

3K



3-kommunesamarbeidet
Holmestrand, Hof og Re

3K samarbeid innenfor plan, geodata, byggesak, miljø, næring, landbruk og tekniske tjenester

Hovedrapport fase II

25. januar 2012

Innhold

1. Innledning	3
2. Prosjektets gjennomføring	3
2. Sammendrag av delrapportene og anbefaling.....	6
3. Noen overordnede og kommunespesifikke forhold.....	15

1. Innledning

Samlerapporten er skrevet etter at prosjektgruppen hadde avsluttet sitt arbeid. Den er i sin helhet redigert av 3K prosjektrådgiver og består av:

- En beskrivelse av prosjektets gjennomføring.
- Sammendrag av de tre delrapportene, som bygger på arbeidsgruppens og prosjektgruppens utredninger, men redigert av 3K prosjektrådgiver.
- Anbefalingen fra 3K styringsgruppe
- En gjennomgang av forhold som ligger utenfor hver av arbeidsgruppens utredningsområder. Dette er bl. a. forhold som har betydning dersom det skal samarbeides om flere av de delområdene som har vært utredet. Gjennomgangen forfattet av 3K prosjektrådgiver, men bygger i stor grad på forhold som har vært drøftet underveis i arbeidsgruppene og prosjektgruppen

2. Prosjektets gjennomføring

Prosjektet omfatter utredning av samarbeid mellom kommunene i 3K innenfor plan, geodata, byggesak, miljø, næring, landbruk og tekniske tjenester. Prosjektgruppen ga følgende anbefaling etter fase I av prosjektet:

Prosjektgruppen har i samarbeid med styringsgruppen kommet frem til at det ikke er hensiktsmessig å arbeide videre med utredning av en samlet felles virksomhet for alle de aktuelle tjenesteområdene. Det mest hensiktsmessige vil likevel være at utredningene gjøres som parallelle prosjekt. Aktuelle prosjektområder er:

1. Eiendomsforvaltning. Dette bør også omfatte vurdering av et 3K-samarbeid sett opp mot mer omfattende interkommunalt samarbeid.
2. Kommunalteknisk drift
3. Plan og byggesak
4. Landbruksforvaltning

Det ble videre gitt følgende foreløpige forslag til lokalisering:

Virksomhetsområde	Vertskommune
Eiendomsforvaltning	Ikke vurdert
Teknisk drift Plan og bygg	Administrativt personell bør vurderes samlokalisert. Vertskommune Holmestrand. Driftspersonell blir lokalisert ved driftsavdelinger ute i kommunene.
Landbruksforvaltning	Vertskommune Re.

På bakgrunn av dette gjorde 3K referansegruppe (felles formannskap) i møte 14. 06. 2011 følgende vedtak:

3K referansegruppe anbefaler at by-/kommunestyrene gjør følgende vedtak:

1. Fase 2 av prosjektet omfattende plan, geodata, byggesak, miljø, næring, landbruk og tekniske tjenester iverksettes. Re kommune bør vurderes som vertskommune for landbruksforvaltningen. For de øvrige tjenestene bør Holmestrand vurderes som vertskommune, med samlokalisering av kontorbaserte tjenester og desentraliserte driftsavdelinger.
2. Felles eiendomsforvaltning utredes som eget prosjekt.
3. Konklusjon og innstilling fra de to prosjektene skal fremmes samtidig for by-/kommunestyrene.

Kommunestyret i Re (møte 6.9.2011, sak 058/11) og bystyret i Holmestrand (møte 7.9.2011, sak 073/11) gjorde likelydende vedtak med referansegruppens anbefaling.

Kommunestyret i Hof (møte 27.9.2011, sak 044/11) gjorde følgende vedtak:

- a. Fase 2 av prosjektet omfattende plan, geodata, byggesak, miljø, næring, landbruk og tekniske tjenester utredes.
- b. Felles eiendomsforvaltning utredes som eget prosjekt.
- c. Konklusjon og innstilling fra de to prosjektene skal fremmes samtidig for by-/kommunestyrene.
- d. Alle 3 kommunene bør vurderes som vertskommuner i utredningen.

Prosjektgruppen

Navn	Kommune
Per Haavardtun	Holmestrand kommune
Svend Bergan Grane	Holmestrand kommune
Britt Svendsen	Hof kommune
Arne Johnsen	Re kommune
Heidi Midtskogen	Tillitsvalgt Holmestrand kommune
Eira Weseth	Tillitsvalgt Hof kommune
Unni Myhre	Tillitsvalgt Re kommune

For arbeidet med delutredninger av eiendomsforvaltning, kommuneutvikling (plan, geodata, byggesak, miljø, næring, landbruk) og kommunalteknikk i fase II har prosjektgruppen oppnevnt en arbeidsgruppe for hver av disse.

3K prosjektrådgiver har vært sekretær for både prosjekt- og arbeidsgruppene og vært bindeledd mellom 3K styringsgruppe, oppnevnt prosjektgruppe og dennes arbeidsgrupper.

Eksterne konsulenter som har bistått prosjektet:

Ingen

Styringsgruppe

Rådmennene i de tre kommunene er styringsgruppe for alle 3K-prosjekt.

Referansegruppe

Felles formannskapsmøte er referansegruppe for alle 3K-prosjekt.

Medvirkning (ansatte, tillitsvalgte, brukere)

Tillitsvalgte har vært representert i både prosjekt- og arbeidsgruppene.

Møter og samlinger

Instans	Dato
Prosjektgruppen	02. 09. 2011
Prosjektgruppen	07. 10. 2011
Prosjektgruppen	15. 12. 2011
Prosjektgruppen	12. 01. 2012

Arbeidsgruppenes møter er listet opp i de respektive delrapportene.

Prosjektmål og fremdriftsplan

Prosjektmål fase II:

15. november 2011 foreligger ferdig rapport og anbefaling for organisering av plan, geodata, byggesak, miljø, næring, landbruk og tekniske tjenester.

