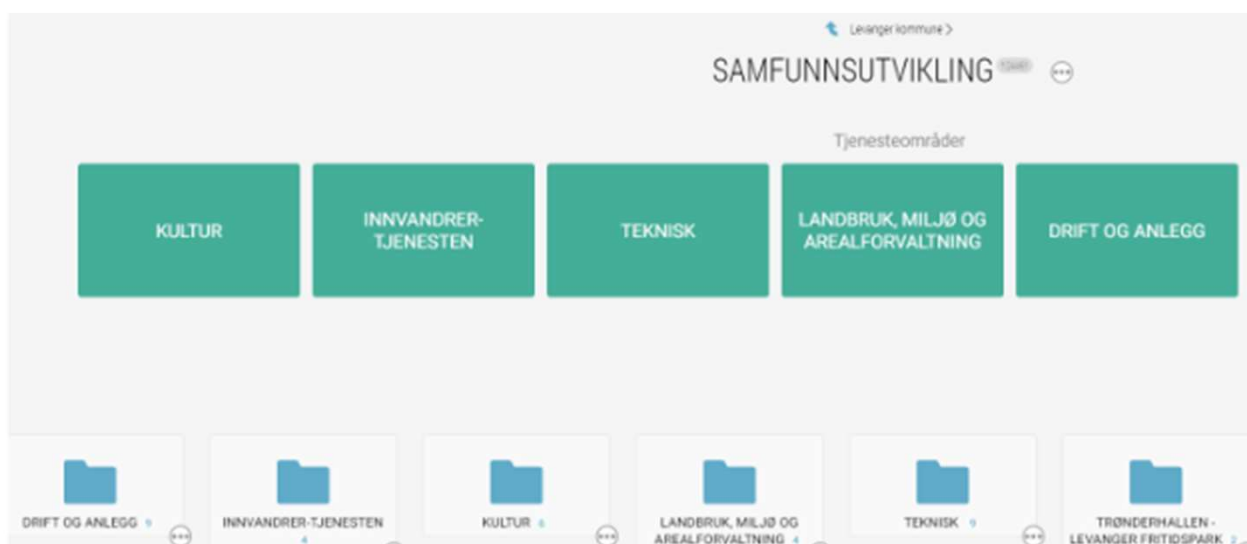
Som enhetsleder forventes det at du:

- ☐ Er en tydelig og synlig arbeidsleder med evne til å ta beslutninger
- ☐ Er god på problemløsning
- ☐ Evner å prioritere og håndtere en hektisk hverdag
- ☐ Har et verdigrunnlag i tråd med kommunens etiske plattform
- ☐ Er analytisk, nøyaktig og korrekt
- ☐ Er god til å delegere
- ☐ Har tillit til medarbeiderne og oppmuntrer dem til å ta ansvar, men har samtidig evne til å korrigere dem dersom det er påkrevd
- ☐ Er åpen og god til å kommunisere og informere om oppgaver som er på gang internt og eksternt
- ☐ Er opptatt av at virksomheten er synlig og bidrar til å bygge et godt omdømme

Kvalitetssystem

Kvalitetssystemet skal støtte virksomhetens arbeid med å sikre måloppnåelse, god kvalitet på tjenestene som leveres, helse, miljø og sikkerhet. Det er et sett av prosessbeskrivelser, prosedyrer, instruksjoner, sjekklister osv som skal være lett tilgjengelige for de ansatte i virksomheten, og skal bidra til at prosessene og arbeidsoppgavene utføres riktig og effektivt. Kvalitetssystemet skal også bidra til kontinuerlig læring og forbedring i virksomheten.

Kvalitetssystemet for Levanger kommune, Compilo, ligger digitalt tilgjengelig, og det er enkelt å finne fram til prosedyrer og instruksjoner som gjelder Teknisk og Drift og anlegg.



Under Drift og anlegg ligger det 7 mapper med beskrivelse av prosedyrer og instrukser. Det meste gjelder HMS knyttet til arbeidsoperasjoner.

Under Teknisk ligger det 9 mapper med i alt 38 dokumenter der 24 av disse er prosesser og rutiner knyttet til kommunale gebyrer, 3 er relevante lover og forskrifter (det er langt flere lover og forskrifter som regulerer virksomheten Teknisk har ansvar for), og 3 er knyttet til HMS.

I tillegg til det digitale kvalitetssystemet er det en stor mengde prosessbeskrivelser, prosedyrebeskrivelser og instrukser som er lagret andre steder/ikke tilgjengelig via Compilo.

