



UiT Norges arktiske universitet

Handelshøgskolen

Bidrar selvkostprinsippet til en avpolitisering av vann- og avløpssektoren?

En studie av norske kommuner og økonomistyringsprosesser tilknyttet vann og avløp.

Christine B. Killie

Masteroppgave i økonomi og administrasjon. BED-3901H. Desember 2022.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Presentasjon av tema	1
1.2	Problemstilling.....	3
1.3	Forskningsspørsmål	3
1.4	Avgrensning.....	3
1.5	Kontekst.....	4
1.6	Videre struktur.....	4
2	Teori	5
2.1	Agent teori	5
2.1.1	Kontrakten mellom prinsipalen og agenten.....	7
2.1.2	Agent teori, offentlig virksomhet og 1/n-effekten.....	8
2.2	Institusjonell teori	9
2.3	Økonomistyring	12
2.3.1	Kommunal planstrategi	14
3	Metode.....	23
3.1	Innledning.....	23
3.2	Vitenskapsteoretisk utgangspunkt	24
3.3	Valg av forskningsdesign	26
3.4	Metode for datainnsamling	27
3.5	Metodekvalitet	28
3.6	Etiske avveininger	30
4	Empiri.....	31
4.1	Beskrivelse av datautvalg	31
5	Analyse og drøfting.....	44
5.1	Innledning med problemstilling.....	44
5.2	Forskningsspørsmål	46

5.3	Forholdet mellom politikk og administrasjon	47
5.3.1	Informasjonsasymmetri og insitamentsproblemer	47
5.3.2	Målstruktur og risikovurderinger	49
5.4	Økonomistyring som institusjon.....	54
5.4.1	Selvkost og styringskjeden.....	57
6	Konklusjon	58
6.1	Videre forskning:.....	59
7	Referanseliste	60
8	Vedlegg	63
8.1	Vedlegg I. Spørreundersøkelse med svar	63
8.2	Vedlegg II: Skriftlige tilbakemeldinger fra respondentene	69

Tabbeliste

Tabell 1	Respondentenes rolle	31
Tabell 2	Konfidensnivå	32
Tabell 3	Partitilhørighet	32
Tabell 4	Andel flertall og mindretalls gruppering.....	33
Tabell 5	Kommunestørrelse politikere.....	33
Tabell 6	Kommunestørrelse ansatt	33
Tabell 7	Egenvurdering kunnskap om selvkost	34
Tabell 8	Politikernes kjennskap til styringsdokumenter	34
Tabell 9	Politikernes opplevde innflytelse på gebyrregulativet	35
Tabell 10	Politikernes opplevde innflytelse på budsjett og økonomiplan.....	35
Tabell 11	Forhold som påvirker beslutningsgrunnlaget.....	36
Tabell 12	Målstruktur og økonomisk risiko	38
Tabell 13	Hvor viktig er vann og avløp for velgerne	39
Tabell 14	Organisering av vann og avløp	42
Tabell 15	Anslag investeringsbehov	43

Figurliste

Figur 1 Aktualisering gjennom media.....	7
Figur 2 Sammensetning av kommunesektorens inntekter.....	2
Figur 3 Prinsipal- agent teori.....	8
Figur 4 Drivere av institusjoner.	10
Figur 5 Kommunal planstrategi i det kommunale plansystemet.....	14
Figur 6 FN bærekraftsmål	15
Figur 7 Prosessen med fastsettelse av gebyrregulativ.....	18
Figur 8 Årshjul for selvkost og gebyrforskrift.	18
Figur 9 Teoretisk optimal samfunnsøkonomisk kombinasjon av pris og kvalitet	20
Figur 10 Incentiver som påvirker tjenesteproduksjon.....	20
Figur 11 Styring med utgangspunkt i resultatkjeden.	22
Figur 12 Forskningsløken.....	24
Figur 13 Ontologi og epistemologi.	25
Figur 14 Forskningsperspektiver.....	26

Forord

Denne masteroppgaven markerer avslutningen på masterstudiet i økonomi og administrasjon ved UIT- Norges Arktiske Universitet og utgjør 30 studiepoeng. Studien er skrevet innenfor fagområdet økonomistyring, og omhandler hvordan styringsinformasjon brukes som grunnlag for politiske beslutningsprosesser i norske kommuner. Studien fokuserer på selvkostprinsippet og hvordan dette påvirker politiske beslutningsprosesser knyttet til vann- og avløpssektoren. Forskningsprosessen har vært både krevende og lærerikt.

Jeg vil takke min veileder Jørgen Breivik for gode og konstruktive tilbakemeldinger. Jeg vil også takke for stor tålmodighet med en deltidsstudent der arbeidet har pågått i rykk og napp. Uten denne fleksibiliteten ville ikke oppgaven latt seg slutføre.

Jeg vil også takke alle respondenter som har besvart min spørreundersøkelse, og en særskilt takk til alle dem som har tatt seg tid til å gi skriftlige innspill og lykkeønskninger. Dette var veldig motiverende og ga meg bekræftelse på at tematikken er dagsaktuell og fortjener å bli belyst.