1. Ressurser

Prosjektet er ikke tildelt ressurser ut over timerressursen for personellet i prosjekt- og arbeidsgruppen. Det er ikke satt begrensninger for timerressursen.

Fremdriftsplan

Aktivitet / milepæl	Tid /tidsrom
Arbeidsverksted for alle virksomhetsområdene	22. 09. 2011
Skisse til organisering av virksomheten foreligger	07. 10. 2011
Konsekvensvurdering foreligger	4. 11. 2011
Ferdig rapport og anbefaling foreligger	14. 11 2011

Prosjektgruppens måloppnåelse, ressurs- og tidsbruk

Ferieavvikling hos nøkkelpersoner gjorde at prosjektet kom sent i gang etter sommerferien. Det gjorde det vanskelig å få ferdigstilt prosjektet i hht fremdriftsplanen. Det har vært behov for noe ekstra tid til utredningen. Samlet tidsbruk i prosjektet har likevel ikke vært større enn forventet.

Prosjektgruppen nådde ikke frem til enighet om en samlet konklusjon for alle utredningsområdene.

2. Sammendrag av delrapportene og anbefaling

a. Sammendrag eiendomsforvaltning

Viktige problemstillinger

Eiendomsforvaltning omfatter i prinsippet alle faser i livssyklusen, fra

- Ervervelse gjennom kjøp, ekspropriasjon og bygging
- Forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling (FDVU)
- Avhending ved salg, bortfeste, gave eller overføring av eiendom på spesielle vilkår
- Riving, gjenbruk og deponering

Når det gjelder organiseringen av eiendomsforvaltningen kan det skilles mellom tre ulike roller: Eier, forvalter og bruker. Eierrollen ivaretar eiendomsretten og de strategiske funksjonene. Forvalterrollen kjennetegnes primært av å forestå løpende drift og vedlikehold av bygningen så langt dette er eierens (og ikke brukerens) ansvar. For kommunale virksomheter, f. eks. en skole, vil brukerrollen bli ivarettatt av vedkommende brukervirksomhet på stedet (for eks. skolens ledelse), men også av den sentrale fagadministrasjonen og kommunestyret som ansvarlig for skoletilbudet.

Innenfor de tre rollene eier, forvalter og bruker er det eier og forvalterrollen det er mest interessant å drøfte i et 3K-samarbeid. Innenfor et 3K-samarbeid vil det også ligge til rette for å ivareta deler av brukerrollen, f. eks. renhold og vaktmestertjenester som går ut over eierforpliktelsene.

I alle de tre kommunene er kompetansen knyttet til eier- og forvalterrollen pr. i dag alt vesentlig samlet i én virksomhet eller i én person. Dette vil være denne medarbeideren som utreder og på vegne av rådmannen skriver saksfremlegg når det skal tas avgjørelser i eiendomssaker. En eiendomsforvaltning i 3K-regi vil også kunne gjøre utredninger og skrive saksfremlegg for hver av de tre kommunene.

Det ikke funnet eksempler på interkommunalt samarbeid innenfor eiendomsforvaltning.

Hovedskisse til organisering

Aktuell organisering for en felles eiendomsforvaltning er en administrasjon bestående av en eiendomssjef, med en eiendomsadministrator, eiendomsforvalter og 2-3 arkitekt-/ingeniørstillinger. En driftsleder for renhold og en driftsleder for vaktmestertjenestene forutsettes å rapportere direkte til eiendomssjefen. Vaktmestere og renholdere forutsettes plassert ute i kommunene, som i dag, organisert i team. Hvordan teamene skal inndeles og organiseres må legges til riggingen av enheten dersom det besluttes å opprette en felles eiendomsforvaltning. Ambulerende team for større periodiske oppgaver og for ekstraordinære tiltak kan også være aktuelt.

Konsekvensvurdering

Den økonomiske effekten av en felles eiendomsforvaltning vil kunne være ulik om den sees på kort eller lang sikt. På lang sikt vil en underbudsjettering av bygningsvedlikeholdet peke mot en tendens til bygningsmessig forfall, som medfører større investeringer i rehabilitering. Et optimalt vedlikehold ville vært billigere for kommunene, sett på sikt. Avhengig av hvordan bygningenes tilstand er pr. dato kan det imidlertid innebære en budsjettøkning på vedlikeholdssiden de første årene.

Dersom kommunene går for en løsning der de selv eier bygningsmassen, vil avtalt fordelingsnøkkel kunne bygges opp slik at den tilpasses de enkelte kommunenes budsjett. Spørsmålet er likevel om en vertskommune vil ta ansvar for standarden til en bygningsmasse med et gjennomgående underbudsjettert vedlikehold i en annen kommune.

Kommuneloven legger til rette for at en felles eiendomsforvaltning som vertskommuneløsning kan opptre på samarbeidskommunenes vegne innenfor delegert område.

Arbeidsgruppen mener at det vil være uheldig å bygge samarbeidet på et rent bestiller/utfører-prinsipp i en vertskommuneorganisering. En fordelingsnøkkel som bygger på et generelt, solidarisk prinsipp bør ligge til grunn for den ordinære driften. For rehabiliterings- og nybyggingsoppgaver bør det imidlertid være innsatskommunen som belastes. Det er også enighet om at terskelen for hva som skal defineres som rehabilitering bør være lav. Det må også forutsettes korrekt føring i regnskapet for administrasjon av investeringsprosjekt, som ofte feilføres på drift.

For tjenesteområdet eiendomsforvaltning er kvalifisert arbeidskraft innen arkitekt- og ingeniørsegmentet en viktig faktor. Dette er fagpersonell det er stor konkurranse om. Arbeidsgruppen er delt i vurderingen av hvor mye lokalisering spiller inn i forhold til hvor attraktiv virksomheten vil være for arbeidssøkere og stabilitet i medarbeidergruppen. Holmestrand ligger midt mellom Drammens- og Tønsbergområdet, med god offentlig kommunikasjon begge veier, inkludert Horten, i tillegg til egen befolkning. Re kommune ligger i gunstig avstand fra Tønsbergområdet og Horten, i tillegg til egen befolkning. Hof kommune ligger like nær Drammen som Holmestrand, men har dårligere kollektivtilbud. Arbeidsgruppens deltakere fra Hof mener imidlertid at Hof ikke har hatt større problemer med å rekruttere til ingeniørstillinger enn det Holmestrand har erfart og at fagmiljø og arbeidsoppgaver kan ha vel så stor innvirkning på attraktivitet og stabilitet.