Bestiller/utfører-modell generelt

Teksten i dette delkapittelet er i sin helhet hentet fra en rapport PwC utarbeidet på oppdrag fra Bergen kommune ved Byrådsavdeling for byutvikling og Byrådsavdeling for finans, innovasjon og eiendom. Tittelen på rapporten er: «Vann- og avløpssektoren i Bergen kommune: Anbefaling om fremtidig organisering». Rapporten ble utarbeidet i 2019.

Offentlig tjenesteproduksjon og incentivordninger

Det eksisterer ingen klare skillelinjer mellom hva det offentlige og andre aktører bør produsere. I utgangspunktet kan private aktører oppfylle ethvert mål som myndighetene måtte ønske å oppnå, under forutsetning om at myndighetene kan skrive tilstrekkelige gode kontrakter med de private tilbyderne. Eksempler på forhold som kan påvirke muligheten til å regulere produksjonen i en kontrakt er:

- Få aktører i markedet
- Lav offentlig forhandlingsmakt som en følge av at tjenestene som skal produseres er lovpålagte
- Tjenesteproduksjon av kollektive goder, det vil si goder som er ikke rivaliserende og ikke ekskluderende:

	Rivaliserende	Ikke rivaliserende
Ekskluderende	Private goder Mat Klær	Naturlige monopol Betal-TV Musikk
Ikke-ekskluderende	Trengselsgoder Fisk i havet Rushtrafikk	Kollektive goder Forsvar Fyrtårn Ren luft

Utfordringen er å utarbeide kontrakter. Det vil alltid være visse frihetsgrader som gjør at en kommersiell aktør vil oppføre seg annerledes enn det bestilleren har forestilt seg. Med bare én objektfunksjon å forholde seg til - profittmaksimering - vil kommersielle eiere i teorien bruke de mulighetene som finnes til å forsøke å tjene penger. På den annen side skal myndighetene gjennom sin tjenesteproduksjon oppnå mange - og til dels motstridende, objektfunksjoner. Eksempler på objektfunksjoner i en kommune er: i) god utdanning av barn og unge ii) ivareta miljøet iii) ivareta eldre og syke iv) minimere kostnader v) etablere attraktive arbeidsmiljøer med konkurransedyktige betingelser etc.

Konsekvensen er at kommersielle aktører har sterkere insentiver til å redusere kostnader, noe som igjen kan gå på bekostning av kvaliteten på tjenestene. På den annen side har kommersielle aktører også sterkere insentiver til å investere for å bedre kvaliteten. For å vinne frem i konkurransen om kontrakter vil man gjerne tilby noe som er litt mer attraktivt enn konkurrentene. Dersom ulempene med sterke insentiver til kostnadseffektivisering er større enn fordelene ved sterke insentiver til innovasjon og kvalitetsforbedringer bør en velge offentlig fremfor privat.

Norge har av historiske og politiske årsaker en stor offentlig sektor. Dermed blir utfordringene med insentiver større fordi man lar det offentlige tilby tjenester hvor det nettopp er ønskelig med sterke insentiver. Dette har man forsøkt løst gjennom "New Public Management" hvor man gir ledere eksplisitte insentiver - uten å konkurranseutsette. Paradoksalt nok kan dette gi ledere i offentlig sektor sterkere insentiver til å holde kostnadene nede i stedet for å heve kvaliteten. Dette forklares med at man i offentlig sektor i mindre grad tillater skjønnsmessige prestasjonsevalueringer: De målbare størrelsene knyttes til kvantitet og kostnadseffektivitet - mykere mål knyttet til kvalitet er i beste fall uklare.

En etablert antakelse innenfor politisk økonomi er at forvaltningen ikke nødvendigvis alltid forsøker å fremme samfunnets interesser. Byråkrater er derfor også interessenter og vil i teorien forsøke å vokse seg større enn det som er nødvendig, gitt de målene politikerne setter for samfunnet. Incentivstrukturen i offentlig sektor bidrar ikke til å løse denne utfordringen. Det er liten sammenheng mellom lønn og resultat - men desto større sammenheng mellom lønn og ansvar, det vil si størrelsen på avdelingen man leder. Forskning har også vist at seleksjon til offentlig sektor bidrar også til å rekruttere ledere og medarbeidere med høyere risikoaversjon og endringsvilje.