Desember 2022

Christine B. Killie

Sammendrag

Denne studien omhandler styringsinformasjon i kommunale beslutningsprosesser. Norske kommuner står for en vesentlig del av produksjon, sysselsetting og etterspørselen i norsk økonomi. En stor del av kommunenes virksomhet foregår utenfor et effektivt fungerende marked. 18 prosent av kommunenes inntekter kommer inn gjennom gebyrer.

Selvkostprinsippet som finansieringskilde betyr at en kommune beregner hva en tjeneste virkelig koster, og kostnaden faktureres direkte til de enkelte brukere av tjenesten.

I Norge er det 356 kommuner. Disse varierer i størrelse og antall innbyggere. Felles for dem alle er at de innenfor stramme budsjetttrammer, skal levere de samme tjenester til tilnærmet samme kvalitet. Jeg ønsker å studere om det påvirker engasjementet og de politiske beslutningsprosesser om finansieringen av tjenestene kommer som frie inntekter eller gjennom brukerbetaling fra kommunens innbyggere.

Problemstillingen for denne studien er:

Bidrar selvkostprinsippet til en avpolitisering av vann- og avløpstjenester?

For å besvare problemstillingen har jeg benyttet kvantitativ metode med bruk av spørreskjema. Spørreskjema ble sendt ut til alle landets kommuner med oppfordring om svar fra politikere, kommunedirektør, ansatt ved teknisk- og økonomisk enhet. Selvkostområdet som belyses er avgrenset til vann- og avløpssektoren.

Årsaken til at jeg finner dette særlig relevant å studere nå er at investeringsbehovet knyttet til vann og avløp er sterkt økende. Et aldrende vann- og avløpsnett krever oppgradering og nye krav knyttet til blant annet beredskap og klimautfordringer legger et press på at denne sektoren må investere for milliardbeløp de kommende år. Hvis kommunene skal møte krav til kvalitet, og dette skal dekkes gjennom selvkost alene, er det å forvente at vann- og avløpssektoren i større grad vil prege den politiske dagsorden fremover.

Gjennom empiri underbygger denne studien tidligere forskning som hevder at selvkost bidrar til mindre politisk debatt. Kommunepolitikere har selv gitt sine tilbakemeldinger på hvorfor det er slik. Sammenstilt med administrasjonens refleksjoner rundt hvordan de opplever politikernes involvering, tegner det seg et bilde av en sektor som ikke likebehandles med hovedstrømningene i den politiske styringskjede. Det kommer også fram at sektoren er preget av stor grad av delegeringer fra politikere til administrasjon. Politikerne observerer utfallet av

prosessene de igangsetter, men evner i mindre grad å følge tett med på hvordan og hvorfor gebyrregulativet fremkommer.

Undersøkelsen viser at det er stor grad av tillit mellom politisk og administrativt nivå. Det er også stor samvariasjon mellom politikere og administrasjonens målstruktur knyttet til drift og investeringer i vann- og avløpsnett. Gebyrregulativet i seg selv oppfattes derimot vanskelig å forstå for mange politikere, og det synes å være et dokument som langt på vei tas for gitt.

Nøkkelord: brukerfinansiering, selvkostprinsippet, gebyrregulativ, vann- og avløp, politiske beslutningsprosesser.

Foreslår sjokkøkning på avgift til alle boligeiere i Tromsø

Gebyret ditt for vann og avløp kan øke betydelig: - Vi kan velge å kjøre fondene i minus

Mye høyere vann- og avløpsregninger i vente

Varsler prissjokk på vann og kloakk
Avgiftene til vann og avløp vil øke kraftig i en mengde norske kommuner neste år. Finansminister Trivve Slagsvold Vedum (Sp) ber kommunene vise måtehold når nye prosjekter planlegges.
www.nrk.no. 23.10.22.

Må betale i årevis
Hva er så årsaken til at Ringerike kommune kan komme til å legge på avgifter som innbyggerne måtte ligge å betale på i årevis. Tankene går til rensesanlegget som er bygget på Monserud.
Det sies at det er bygget for Ringeriksbanen og beregnet til en dobling av innbyggertallet.
Nå er vi vel der at Ringerike ikke får noen bane, men desto meget store utgifter grunnet utbygging av Monserud rensesanlegg som det ikke var behov for.

Det folk vil merke kjappst på lommeboka, er at vann, avløp og renovasjon blir dyrere. Mye dyrere. Disse tjenestene leverer kommunene etter selvkostprinsippet, altså at folk skal betale det drift og investeringer i rør og grener koster. Fra 2022 til 2023 øker slike gebyrer samlet med drøyt 17 prosent. Så sa budsjettet at gebyrene skal falle drastisk i årene videre, men det viste seg dessverre å være en feil. Gebyrene øker videre.

Vann er ikke luksus, Vedum!
Kommune-Norge trenger ikke en pekefinger fra finansministeren. Vi trenger penger.

Figur 1 Aktualisering gjennom media

1 Innledning

1.1 Presentasjon av tema

Vann er vårt viktigste næringsmiddel. I Norge har vi god tilgang på ferskvann. Det kommer som oftest rent drikkevann ut av springen, og vi har ikke begrensninger knyttet til det daglige forbruk. Hver person forbruker ca. 130 liter vann per dag. I tillegg skal behov til næringsliv, brannvesen og offentlige institusjoner m.fl. dekkes. Et velfungerende vann- og avløpsnett er avgjørende for helse, miljø og sikkerhet i alle bebygde områder.