Alle kommunene vil kunne skaffe tilfredsstillende lokaler for den administrative delen av eiendomsforvaltningen.

b. Sammendrag kommuneutvikling (plan, byggesak, geodata og landbruksforvaltning)

Viktige problemstillinger

Kommunene organiserer i dag plan, byggesak, geodata og landbruksforvaltning forskjellig. I Re og Hof er alle disse fagområdene samlet i én virksomhet sammen med kommunalteknikk og eiendomsforvaltning. I Holmestrand er plan, byggesak og geodata egen virksomhet. Det er også ulikheter i funksjoner. I Re er det en hel stilling som miljøvernrådsgiver og det er også egen stillingsressurs for næringsutvikling knyttet til virksomheten. Forvaltningen av arkiv er i Re lagt til servicetorget, mens det i Holmestrand og Hof delvis forvaltes av saksbehandlerne.

En del stillinger i de tre kommunene har sammensatte funksjoner, som også omfatter oppgaver som faller utenfor de aktuelle samarbeidsområdene. Det kan medføre at personell som ikke overføres blir sittende med reduserte oppgaver eller at personell som overføres tar med seg kompetanse for oppgaver som deltakerkommunen fortsatt må utføre. I en overgangsperiode vil det kunne gi en ekstraomkostning for deltakerkommunene fordi personalressursen ikke er tilpasset oppgavene.

Arkivfunksjonen er sentral for de aktuelle fagområdene. Dette fordi saksbehandlingen er nært knyttet til eiendom og tidligere vedtak. Utlån av arkiv fra samarbeidskommunene til vertskommunen er rimeligste løsning, mens scanning og digitale løsninger er mest fremtidsrettet. Store tegnings- og kartformat o.a. bidrar imidlertid til at dette er dyrt.

Brukerne i samarbeidskommunene vil for en stor del få lenger reisevei til kontoret. Utviklingen innen IT har imidlertid gjort at antallet personlige besøk er redusert gjennom årene. Innen byggesaks- og planområdet har utviklingen av lover og forskrifter bidratt til at dette i stor grad er de profesjonelles område. Nærheten til kontorene for den enkelte innbygger er derved mindre viktig enn tidligere. På den andre siden vil flere ansatte ved et kontor gjøre det mer sannsynlig å treffe en saksbehandler ved uanmeldt besøk.

For flere av funksjonsområdene praktiseres gebyrdekning, som kan være inntil 100% av kommunens utgifter til saksbehandlingen. Både gebyrsatsene og hvordan disse er inndelt varierer en del mellom kommunene. Etableres et vertskommunesamarbeid om disse saksbehandlingsområdene bør gebyrsatsene harmoniseres.

Organisasjonsmodeller

Arbeidsgruppen har lagt til grunn tre alternative skisser til organisering:

Alternativ 1, todelt

Funksjonsområdene fordeles på to virksomheter:

1. Plan, byggesak og geodata
2. Landbruk og evt. næring

Alternativ 2, alle funksjonsområdene samlet i én virksomhet (plan, byggesak, geodata, landbruk, næring og miljø)

Alternativ 3, tredeling

Funksjonsområdene fordeles på tre virksomheter:

1. Plan og byggesak
2. Geodata
3. Landbruk og evt. næring

For alternativ 1 og 3 forutsettes det at virksomhetene ikke er samlokalisert, dvs. lagt til hver sin vertskommune.

Erfaringer fra andre vertskommunesamarbeid

Arbeidsgruppen har registrert to andre vertskommunesamarbeid innen de aktuelle fagområdene:

- Kviteseid og Nissedal har siden 2004 samarbeidet om plan, byggesak og geodata (vertskommune Nissedal) og miljø, landbruk og vilt (vertskommune Kviteseid).
- Tynset og Alvdal har siden 2005 samarbeidet om plan, byggesak og geodata (vertskommune Tynset) og landbruk og miljø (vertskommune Alvdal).

Samtaler med nøkkelpersoner i disse kommunene tyder på at dette alt vesentlig er vellykkede samarbeid.

Konsekvensvurdering

- Arbeidsgruppens flertall er usikker på om etableringsomkostningene vil stå i forhold til det som kan oppnås av evt. effektivisering i driftssituasjonen.
- Juridisk vil en vertskommuneløsning legge til rette for samme smidighet i delegasjoner om i dag.
- Et vertskommunesamarbeid vil gjøre fagorganisasjonene mer robuste, styrke fagmiljøene og legge til rette for spesialisering. På den andre siden vil samarbeidskommunene komme dårligere ut enn vertskommunen når det gjelder arbeidsmiljø og det tverrfaglige samarbeidet blir svekket dersom beslektede fagmiljø blir splittet opp.
- I et vertskommunesamarbeid er kontakten med samarbeidskommunene viktig. Dersom det er virksomheter som vertskommunevirksomheten må samarbeide med som ligger i en av samarbeidskommunene vil denne kontakten underbygges. Organisasjonsalternativ 3, en tredelt vertskommuneløsning, gir den største effekten her, mens alt samlet på ett sted (alt. 2) kommer svakest ut.