Bestiller-utfører modellen

De fleste vestlige land har i større eller mindre grad beveget seg mot liberalisering av tidligere forvaltningsbasert offentlig sektor. Når det gjelder infrastruktur varierer graden av restrukturering og modellene som er valgt. I både telekom og kraftbransjen har private aktører sluppet inn på eiersiden og fått ansvar for drift av kritisk infrastruktur. Innenfor vannforsyning er bildet både nasjonalt og internasjonalt et annet. I Norge er vannforsyningen i all hovedsak både eid og driftet av det offentlige, med enkelte unntak. I England er vannforsyningen privatisert, og i Frankrike er en del drift satt ut til private.

Trenden med å omorganisere norsk offentlig sektor er tydelig påvirket av New Public Management (NPM). New Public Management er et upresist begrep, men består av et sett med idéer om ledelse i offentlig sektor. New Public Management innebærer introduksjon av markedsprinsipper og organisasjonsmodeller fra det private næringsliv til offentlig sektor i de fleste OECD-land.

Utgangspunktet for NPM er hypotesen om at offentlig virksomhet er ineffektiv, fordi den mangler insentivene i privat sektor for økonomisk effektiv atferd. New Public Management består derfor av ulike mekanismer for å simulere privat sektors incentivordninger. De tre mest sentrale fokusområdene i NPM er:

Disaggregering	Konkurranse	Innføring av insentiver
Oppdeling av store hierarkiske strukturer i offentlig sektor til brede og flate organisasjonsstrukturer	Introduksjon av bestiller-utfører modell for å legge til rette for at flere virksomheter kan konkurrere om å levere tjenester	Økt fokus på at organisasjonen skal oppnå konkrete målsetninger - ikke diffuse mål. Et eksempel på dette er mål- og resultatstyring. Fraværet av en økonomisk bunnlinje og et overskudd som effektivitetskriterium erstattes med styringsparametre som forutsettes å være et representativt uttrykk for virksomhetens produksjon eller ytelse

Bestiller-utfører modell og interne markeder er en sentral del av New Public Management.

Med bestiller-utfører modellen får man et tydeligere skille mellom forvaltning og tjenesteproduksjon. I motsetning til å styre ved bruk av et hierarki skal styringen ivaretas gjennom forhandlinger mellom en bestiller og en utfører. Ved innføring av bestiller-utfører modell går man som regel mot innføring av interne markeder og kontraktstyring. Styringen ivaretas gjennom forhandlinger og tjenesteproduksjon synliggjøres gjennom mål og resultater.

Litteraturen fremmer tre grunnleggende prinsipper for bestiller-utfører modellen:

1. Innføring av et klart og tydelig skille mellom forvaltning og myndighetsutøvelse på den ene siden og tjenesteproduksjon på den andre siden.
2. Etablering av kontrakter som regulerer forholdet mellom rollene i prinsipp 1
3. Etablering av system for prissetting av tjenestene

Fordeler med bestiller-utfører modellen

- Klarere ansvars- og myndighetsforhold, bedre økonomisk styring dersom budsjettet legges hos bestiller og bestiller har ansvar for å kontrollere volum og kvalitet
- Tydeliggjøring av innholdet og kvalitet i tjenesten,
- Større mulighet til å sette krav til utførere og kontrollere om deres virksomhet innfri de krav som er satt
- Større grad av brukerorientering
- Økt fokus på driftskompetanse, herunder fokus på god og effektiv tjenesteproduksjon
- Frihet for utførerne til å utvikle egen drift innenfor gitte rammer

Bestiller kan i utgangspunktet velge en av tre leverandører, jamfør figuren nedenfor



Merk at bestiller-utfører modellen også kan benyttes med intern utfører.

Svakheter med bestiller-utfører modellen

Effektene av svak konkurranse

Det er liten tvil om at både konkurranse og intern handel bidrar til å skape en annen holdning til kostnadene ved å drive en virksomhet. For flere offentlige virksomheter har det vært skjerpene at man må betale en kostnad for å disponere ressurser fremfor at de blir stilt gratis til rådighet. Skjerpet kostnadsfokus kan også være hensiktsmessig når en større offentlig virksomhet skal omstilles.

Utfordringer ligger i at interne markeder gir varierende grad av reell konkurranse og misvisende priser.

Ved lav konkurranse kan effekten som man ønsker å oppnå med en bestiller-utførermodell utebli. Selv om en offentlig virksomhet er fristilt til å velge leverandør hjelper dette lite dersom leverandøren er monopolist. Dersom bestiller er forpliktet til å handle fra utfører oppstår det samme problemet - og konsekvensen er at leverandør i prinsippet kan velte sine kostnader over på bestiller uten at det i praksis er mulig å kontrollere dette.