I Norge er 90 prosent av befolkningen tilknyttet vann- og avløpsanlegg som eies av kommuner. For å sikre innbyggere nok rent vann og forsvarlig rensing av avløpsvann, må norske kommuner de neste 20 årene oppgradere og bygge ut ny infrastruktur for om lag 332 mrd. kroner. Tallene fremkommer fra rapport utarbeidet av Nordconsult og SINTEF for interesseorganisasjonen Norsk Vann (NorskVann, 2020). Av faktorer som driver frem behovet for investeringer pekes det på befolkningsvekst, myndighetskrav, håndtering av klimaendringer, økte krav til forsyningssikkerhet og økende behov for å fornye deler av et aldrende ledningsnett.

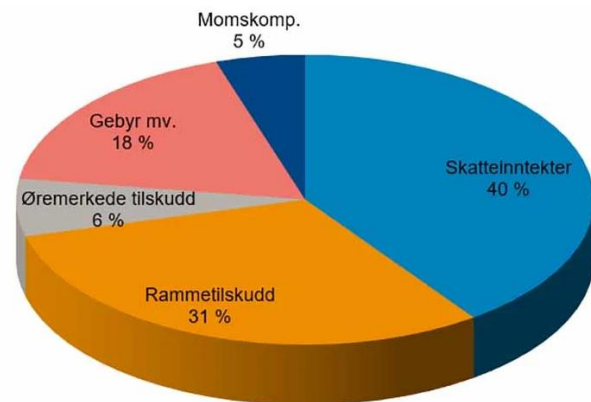
Vann og avløp er i Norge er underlagt selvkostprinsippet. Dette betyr at boligeiere og andre abonnenter finansierer drift og investeringer via gebyrer. Økte investeringer vil medføre økte gebyrkostnader. Gebyrnivået for vann og avløp varierer mellom kommunene, med et gjennomsnitt på 10.241kr årlig for en husstand (NorskVann, 2020).

Hvis nye krav skal finansieres gjennom selvkost alene vil dette medføre en dobling av snittprisen. For Nordland, Troms og Finnmark viser rapporten at det kan bli en tredobling av gebyrene for enkelte kommuner.

I sin rapport skriver Norsk Vann «*De høye VA-gebyrene i små kommuner er sannsynligvis et hinder for at nødvendige tiltak og investeringer blir gjennomført. Politisk kan det bli for krevende å vedta enda høyere gebyrer siden forskjellene i gebyrer er så store. Med nødvendige tiltak vil nok forskjellene i gebyrene øke utover dagens nivå*»(NorskVann, 2020).

Innvesteringer til vann og avløp besluttes, for de 90 prosent av befolkningen tilknyttet vann- og avløpsanlegg som eies av kommuner, av folkevalgte i landets kommunestyre. Disse investeringene skal i hovedsak ikke belastes frie inntekter kommunene får tildelt via statsbudsjettet. Kommunenes frie inntekter består av skatteinntekter og rammetilskudd, og

utgjør om lag 70 prosent av budsjettene. Dette er inntekter kommunen kan disponere fritt uten andre føringer fra staten enn gjeldende lover og regler. Det overordnede formålet med inntektssystemet er at staten gjennom frie midler og øremerkede tilskudd bidrar til at alle kommuner skal kunne gi et mest mulig likeverdig tjenestetilbud over hele landet.



Figur 2 Sammensetning av kommunesektorens inntekter. Anslag 2022.

Kommunenes samlede inntekter utgjør om lag 19 prosent av BNP for fastlands-Norge, og hver femte sysselsatt i landet er ansatt i kommunal sektor (Regjeringen.no, 2022).

Jeg vil i denne oppgaven se nærmere på hvordan styringsinformasjon flyter mellom politisk og administrativt nivå i norske kommuner. Jeg ønsker å undersøke om de 18 prosent av inntektene som tilhører selvkostområdet er underlagt samme styringsmekanismer som frie inntekter, gitt gjennom skatteinntekter og rammetilskudd. Er politikerne i landets kommunestyre bevisst forskjellen i finansiering, og påvirker dette beslutningsprosessen for hvordan økonomiske vedtak gjennomføres. Jeg ønsker også å undersøke hvordan kommunedirektøren og relevante enheter og etater opplever den politiske beslutningsprosessen, og om det er samsvar mellom prioriteringer i politisk og administrativt nivå i kommunene.

1.2 Problemstilling

Finansiering av kommunesektoren er i hovedsak basert på rammefinansieringsprinsippet. Dette gjelder tjenester der behovet, og dermed etterspørselen, er større enn tilbudet, og det må foretas en prioritering i forkant av aktivitetene hvilke behov som skal dekkes. Det politiske engasjementet og den offentlige debatten knyttet til prioriteringer er ofte høy.

Finansiering av vann- og avløpstjenester reguleres etter selvkostprinsippet. Dette innebærer at vann- og avløpssektoren i hovedsak skal være selvfinansiert og kostnadsdekkende. Denne oppgaven ser nærmere på hvordan politikere som beslutningstakere forholder seg til spørsmål knyttet til selvkostområdet vann- og avløp, og om dette avviker fra hovedstrømningene av saker i den politiske styringskjeden.