Lokalisering

Dersom alle funksjoner samles i en vertskommuneløsning og skal flyttes til ett sted (alt. 2) vil det skape store utfordringer med kontorplass. Bare Holmestrand og muligens Hof har løsninger for et slikt alternativ. En tredeling er lettest (alt. 3), siden dette medfører "bytte" av kontorplasser. Løsningene for kontorplasser i Re er dels å ta i bruk ubrukte plasser, dels å fortette kontorlandskapet. I Holmestrand er det mulig å øke kapasiteten i rådhuset med 4 plasser. I tillegg kan det skaffes plass for hele virksomheten i rådhuset ved å flytte andre virksomheter til ledige kontorer i byen. I Hof er det ikke kapasitet i herredshus/sidebygning, men det er regnet med at frigjøringen av Thorstad gir en mulighet. I forhold til å skaffe lokaler vil en organisering i to virksomheter, der Holmestrand blir vertskommune for plan, byggesak og geodata og Hof eller Re blir vertskommune for landbruksforvaltning, være en kabal som går opp.

Andre forhold som har betydning for vertskommunevalg er:

- Holmestrand by har den klart tyngste konsentrasjonen både innen nærings- og boligbygg. Ca. 5000 mennesker bor i eller tilgrensende byen.
- Re kommune har over dobbelt så mange driftsenheter innen landbruk som de to andre kommunene til sammen.
- Revetal og Holmestrand by er strategisk sett de lokalitetene som ligger gunstigst til i forhold til avstander og kommunikasjon med de tunge befolkningskonsentrasjonene i Drammens- og Tønsbergområdet. Dette kan være en fordel i forhold til rekruttering og stabilitet der det er konkurranse om personell på arbeidsmarkedet.

Drøfting

Når det gjelder vurdering av hvilket organisasjonsalternativ som er best og valg av vertskommune(r) er det to faktorer som må vurderes suksessivt:

1. Om et kommunesamarbeid gir løsninger som er bedre enn dagens. Hvis ikke bør det ikke gjøres noen omorganisering. Dette gjelder både for 3K under ett og sett fra hver av deltakerkommunene.
2. Hvilke organisasjonsmodellsom vil være mest hensiktsmessig.
3. Hvilke lokalisering/vertskommuneløsning som er mest hensiktsmessig for valgt organisering

Flertallet i arbeidsgruppen finner det ikke dokumentert at en vertskommuneløsning for disse tjenestene vil gi en effektivitetsgevinst, heller ikke at samlet bemanning kan reduseres. Den viktigste effekten vil ligge i robusthet, fagmiljø og spesialisering. Her vil effekten også være forskjellig for deltakerkommunene. For Hof kommune vil utslagene være størst. For Holmestrand og Re vil effekten være noe mindre. Det organisasjonsalternativet som vil kunne gi best effekt på disse faktorene er hele kommuneutvikling samlet ett sted (alternativ 2). Det vil også gi god effekt i forhold til tverrfaglig samarbeid innenfor disse tjenestene. En tredeling (alternativ 3) vil gi den dårligste effekten for robusthet, fagmiljø og spesialisering. Ved å legge geodata til et eget vertskommunesamarbeid vil noen faginndelings- og arbeidsdelingsmuligheter bli dårligere. I tillegg er det usikkert om Hof er en strategisk plassering av et fagmiljø med stor etterspørsel etter høyt kvalifisert arbeidskraft. Siden Holmestrand og Re har de største konsentrasjonene av bygg og eiendom, samt høyest aktivitet når det gjelder nybygg, vil også reiseomkostninger til oppdrag bli størst ved en slik løsning.

c. Sammendrag kommunalteknikk

Viktige problemstillinger

Det kommunaltekniske området omfattes av vann og avløp, som begge kan finansieres inntil 100% ved avgifter, og samferdsel, som generelt ikke har inntektsposter, og må dekkes over kommunenes ordinære budsjetter. Både inndelingen for satsene og satsene for avgifter er i dag forskjellige for de tre kommunene. Dersom det etableres et vertskommunesamarbeid om kommunalteknikk bør inndelingen for satsene harmoniseres. Kommunene bør da også være enige om at avgiftene skal dekke 100 % av utgiftene. Prioriteringene innen veibudsjettene er også forskjellige kommunene i mellom, i tillegg til at dette er et generelt underbudsjettert område.

Kommunene praktiserer i dag i stor grad rammebudsjettering. Det innebærer at en kritisk situasjon for et bygg eller en vei raskt kan løses administrativt ved at penger overføres fra vei til bygg eller omvendt. Dette kan bli mer begrenset ved et kommunesamarbeid.

Det å bli mindre sårbar og mer attraktiv for kvalifisert arbeidskraft, spesielt innenfor ingeniørsegmentet, har vært et uttalt mål med prosjektet. Dette kan man oppnå ved å samle ingeniørstillingene for de tre kommunene.

Drift og vedlikehold organiseres til dels ganske forskjellig i de tre kommunene. Mens Re har en driftsavdeling begrenset til vann og avløp, ingen maskinpark, men baserer seg i stor grad på kontrakter, har både Holmestrand og Hof driftsavdelinger for både vei, vann og avløp og egen maskinpark. Dette er i seg selv en utfordring dersom den kommunaltekniske driften for de tre kommunene skal overføres til én vertskommune.

Dersom det skal opprettes en felles enhet for kommunalteknikk har arbeidsgruppen foreslått at denne bør bestå av tre driftsavdelinger, som hovedsakelig er lokalisert der de er i dag, samt en administrativ enhet med saksbehandler og ingeniører. Arbeidsgruppen mener at antallet ingeniører minst må være 5, men at 8 dekker behovet bedre.

Konsekvensvurdering

Den økonomiske konsekvensen vil være negativ til å begynne med, siden selve etableringen vil ha en omkostning og det vil ta noe tid før en normal driftssituasjon er etablert. I en normalisert driftssituasjon vil valget av vertskommune kunne slå ut i forhold til økonomien. Nærhet til de tyngste anleggene vil være en fordel. Samdrift med de oppgavene Holmestrand er alene om, som trafikkhavn, parkeringsvirksomhet og skjærgårdstjeneste vil være gunstig for økonomien.

En vertskommuneløsning for kommunaltekniske tjenester vil skape en mer robust organisasjon, styrke fagmiljøene og åpne for større grad av spesialisering. Det samlede arbeidsmiljøet i de kommunene som ikke gis vertskommuneansvar vil imidlertid bli skadelidende.