Kontraktsform

En kontrakt er i utgangspunktet basert på en enighet mellom to parter, og stifter rettigheter og plikter for de to partene. Kontrakter er som regel gjensidig bebyrdende - det vil si at begge parter pålegges rettigheter og forpliktelser.

Ved bestiller-utfører modellen skjer forhandlinger, styring og oppfølging i relasjonen mellom bestiller og utfører. Kontrakten kan ha styringsparametre som vektlegges i ulik grad. Dette kan være pris, tillit og autoritet. Kontraktsformen som bestiller velger å benytte kan variere. Avstanden eller nærheten mellom bestiller og utfører vil være avgjørende for betydningen av styringsparametrene i kontrakten.

Interne kontrakter kan føre til mer formaliteter og press på tilliten mellom bestiller og leverandør. Fokus på pris, kontroll og sterke føringer fra bestiller kan derfor bli utfordrende for bestiller ved forhandling, revidering og oppfølging av interne kontrakter. I et internt marked med lite eller ingen konkurranse vil derfor den eksisterende organisasjonskulturen sette sitt preg på og sannsynligvis gi klare grenser for produksjonsutviklingen.

Sanksjoner

I bestiller-utfører modellen er makten til bestiller et viktig styringsverktøy. Denne makten kan benyttes til å bestemme innsyn, tilgang på data om varen som kjøpes og etablere et klart skille mellom handlingsrommet til utfører og handlingsrommet til bestiller.

Fravær av et effektivt marked fører til et asymmetrisk maktforhold mellom bestiller og utfører. Når maktforholdet endrer seg til fordel for utfører reduseres bestillers adgang til å implementere sanksjoner ved kontraktsbrudd. Eksempler på aktuelle sanksjoner kan være reduksjon i inntekter. Med et asymmetrisk maktforhold i fordel utfører mister bestiller adgangen til å implementere sanksjoner.

Konflikter

Bestiller-utfører modellen skaper nye konflikter og behov for nye måter å håndtere disse konfliktene på. Erfaringer fra England viser at interne markeder som er etablert raskt og med store organisasjonsmessige endringer har resultert i sterke konflikter. Kontraktene og innholdet i disse kan ofte bli gjenstand for misforståelser eller behov for presiseringer, som igjen skaper konflikter og uavklarte spørsmål mellom bestiller og leverandør. Konflikter og uavklarte spørsmål resulterer deretter som regel i økt detaljeringsgrad i kontraktene - med tilhørende økte transaksjonskostnader.

Transaksjonskostnader

I en bestiller-utførermodell vil det komme nye kostnader til forhandlinger, kontrakter samt styrings- og kontrollmekanismer. Gevinstene med å innføre en bestiller-utførermodell må derfor avveies mot økningen i transaksjonskostnadene. Evalueringer av bestiller-utfører modellen i Gøteborg der økt administrasjon og lengre beslutningsveier har vist et negativt utslag i form av høyere transaksjonskostnader.

Samtidig påpekes det at avbyråkratisering fra NPM resulterer i andre former for byråkrati - en "audit explosion":

In this sense, the specific developments described as "deregulation" would be more accurately described as "re-regulation", albeit re-regulation in favor of market relations - a process that can, and often does, result in additional regulation

Tvetydige styringssignaler

Leverandør (utfører) til offentlige virksomheter vil i mange tilfeller være underlagt både hierarkisk styring og kontraktsstyring. Dette kan føre til situasjoner der det ikke er samsvar mellom behovene til bestiller og utfører. Ulike behov kan for eksempel være knyttet til kvalitet eller ressurstilgang og kan resultere til uklarheter eller konflikter.

Oppsummering av kjente svakheter med bestiller-utfører modellen

Det er flere svakheter i både New Public Management, herunder bestiller-utfører modellen. Mange av elementene som inngår i New Public Management er derfor i ferd med å utfases. New Public Management fører ofte til økt institusjonell og politisk kompleksitet, og er av den grunn ofte uegnet. Trenden med bestiller-utfører modell er helt eller delvis er reversert i industriland ("leading edge countries").

Det er samtidig nødvendig å påpeke at utfører i dette tilfellet er heleid av kommunen, slik at det kommersielle aspektet og utfordring med styring og samhandling ikke kan sammenlignes direkte med en privat utfører.