Problemstillingen er:

Bidrar selvkostprinsippet til en avpolitisering av vann- og avløpssektoren?

1.3 Forskningsspørsmål

Dagens selvkostregime gir få eller ingen insentiver til økt effektivisering. Vann- og avløpssektoren står overfor svært høye investeringsbehov i årene som kommer. Skal selvkost alene dekke alle investeringer, vil dette medføre økte gebyrer. Det foreligger ingen tidligere forskning, så langt jeg har registrert, der politikere selv reflekterer rundt deres tilnærming til styring og kontroll av selvkostområdet vann og avløp. Gjennom forskningsspørsmålet søker jeg å belyse hvordan folkevalgte og administrasjonen vurderer styringskjeden, og om den avviker fra vanlig praksis.

Forskningsspørsmål:

Er struktur og prosedyrer knyttet til økonomistyring av vann- og avløpssektoren frikoblet, eller finnes det løse koblinger, mot det politiske nivået?

1.4 Avgrensning

For å belyse økonomistyringsprosesser knyttet til brukerbetaling har jeg valgt å avgrense problemstillingen til å studere vann- og avløpssektoren. Dette fordi det er en vesentlig enhet innenfor selvkostområde, og det er en sektor som står ovenfor betydelige investeringsbehov. I noen kommuner har allerede behovene gjort seg gjeldende, og det er igangsatt store investeringer. Studien konsentrerer seg om noen utvalgte styringsdokumenter knyttet til

kommunal planstrategi. Enkelte beslutningsfaktorer er inkludert, andre er utelatt. Studien ser for eksempel ikke på fordelingspolitiske spørsmål. Studien inkluderer heller ikke spørsmål knyttet til eierstrukturer. Uavhengig av etat, interkommunale samarbeid eller AS er vann og avløpssektoren et naturlig monopol. En mye brukt teori som New Public Management er derfor ikke valgt som teoretisk grunnlag for drøftingen.

1.5 Kontekst

I Norge er det 365 kommuner, som alle skal være i stand til å ivareta de samme lovpålagte oppgaver. Antall innbyggere varierer fra tett på 700.000 i Oslo til under 200 på Utsira. Dette generalistkommunesystemet kjennetegnes av demokrati gjennom valg, et bredt oppgaveansvar, enhetlig finansieringssystem og likebehandling gjennom statlig styring (Dølvik & Vinsand, 2005).

Kommunestyret er kommunens øverste politiske organ og treffer vedtak på vegne av kommunen. Kommuneloven gir kommunene organisasjonsfrihet og sikrer demokratiske prinsipper. Kommunestyret kan delegerer myndighet innenfor kommuneloven og annen lov. Delegert vedtaksmyndighet kan bare gis i saker som ikke har prinsipiell betydning. Skillet mellom folkevalgte og administrasjon er tydelige. Det er kommunedirektørens ansvar å tilse at saker som kommer til politisk behandling er forsvarlig utredet. Kommunedirektøren har også ansvar for å påse at vedtak iverksettes uten ugrunnet opphold. For å ivareta sine oppgaver har kommunedirektøren en administrasjon og fagetater under seg. Formelt kjenner folkevalgte bare kommunedirektøren. Ved konstituering av nytt kommunestyre velges det et politisk kontrollutvalg. Kontrollutvalget er et uavhengig organ som rapporterer direkte til kommunestyret. En rekke statlige organer følger også kontroll med kommunenes drift og kvalitet på tjenestene.

Norge er et lite land kjennetegnet med stor grad av tillit mellom folk og myndigheter. Denne tilliten skal man ikke ta for gitt. Åpenhet om politiske prosesser er et viktig kriterium for at demokratiet skal fungere og oppleves legitimt. Folk må også føle seg trygg på at de folkevalgte på beste måte ivaretar samfunnets interesser.

1.6 Videre struktur

I kapittel 2 vil det teoretiske grunnlaget for studien gjennomgås. I kapittel 3 beskrives den metodiske tilnærmingen for innhenting av data. Resultatet av spørreundersøkelsen vil bli presentert i kapittel 4. I kapittel 5 vil resultatene fra kapittel 4 bli drøftet opp imot det

teoretiske grunnlaget i kapittel 2. I kapittel 6 presenteres konklusjonen på studiens problemstilling og forskningsspørsmål.

2 Teori

For å belyse problemstillingen teoretisk vil jeg benytte to hovedteorier.

Agent teori er valgt fordi den gir innsikt i ulike autoritetsforhold, her under forholdet mellom politikere og kommunedirektør, kommunedirektør og administrasjon, og politikere og velgere/samfunnet. Kommunale beslutningsprosesser består av et komplisert nettverk av prinsipal- og agent forhold. Teorien beskriver hvordan prinsipalen fatter operative beslutninger som delegeres til agenten.

Institusjonell teori er valgt fordi denne teorien beskriver koblinger mellom organisering, kunnskap, makt og legitimitet. Kommuner bidrar til orden og forutsigbarhet i samfunnet. Gjennom ulike institusjoner koordineres atferd, slik at mange individers handlinger blir forsøkt samordnet.

Jeg vil også i dette kapitlet presentere deler av kommunal planstrategi og økonomistyring i kommunal sektor, her under selvkostprinsippet. Dette kapitlet er spisset mot problemstillingen og går ikke i dybden av alle begreper.