Når det gjelder vurdering av hvilken løsning som er best og valg av vertskommune er det to faktorer som må vurderes suksessivt:

- Om et kommunesamarbeid gir løsninger som er bedre enn dagens. Hvis ikke bør det ikke gjøres noen omorganisering. Dette gjelder både for 3K under ett og sett fra hver av deltakerkommunene.
- Hvilke vertskommuneløsning som vil være mest hensiktsmessig.

Effekten av et 3K-samarbeid innen kommunalteknikk vil være størst dersom Holmestrand kommune velges som vertskommune for tjenestene. Dette begrunnes med:

- Holmestrand kommune er den av de tre kommunene som har en godt utviklet og stor driftsavdeling.
- Holmestrand kommune har flere egne tjenester som kan kombineres med kommunalteknisk virksomhet.
- Holmestrand kommune har strategisk god beliggenhet mht arbeidskraft
- Holmestrand kommune har kontorplasser til det ekstra antallet administrativt personell som skal overflyttes.
- Tyngden av infrastruktur innen vei, vann og avløp ligger i tilknytning til Holmestrand by.

Dersom det skal opprettes et 3K-samarbeid om kommunaltekniske oppgaver er det foreslått en fordelingsnøkkel som bygger på en sammensatt beregning, som dels bygger på omfanget av anlegg i hver av kommunene, dels etter deltakerkommunens bestilling / budsjett. Et forslag til fordeling av de administrative utgiftene som bygger på KOSTRA 2010 gir 51,02 % til Holmestrand, 13,19 % til Hof og 35,80 % til Re.

d. Anbefaling

Prosjektgruppen mener et vertskommunesamarbeid innen 3K vil være fordelaktig innenfor eiendomsforvaltning. En forutsetning om en organisering i tråd med forslaget i rapporten og at kommunene hver for seg fortsatt skal eie bygningene legges til grunn. Dette begrunnes med at

- Det vil styrke fagmiljøet innenfor arkitekt- og ingeniørsegmentet
- Det gir en bedre forutsetning for tilfredsstillende kvalitet på bygningsmassen enn dagens organisering

Prosjektgruppen vil imidlertid peke på at et større kommunesamarbeid kan gi en enda bedre effekt.

Den synergien mellom kommunalteknikk og eiendomsrelaterte oppgaver som både Holmestrand og Hof har i dag vil forsvinne. Det må også påregnes en utgiftsøkning innen eiendomsforvaltning de første årene. Samlet sett vurderes fordelene med en felles eiendomsforvaltning likevel å være større.

Når det gjelder virksomhetsområdene innen kommuneutvikling og kommunalteknikk ble det ikke enighet i prosjektgruppen om en anbefaling.

For virksomhetsområde kommunalteknikk alene mener prosjektgruppen at fordelene med bedre robusthet og større fagmiljø på ingeniørsiden ikke veier opp for ulempene. Disse er knyttet til svært ulike prinsipper for drift, samt budsjett- og fordelingsutfordringer. Prosjektgruppen er imidlertid delt i synet på effekten av et samarbeid innen kommuneutviklingsområdene og også delt i synet på om plan, byggesak og geodata må være samlokalisert med kommunalteknikk.

3K styringsgruppe (rådmennene samlet) drøftet grunnlaget for samarbeid i møte 17. januar 2012 og konkluderte med følgende:

- a. Det etableres samarbeid om plan, bygg og geoteknikk, samt kommunaltekniske tjenester, med Holmestrand som vertskommune
- b. Det etableres samarbeid om landbruksforvaltning, med Re som vertskommune
- c. Det etableres samarbeid om eiendomsforvaltning. Her bør det imidlertid sonderes mulighet for et bredere kommunesamarbeid enn 3K.
- d. Et samarbeid på næringsutviklingsområdet vurderes.

Det er merkbart konkurransen om kvalifiserte medarbeidere innen arkitekt- og ingeniørsegmentet. Sårbarheten ved at det bare er en til to ansatte som dekker funksjonsområder innen disse segmentene er også erfart. En

Når styringsgruppen velger å anbefale et samarbeid innen alle de utredede områdene skyldes det i hovedsak to forhold:

1. Et samarbeid innen noen av funksjonsområdene vil marginalisere det tekniske arbeidsmiljøet i Hof og Re som samarbeidskommuner i et vertskommunesamarbeid.
2. Det tverrfaglige samarbeidet mot plan, byggesak og geodata opprettholdes ved å legge kommunalteknisk virksomhet til samme vertskommune.

Styringsgruppen vurderer de organisatoriske forskjellene mellom kommunene innen kommunalteknikk, samt de budsjettmessige utfordringene, å være løsbare. Det ligger også et potensial på driftssiden i et samarbeid.

Valget av vertskommuner er i tråd med de anbefalingene styringsgruppen gjorde i den første fasen av utredningen. Forutsatt at det skal etableres samarbeid peker også delutredningene i fase II mot et slikt vertskommunevalg.

3. Noen overordnede og kommunespesifikke forhold

Generelt

De tre delrapportene gjør rede for problemstillinger innenfor hvert av disse områdene og drøfter fordeler og ulemper ved kommunesamarbeid om disse tjenestene hver for seg. Det er imidlertid problemstillinger som ligger utenfor området til hver av delrapportene og som aktualiseres dersom flere enn ett av delområdene skal inngå i et kommunesamarbeid. Dette gjelder:

- Samarbeid mellom kommunene og samarbeidskommunenes styringsmulighet
- Lokalisering, vertskommunekabal
- Kommunespesifikke problemstillinger mm

Et så omfattende tjenestesamarbeid som nå anbefales rommer en del nybrottsarbeid. Samarbeid om plan, byggesak og geodata er kjent fra både Kvteseid/Nissedal og fra Tynset /Alvdal. Disse samarbeider også om landbruksforvaltning, som er et ganske vanlig virksomhetsområde for kommunesamarbeid. Når det gjelder eiendomsforvaltning går det frem av de foreliggende offentlige utredningene at det ikke finnes interkommunale samarbeid i Norge. Innen kommunalteknikk har utredningen heller ikke avdekket etablerte, forpliktende samarbeid på vertskommunenivå eller som IKS.