2.1 Agent teori

«Agency theory is an important, yet controversial, theory» (Eisenhardt, 1989).

I boken «The modern corporation and private property» retter Berle og Means oppmerksomheten på skillet mellom eierskap og lederskap, og utviklingen av eier- og lederroller i store amerikanske selskaper (Berle & Means, 1933). Dette bidro til grunnlaget for agent teorien, en teori som i dag benyttes innenfor mange fagfelt.

Agent teori definerer en kontraktsrelasjon, der prinsipalen engasjerer en agent for å utføre en handling på vegne av ham. Kontrakten innebærer delegering av ansvar og autoritet til agenten. Hvis begge aktørene vil maksimere sin profitt, er det grunn til å anta at agenten ikke alltid vil opptre i prinsipalens beste interesser (Jensen & Meckling, 1976). Agenten har mer informasjon og denne asymmetri i informasjonstilgang gjør at prinsipalen ikke kan følge opp og observere om beslutninger agenten tar er til det beste for prinsipalen. Prinsipalen ser bare produksjon og resultat, uten å kunne vite om innsatsfaktorene kunne ha vært utnyttet bedre

(Hagen, 1990). Gjennom insentiver søker man så å få samsvar mellom agenten og prinsipalens mål. Hvis den ene lykkes, gjør sannsynligvis den andre også det (Dixit, 2002).

Definisjoner hentet fra boken Norsk politikk (Grindheim, Heidar, Strøm & Baldersheim, 2020):

Prinsipal: *en person eller institusjon som i utgangspunktet har beslutningsmyndighet.*

Agent: *En person eller institusjon som får slik beslutningsmyndighet overført til seg av en prinsipal.*

Agenttap: *Handlinger som kan forkludre den demokratiske styringskjeden. Når resultatet av agentens handling blir mindre gunstig for prinsipalen enn det kunne ha blitt dersom vedkommende hadde vært i agentens situasjon.*

Ved implementering av økonomisk politikk og beslutninger i offentlig sektor kan det oppstå to insentivproblemer (Hagen, 1990). Dette er for det første at de som skal beslutte tiltak gjør dette på vegne av andre. Den neste utfordringen er at de styrende myndigheter har mangelfull informasjon og innsyn i innsatsen som aktører i offentlig sektor utfører. I denne problemstillingen ligger det at de som treffer beslutningen bare i noen grad bærer konsekvensene av vedtakene de fatter. Og det vil være slik at de som tar beslutninger har mer relevant informasjon enn dem som direkte påvirkes av iverksettelsen.

Asymmetrisk informasjon er et tema i alle prinsipal- agent situasjoner. Men der en eier kan utarbeide kvantifiserbare mål og retningslinjer for sin agent, kan ikke en politisk agent holdes ansvarlig på samme måte som en økonomisk agent (Higgs, 2018). Dette impliserer ikke at en politisk agent er mer korrupt eller ikke ønsker å ivareta sin rolle på vegne av samfunnet. Det ligger i sakens natur at når politikere går til valg med ulike valgløfter og får forskjellige grupper av befolkningen bak seg, vil de ikke kunne bli oppfattet som representative for alle velgere (Higgs, 2018).

Moralsk risiko er insentivet til en person A for å bruke mer ressurser enn han ellers ville ha gjort, fordi han vet at en annen person B vil skaffe disse ressursene. Dette skjer mot B sin vilje og B kan ikke sanksjonere umiddelbart (Hülsmann, 2006). Statlig og kommunal myndighetsutøvelse innebærer en tvungen overføring av eierskap og kontroll i flere sammenhenger. I dette ligger det moralsk risiko for begge parter.

Agentteori har blitt anvendt i forskning knyttet regnskap, økonomi, finans, markedsføring, politisk teori, organisatorisk adferd og sosiologi (Eisenhardt, 1989). Kritikere av agentteori hevder at teorien er triviell og umenneskeligjørende (Eisenhardt, 1989; Fama & Jensen, 1983). Agentteori må forstås som en teoretisk tilnærming for å belyse og løse problemer som kan oppstå mellom to kontraktparter, der den ene handler på vegne av den andre. Problemene kan oppstå som følge av at prinsipalen og agenten har ulik målstruktur, og at det i tillegg foreligger asymmetrisk informasjon mellom partene.

2.1.1 Kontrakten mellom prinsipalen og agenten

Agentteorien har utviklet seg i to ulike retninger, prinsipal- agent og positivistisk agent teori. Disse tar utgangspunkt i samme analyseenheter, som er kontrakten mellom prinsipalen og agenten (Eisenhardt, 1989).

Begge de teoretiske hovedretninger fokuserer på å finne situasjoner der det er sannsynlig at prinsipalen og agenten har ulike mål. Så beskrives mekanismene styresettet gir for å begrense opportunistisk adferd og kostnadsalternativer (Eisenhardt, 1989).

Det finnes flere teoretiske forslag til hvordan opportunistisk adferd kan begrenses. Eisenhardt (1989) beskriver hvordan opportunistisk atferd vil kunne begrenses ved bruk av utfallsbaserte kontrakter. «*Når kontrakten mellom prinsipalen og agenten er utfallsbasert, vil agenten mer sannsynlig oppføre seg etter prinsipalens interesser*». Dette bygger på forskningen til Jensen og Meckling (1976) som også foreslår at «*når prinsipalen har informasjon som beskriver agentens oppførsel, så vil det være mer sannsynlig at agenten oppfører seg i prinsipalens interesse*» (Eisenhardt, 1989, s. 60). Hvis agenten vet at prinsipalen vil kunne overvåke arbeidet ved hjelp av informasjonssystemer minimeres risikoen for juks, svik og hemmelighold fra agentens side.

Felles for de enkle modellene er at de antar at utfall lett kan måles. I praksisfeltet er det ikke alltid slikt. Oppgaver kan ta lang tid å fullføre og det kan være mange parter involvert (Eisenhardt, 1989). Når prinsipaler og agenter inngår i en relasjon som varer over tid, er det sannsynlig at prinsipalen vil lære hvordan agenten agerer, og dermed kunne vurdere atferd lettere. Sannsynligheten for asymmetri er derfor mindre i langsiktige relasjoner enn kortsiktige (Eisenhardt, 1989).

2.1.2 Agent teori, offentlig virksomhet og 1/n-effekten

I offentlige virksomheter er det skattebetalere som er de endelige prinsipaler (Hagen, 1990). Offentlige ansatte er agenter som driver de offentlige bedriftene på skattebetalernes eller samfunnets vegne. I prinsippet vil insentivproblemene være de samme her som i større private aksjeselskaper, der eiere og ledelse er separate grupper. Men eierskapet i kommunale virksomheter er mer pulverisert, og den enkelte innbyggers insentiv til å føre kontroll og tilsyn med at agentene gjør en god jobb blir tilsvarende mindre. Gevinsten med mer effektiv drift blir spredt på n prinsipaler, mens kostnadene ved å undersøke klanderverdige forhold blir konsentrert på den enkelt som gjør undersøkelsen. Jo større n er, desto lettere vil det i teorien være for ledelsen å fremme egeninteresser på fellesskapets bekostning (1/n- effekten). For å møte dette agentproblemet har samfunnet en rekke skranker og strukturelle- og lovmessige kontrollsystemer som skal forhindre agenttap både fra enkelt individ og organisasjoner.



Figur 3 Prinsipal- agent teori. (Busch, Dehlin & Vanebo, 2010, s. 135)

Med bruk av figur 3 og Eisenhard (1989) sin definisjon av prinsipal- agent teori: «Den ene parten (prinsipalen) delegerer arbeid til en annen part (agenten)», vil det i det videre i oppgaven framkomme mange ulike prinsipal- agent forhold tilknyttet økonomistyring i kommunal sektor. Disse kan være:

- Relasjon mellom velgere (prinsipal) og folkevalgte (agent)
- Relasjon mellom folkevalgte (prinsipal) og kommunaldirektør (agent)
- Relasjonen mellom kommunedirektør (prinsipal) og ansatte i enheter (agent)
- Relasjon mellom Stat (prinsipal) og kommuner (agent)

Kompleksiteten i offentlige organisasjoner gjør det ofte vanskelig for utenforstående å få innsikt i hva som foregår i den enkelte enhet, samtidig som krav fra eksterne omgivelser fokuserer på måloppnåelse og resultater (Røste, 2013).

2.2 Institusjonell teori

Institusjonell teori har røtter tilbake til forrige århundreskifte. Thorstein Veblen kritiserte den neoklassiske økonomi med sin nytte- og likevekts fokus. Hans teorier mistet en periode sin innflytelse, men kom tilbake etter andre verdenskrig og fikk videre fart ut over 70-tallet. Det skiller nå mellom to hovedretninger, klassisk- og ny-institusjonell teori. Det er innledningsvis verdt å merke seg at institusjonell teori avviser enkle forklaringer som rasjonelle aktører som maksimerer egen nytte, stabile preferanser, likevekt og null transaksjonskostnader. Det vektlegges at ulike institusjonelle kontekster gir ulik motivasjon og adferd. Institusjoner påvirker mennesker og mennesker påvirker institusjoner. Institusjoner har betydning for effektiv ressursallokering. Aktørene er ikke alltid rasjonelle, de har ikke alltid full informasjon og transaksjoner kan være kostbare (Vatn, 2021; Veblen, 1898).

Institusjonell teori gir fortolkningsnøkler som kan anvendes for å analysere offentlige- private og frivillige organisasjoner. Hvordan beslutninger tas og hvilken rolle ulike institusjoner spiller.

Institusjoner kan defineres som regler (formelle lover), normer (uformelle regler, hvordan ting bør gjøres eller ikke gjøres) og konvensjoner (hvordan noe gjøres i praksis) (Vatn, 2021, s. 78). Institusjoner er tillærte sannheter i vårt samfunn og gir et rammeverk for adferd. De både frigjør og hindrer mennesker. De sier noe om hvilke verdier og interesser som er viktige for oss. De gir forventninger, stabilitet og mening. Vi tar dem ofte for gitt og som gitt.

Organisasjoner er en samling institusjoner som er forutsigbare og har eksistert over tid. Ved å fortolke institusjoner i organisasjoner, kan man analysere hvordan hele bedrifter, markeder og økonomier fungerer i praksis.