Når det gjelder eiendomsutvikling finnes det imidlertid en rekke private aktører som leverer alt fra strategiske disposisjoner til rengjøring til eiendomsbesittere. Innen kommunalteknikk er det også eksempler på innkjøp av tjenester både stort og smått. F. eks. drives hele rensaneanlegg på kontrakt noen steder. Dette skulle tilsi at det ikke er noen uoverstigelige utfordringer vi står overfor ved å etablere samarbeid innen eiendomsforvaltning og kommunalteknikk.

Samarbeid mellom kommunene og samarbeidskommunenes styringsmulighet

En vertskommune skal levere de tjenestene det er avtalt samarbeid om til alle deltakerkommunene. Ytelsene skal være i henhold til samarbeidsavtalen, som også har bestemmelser om hvordan det økonomiske oppgjøret skal være. Virksomheten det samarbeides om er slik sett en virksomhet for alle deltakerkommunene, men som administreres av vertskommunen.

Når det oppstår misnøye med et kommunesamarbeid er det gjerne manglende styring med samarbeidet eller manglende oppmerksomhet fra samarbeidsorganet det dreier seg om. To hovedgrep kan tenkes å bøyte på dette:

1. Plassere ulike kommunesamarbeidsvirksomheter med stort samarbeidsbehov i hver sine kommuner
2. Rutiner

Den første metoden gjør det påtrengende å forholde seg til en annen kommune. Det fungerer ikke alltid slik likevel. Dette fordi samarbeidsbehovet ikke alltid er

likeverdig. I tillegg er samarbeid mer rasjonelt mellom virksomheter som er samlokalisert og det legger til rette for uformelle kontakter.

Det å ha rutiner, f. eks. i form av sjekklister, kan ha fordeler, selv når virksomheter er samlokalisert. Samlokalisering er ingen garanti for at det ikke skjer "arbeidsulykker" i saker som involverer flere kommunale virksomheter. Sjekklister og andre faste rutiner gjør også tverrfaglig samarbeid mindre sårbart i forhold til hvordan disse er lokalisert.

Når det gjelder samarbeidskommunenes styringsmulighet i samarbeidet er det en større utfordring. Innen 3K er det vedtatt en egen rutine for samarbeidsmøter for å styrke styringen med vertskommunesamarbeid. Samarbeidsmøtene skal holdes to ganger i året, deltakerne skal være utpekt av de respektive deltakerkommunenes rådmenn og skal som minimum handle om budsjettstyring. Alle styringsrelevante tema kan imidlertid tas opp i disse møtene.

En spesiell utfordring får vi når vi legger en hel virksomhet som representerer et eget budsjettområde til et kommunesamarbeid. I dag er det vanlig at virksomhetslederne bistår rådmannen i de sakene som ligger innenfor virksomhetsområdet, herunder ivaretar kommunens interesser utad. Det gjelder bl. a. representasjon i etablerte interkommunale samarbeid innenfor brannvern, vannforsyning, renovasjon og annet, samt forholdet til kontrollorgan og andre myndigheter kommunene må forholde seg til.

Når et helt virksomhetsområde legges til et kommunesamarbeid, vil ikke lenger rådmennene i samarbeidskommunene ha dette personellet til disposisjon uten videre. En del av de oppgavene som skal løses vil imidlertid vertskommunen dekke. Det er ikke noe i veien for at vertskommunene forbereder saker for politiske utvalg i samarbeidskommunene og etter fullmakt representerer samarbeidskommunene i avtalte organ. Samarbeidskommunene må likevel som et minimum hver for seg finne en løsning for å dekke styring av vertskommunesamarbeidene, herunder deltakelse i samarbeidsmøtene. Rådmannen kan selv ta dette, men en løsning kan også være at det legges til en kommunalsjef. Det viktigste vil være at den som gis oppgaven også sitter med budsjettansvaret for området. Vedkommende kommunalsjef bør da også delta i møter med virksomhetslederne og ivareta virksomhetsområdene der kommunen er samarbeidskommune. Rådmennene i samarbeidskommunene kan ellers risikere å miste kontakten med sentrale funksjonsområder dersom det ikke gjøres noe for å hindre dette.

Felles kommuneplanlegger møter jevnlig i 3K styringsgruppe (rådmennene samlet). Rådmennene bør også vurdere om det kan være en løsning å ha noen styringsgruppemøter i året der alle virksomhetslederne for 3K-vertskommuneløsninger møter. En annen mulighet er at virksomhetsledere for vertskommuneløsninger møter i noen av deltakerkommunenes virksomhetsledermøter. Uansett vil de jevnlig møtene i 3K styringsgruppe gi mulighet for å ta opp problemstillinger i de løpende vertskommunesamarbeidene. Dette er en av fordelene med 3K, med en fast konstellasjon for kommunesamarbeid, at styring med samarbeidene gis bedre vilkår.

Lokalisering, med flere virksomhetsområder

Desto mer omfattende et vertskommunesamarbeid blir innenfor administrative oppgaver og forvaltningsoppgaver, desto flere medarbeidere skal ha en ny kontorplass. Det gir følgende situasjon:

- Vertskommunen må skaffe til veie kontorplasser til de nye medarbeiderne
- Samarbeidskommunene får ledige kontorplasser.

Den kartlagte situasjonen ved administrasjonsbyggene i de tre kommunene er:

- Holmestrand kommune kan skaffe til veie inntil 4 kontorplasser til i rådhuset. Det finnes også ledige kontorlokaler i Holmestrand sentrum. Ved å flytte andre virksomheter ut av rådhuset vil de aktuelle virksomhetene innen teknisk sektor kunne samlokaliseres der.
- Hof kommune har ikke ledig kapasitet ved herredshuset m/sidebygning. Det frigjøres imidlertid nå en kommunal bygning i Hof sentrum ("Torstad") som kan omdisponeres til kontorer.
- Re kommune har 4 ledige kontorplasser i 3. etasje i kommunehuset. Ved fortetting av kontorlandskapet kan dette gi 9 nye plasser til sammen. En fortetting for opp til 9 nye plasser er imidlertid vurdert å være lite ønskelig.