En av teoriens grunnleggere, Philip Selznick (1919-2010), skiller mellom organisasjonen som et rasjonelt verktøy for å tilfredsstille interessentenes behov, og et organisk system som tilpasser seg de sosiale normene blant interessentene og generelle krav fra omgivelsene (Selznick, 1948). Prosessen med å ta opp i seg elementer, normer og verdier fra omgivelsene blir benevnt institusjonaliseringsprosessen, og her utvikles organisasjonens egenverdi.

William R. Scott utviklet en enkel modell for å illustrere hva som er driverne av institusjoner. Modellen består av tre søyler. En regulerende-, en normativ- og en kultur-kognitiv søyle. I venstre kolonne ser vi hva som er drivere bak institusjonene i søylene. Dette er det symbolske

system, det rasjonelle system, aktiviteter og artefakter (Scott, 2001). Scott sine tre søyler kan anvendes som et analyseverktøy for å forstå samfunnet bedre.

	REGULATIV	NORMATIV	KULTUR-KOGNITIV
SYMBOLSKE SYSTEMER	Lover Regler	Verdier Forventninger Standarder	Kategorier <u>Typifikasjoner</u> Skjema Rammer
RELASJONELLE SYSTEM	Styresett Systemer	Regimer Autoritetssystemer	Strukturelle <u>Isomorfer</u> Identitet
AKTIVITETER	<u>Monitorering</u> Sanksjonering Forstyrning	Roller, arbeid Rutiner Vaner Repertoar av kollektive handlinger	Oppskrifter Skript
ARTEFAKTER	Objekter som innretter seg med organisasjonens mål	Objektive møter Konvensjoner Standarder	Objekter av symbolsk verdi

Figur 4 *Drivere av institusjoner.*

Den regulative søylen består av strukturer, regulerings- og kontrolltiltak som organisasjonen må tilpasse seg for å oppnå legitimitet. For eksempel vil institusjonen «lover», som kan være å betale skatt og følge arbeidsmiljøloven, være et rammeverk organisasjoner må etterleve for å oppfattes legitime av samfunnet.

Den normative søylen tar inn i seg verdier og normer i samfunnet som regulerer organisasjonens atferd. Den angir hvilke mål og oppgaver som er viktige, og hvordan man bør gå fram for å oppnå det man ønsker.

Den kultur- kognitive søylen fokuserer på felles forståelse av meninger og hva som er riktig. Legitimiteten ligger her til kulturen, og man organiserer seg i forhold til omgivelsene og det som oppfattes riktig. Denne dimensjonen blir ofte tatt for gitt.

For å forstå økonomistyrings betydning i institusjoner må man ta med den sosiale og politiske siden med økonomistyringen. Dette kan betraktes som et mønster for samhandling (Selznick, 1943). Med utgangspunkt i ny-institusjonell teori hevder professor Preben Melander at økonomistyring har blitt et akseptert og etablert institusjonelt fenomen i vårt samfunn. Innholdet strekker seg langt ut over tradisjonell regnskapsmessig og finansiell kontroll (Melander, 1997). Det kreves innsikt i flere dimensjoner, og et begrepsapparat som

også inkluderer politiske og kulturelle aspekter. Økonomistyringskonseptet må inneholde problemstillinger knyttet til legitimitetsforvaltning.

Legitimitet er «*en generalisert antakelse om at spesielle handlinger er ønskelig og akseptable innenfor et sosialt konstruert system av normer, tro og definisjoner*» (Suchman, 1995). Fire former for legitimitet er pragmatisk-, legal-, normativ- og kognitiv legitimitet.

Konsekvensen av dette synet er at økonomistyringssystemer ikke bare kan legge effektivitetsmessige kriterier til grunn. Det er også nødvendig å hensynta legitimitet og identitet (Busch, 2004). Dersom organisasjonen ikke tilpasser seg disse institusjonelle kravene vil den ifølge institusjonell teori måtte forvente interne konflikter og negative reaksjoner fra omgivelsene.

Ny-institusjonell teori beskriver hvordan organisasjoner blir utsatt for et tvungent ytre press (DiMaggio & Powell, 1983). Organisasjoner som ligner hverandre, for eksempel to ulike kommuner, kan fremstå like, selv om de er lokalisert langt fra hverandre. Dette forklares med at det er institusjoner som har vært igjennom en isomorfisk prosess (Meyer & Rowan, 1977). Dette kan være tvunget press gjennom lover og reguleringer, som gjør at organisasjonene over tid avbilder hverandre. Organisasjoner handler likt for å legitimere sin praksis og få sosial aksept. Hvis organisasjonen derimot opplever institusjonelle krav som er inkonsistente vil organisasjonen bli presset til å forsøke å speile inkonsekvente normer, det vil si forskjellige versjoner av seg selv til de ulike interessegruppene (Friedland, 1991). De institusjonelle kravene som stilles til økonomistyring vil da gi ulike føringer alt etter om de bygger på kognitive, normative, regulative eller pragmatiske institusjonelle forventninger (Busch, 2004).

Hvis det ikke lengre er samsvar med det som sies og det som gjøres, kan vi stå ovenfor en dekobling. Det vil si en avkobling fra organisasjonens fastsatte mål, der organisasjonen handler annerledes enn egne og andres forventninger (Meyer & Rowan, 1977). Dette kan for eksempel skyldes profesjonelle aktørers påvirkning eller interne konflikter (Heras-Saizarbitoria, 2014; Mouritsen, 2014). Myter og seremonier får en sentral plass som fortolkningsnøkkel i institusjonell teori på grunn av slike deklinger (Meyer & Rowan, 1977). Myter er en symbolsk fortelling i organisasjonen.