Både Holmestrand og Hof kommuner vil ut fra dette kunne skaffe til veie kontorplasser nok for en vertskommuneløsning for hele teknisk sektor samlet. Den løsningen som er anbefalt innebærer imidlertid en delt løsning: Plan, byggesak og geodata, samt kommunalteknikk samlokaliseres. Med de politiske føringene som foreligger foreslås Re som vertskommune for landbruksforvaltning. Re kommune vil kunne dekke kontorbehovet for en samlet landbruksforvaltning. Holmestrand peker seg ut som vertskommune for både kommunalteknikk og plan, byggesak og geodata. At en felles kommunalteknisk virksomhet kan kombineres med Holmestrands egne spesielle tjenester (parkering, havnevesen og skjærgårdstjeneste) synes å gi den mest rasjonelle driften. Med den konsentrasjonen av bygninger og planbehov som ligger omkring Holmestrand by, vil det også være rasjonelt at plan, byggesak og geoteknikk lokaliseres her. Holmestrand vurderes også som en god lokalisering i forhold til tilgang på personell innen arkitekt-/ingeniørsegmentet. Som det fremgår av situasjonen for kontorlokaler i de tre kommunene vil Holmestrand kunne samlokalisere disse virksomhetene i rådhuset.

En lokalisering som skissert ovenfor vil gi følgende konsekvenser for de tre kommunene når det gjelder lokaler:

- Holmestrand må ut på leiemarkedet for å skaffe til veie kontorer for de virksomhetene som må ut av rådhuset for å frigjøre nødvendig antall plasser.
- Hof kommune får ledige kontorer i hele 1. etasje av sidebygningen til herredshuset.
- Re kommune får 7 flere ledige plasser i 3. etasje i kommunehuset.

På kort sikt vil Hof og Re kommuner få utgifter til husleie for vertskommuneløsningene uten at de nødvendigvis har inntekter på de plassene som står ledige. På lengre sikt er det rimelig å forutsette at disse kommunene reorganiserer sine lokaler. Aktuelle løsninger kan være å leie ut til eksterne leietakere eller at de tar "hjem" virksomheter som nå er lokalisert andre steder.

For eiendomsforvaltning er det så langt ikke konkludert i forhold til samarbeidsomfang og samarbeidsform. Det innebærer også at det ikke er foretatt noen drøfting av lokalisering.

Arbeidsmiljø og stillingsressurser

Dersom det skulle etableres vertskommunesamarbeid for bare ett eller to av de samarbeidsområdene som har vært utredet, vil det ha ulik effekt for hver av kommunene. Samarbeid om ett av områdene er drøftet i delrapportene. Her skal det imidlertid drøftes noe nærmere hva et slikt begrenset samarbeid vil innebære for den personalressursen som blir igjen i hver av kommunene.

Et samarbeid om landbruksforvaltning alene vil ikke ha stor innvirkning på det generelle arbeidsmiljøet i de tre kommunene. Holmestrand har i dag ikke egen landbruksforvaltning, men samarbeider med Hof, som er vertskommune. Hof har to ansatte innen landbruksforvaltning. Med Re som vertskommune ville det fremdeles være et arbeidsmiljø på 5 personer i Hof. Med felles landbrukskontor i Hof ville det heller ikke være dramatisk for arbeidsmiljøet i Re. Det ville imidlertid gitt Re noen utfordringer med personalet der, i og med at næringsutvikling og noen andre oppgaver er lagt til seksjonen der landbruksforvaltningen er.

Samarbeid om kommunalteknikk alene vil heller ikke skape store utfordringer for arbeidsmiljøene. Dette er det minste fagmiljøet i alle de tre kommunene. Det ville være Holmestrand som fikk de største ulempene dersom det ble en av de to andre kommunene som ble vertskommune. Holmestrand har i dag både havnevesen, parkering og skjærgårdstjeneste som organiseres i samme virksomhet som kommunalteknikk.

Det vil være et samarbeid om plan, byggesak og geodata, som omfatter flest personer, og skaper de største utfordringene for restbemanningen i samarbeidskommunene. I Hof vil en vertskommuneløsning for disse fagområdene, i tillegg til landbruksforvaltning, dersom Hof blir samarbeidskommune for begge, gjøre at kun én person blir sittende igjen. En slik enslig stilling vil det være krevende å opprettholde kontinuiteten i.

Den foreslåtte løsningen, der det etableres samarbeid om alle de utredede løsningene gir følgende situasjon i de tre kommunene:

- Holmestrand får tilført personell for plan, byggesak og geodata, samt kommunalteknikk. Dette vil gi mer enn dobling av personalet innen disse funksjonene.
- I Hof vil alt administrativt personell og saksbehandlere innenfor teknisk sektor flytte til valgt vertskommune. Det løser problemet med at bare én person innen ingeniørsegmentet blir sittende igjen.
- I Re vil alt personell i teknisk sektor unntatt medarbeidere innen landbruksforvaltning og næringsutvikling flytte til annen kommune. Til gjengjeld styrkes landbruksforvaltningen med to medarbeidere.

Innen eiendomsforvaltning har Holmestrand en hel stilling innen administrasjon og saksbehandling. I Re kommune er det virksomhetsleder som har en formalisert del av sin stilling til eiendomsforvaltning. I Hof er utleie av kommunale boliger lagt til en stilling i teknisk sektor. Virksomhetslederen har der også det generelle ansvaret for eiendomsforvaltning, uten at dette er knyttet til en fast del av stillingen. Det øvrige personellet innen eiendomsforvaltning i de tre kommunene er knyttet til vaktmestertjenester og renhold. Dette innebærer at det å bygge opp en felles eiendomsforvaltning for de tre kommunene vil forutsette nyansettelser for å dekke opp behovet for kompetanse innen arkitekt-/ingeniørsegmentet. Ved å omgjøre stillingshjemler, og kombinere dette med naturlig avgang, kan dette gjøres innenfor gjeldende personalressurs.

3K styringsgruppe ønsker å få vurdert muligheten for et bredere samarbeid innenfor eiendomsutvikling. Et samarbeid innenfor 3K kan være en styrking, men et samarbeid som omfatter en eller flere kommuner til vil gi mulighet for å styrke den faglige siden ytterligere. Det er derfor ikke konkludert ennå i forhold til omfang av personell som skal inngå eller hvor administrasjonen bør lokaliseres. Dersom det skulle bli et samarbeid ut over 3K bør det også vurderes om vertskommunesamarbeid er det mest hensiktsmessige. I mange større kommuner er eiendomsforvaltning skilt ut som kommunalt foretak (KF). Det peker mot at det kan være hensiktsmessig å vurdere interkommunalt samarbeid (IKS) som samarbeidsform.

Dersom det blir aktuelt med et utvidet samarbeid innen eiendomsforvaltning er sannsynligheten stor for at en iverksetting pr. 1.1.2013 ikke er realistisk. Dersom de øvrige tekniske tjenestene blir vertskommuneløsninger pr. 1.1.2013 må eiendomsforvaltning få en midlertidig løsning. Dette kan i hovedtrekkene løses på to måter:

1. Eiendomsforvaltning inngår i egen vertskommuneløsning.
2. Eiendomsforvaltning inngår i kommunalteknisk virksomhet

Hvilke av disse to løsningene som er mest hensiktsmessig avhenger av hvilke andre kommuner som måtte være aktuelle for et utvidet samarbeid og tidshorizonten for når et slikt utvidet samarbeid kan iverksettes.

Stillinger som ikke er organisert innenfor de tekniske tjenestene vil også være berørt. Dette vil også være noe ulikt for hver av kommunene. Et område som har vært spesielt drøftet er post- og arkivtjenestene. Alle tjenestene innenfor kommuneutvikling (plan, byggesak, geodata og landbruksforvaltning) er storforbrukere av arkivtjenester. I Holmestrand og Hof utføres en del av arkivarbeidet av saksbehandlerne innen kommuneutvikling, men er ellers lagt til servicetorget. I Re er så og si alt dette lagt til servicetorget. Mye taler for at en bemanningsressurs i forhold til post- og arkivtjeneste bør overføres i tillegg til det personellet som er direkte knyttet til kommuneutvikling. Hvor stor denne ressursen skal være må vurderes nærmere.

Et annet område som vil berøres er fakturering av gebyrer og avgifter. Hvordan de enkelte arbeidsoppgavene fordeles her er noe forskjellig i kommunene. Forutsatt at vertskommunene skal fakturere gebyrer og avgifter kan det også her være aktuelt å drøfte overføring av personalressurser utenfor teknisk sektor.

En problemstilling som er aktuell ved overføring av personalressurser utenfor teknisk sektor er stilling med delte ansvarsområder. En samarbeidskommune kan bli sittende igjen med personell der en del av arbeidsoppgavene er overført vertskommunen. Det vil kunne ta noe tid før en slik stillingsressurs er justert. Det kan enten skje ved naturlig avgang og fordeling av oppgaver på det øvrige personellet, eller at kommunen får nye oppgaver som kan legges til den aktuelle stillingen. Samarbeidskommunen kan også erfare den motsatte situasjonen, at en stilling med oppgaver utenfor teknisk sektor overføres vertskommunen. Da må samarbeidskommunen evt. opprette en ny stilling for å få utført denne oppgaven, en stilling som i gitte tilfeller må være en større stillingsressurs enn den stillingsandelen som ble overført vertskommunen.

En vertskommuneløsning vil forutsette noe større reiseutgifter for saksbehandlere i forbindelse med befaring og møter i samarbeidskommunene. Det har vært en klar føring så langt for at samarbeidsavtalene skal ha en mest mulig solidarisk profil. Det innebærer også at meromkostninger til f. eks. tjenestereiser fordeles likt på kommunene.

Innenfor kommunalteknikk og eiendomsforvaltning er den største delen av personellet tilknyttet drift. Det ligger klare føringer for at dette personellet skal være lokalisert ute i hver av kommunene, tilnærmet som i dag, selv om det etableres kommunalt samarbeid om disse tjenestene. Det ligger imidlertid muligheter for noen nye grep med en større, samlet driftsorganisasjon:

- Smidige vaktordninger, både med tanke på helge- og ferieavvikling.
- Etablering av innsatsteam. Disse vil kunne ta oppussingsoppgaver og annet som ikke ligger inne i de daglige gjøremålene.

Både i Hof og Holmestrand er det medarbeidere som både har oppgaver innen kommunalteknikk og innen eiendomsforvaltning. Anbefalingen for kommunesamarbeid som nå foreligger innebærer at det må foretas en fordeling av personell innenfor disse to virksomhetsområdene. Det vil være naturlig at dette skjer i nært samarbeid med de medarbeiderne som er berørt.

Det etablerte samarbeidet innen 3K om hjelpemiddellager vil måtte reorganiseres som en konsekvens av de nye samarbeidene som nå anbefales. Holmestrand har nå egne ansatte ved hjelpemiddellageret, mens Re og Hof har vaktmestere som tjenestegjør ved hjelpemiddellageret noen dager hver uke. Med et kommunesamarbeid både innen kommunalteknisk virksomhet og eiendomsforvaltning vil riggingen av disse omfatte både den organisatoriske plasseringen av hjelpemiddellageret og bemanningen av tjenesten.

Det etablerte samarbeidet om kommuneplanleggerfunksjonen vil det også være hensiktsmessig å sy inn i felles enhet for plan, byggesak og geodata. Både når det gjelder hjelpemiddellager og kommuneplanleggerfunksjonen bør reorganiseringen også omfatte de foreliggende samarbeidsavtalene, som bør vurderes avsluttet og erstattet med de nye avtalene som skal utarbeides.