2.3 Økonomistyring

Denne masteroppgaven skrives innen fordypningsområde økonomistyring.

Økonomistyring er et fagfelt som har utviklet seg mye siden interessen for kostnadsstyring og effektivisering kom opp i kjølvannet av den industrielle revolusjon. Tradisjonelt har begrepet økonomistyring vært tett knyttet opp mot økonomisk analyse, der fokuset primært har vært på beslutninger som fører til en optimal bruk av ressurser. Formelle styringsinstrumenter, ble lenge gitt størst oppmerksomhet (Busch, 2004).

En snever, men mye brukt definisjon på økonomistyring finner vi fra Harvard professor Robert N. Anthony.

«The process by which managers assure that resources are obtained and used effectively and efficiently in accomplishment of the organization's objectives» (Anthony, 1965, s. 32).

Økonomistyring handler altså om å bruke ressursene på en hensiktsmessig måte, slik at organisasjon når sine mål. Begrensningen i denne normative definisjon er at den bare ser på ledere og definerer økonomistyring som interne prosesser.

Grunnlaget for den moderne økonomistyring siste 30 år, finner vi i Relevance Lost-debattene. Dette var en kritikk mot de etablerte systemer. Hovedargumentene i Relevance Lost del 1 var at tradisjonelle styringsdata ikke ga et godt nok grunnlag for å fatte beslutninger. Ledere fikk informasjonen for sent, for aggregert og den var for påvirket av krav til ekstern rapportering. De etablerte metodene ga heller ikke lederne svar på hvilke prioriteringer som burde vektlegges, og systemene var ikke godt egnet til å evaluere bedriftens prestasjoner (Bjørnenak, 2010; Kaplan & Norton, 1996). Bedre kalkyleobjekter og lønnsomhetsanalyser ble utviklet. Aktivitetsbaserte kostnadsanalyser (ABC), ga ledere bedre innsyn i enkelte produkters lønnsomhet og hvordan ulike kostnadsdrivere påvirket produksjonen. Gjennom målkostnadskalkulering (Target Costing) kunne ledere se hva et produkt må koste for at det skal være lønnsomt, og hvordan målkostnaden kan nås. Denne metoden tar inn i seg kundenes betalingsvillighet, og vi ser nå at økonomistyring ikke lengre bare er interne prosesser.

Fokuset på prestasjonsmålingssystemer fikk mye oppmerksomhet ut over 1990-tallet. Balansert målstyring er et eksempel på et slikt nytt styringsverktøy introdusert av Kaplan og Norton. Metoden inneholder både finansielle- og ikke-finansielle nøkkeltall (Kaplan & Norton, 1996).

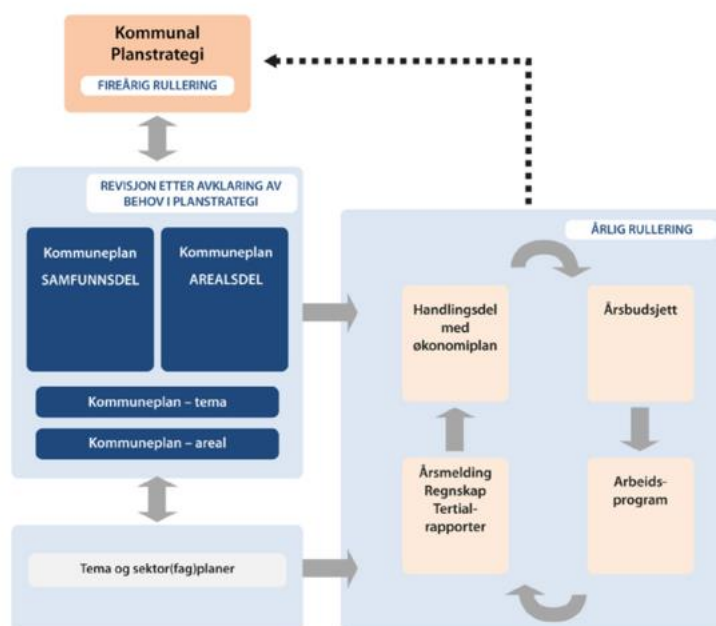
Relavance Lost del 2 er en kritikk mot de tradisjonelle måter å budsjettere på. Toneangivende stemmer i denne *Beyond Budgeting* debatten var svenske Jan Wallander og norske Bjarte Bognes. Sistnevnte var gjesteforeleser på et emne jeg fulgte for denne mastergraden. I mine notater fra forelesningen ser jeg notert: «*Hitting the target – missing the point*». «*En god prognose kan være dårlig nytt*». Budsjetter har en manglende evne til å forutsi fremtiden, de bidrar lite til verdiskapende styring eller at organisasjonen når sitt fulle potensial. Tvert imot kan tradisjonell budsjettering føre til opportunistisk adferd, der f.eks. enheter overforbruker midler i slutten av en periode i frykt for at neste periodes ramme skal bli redusert. I *Beyond Budgeting* frigjør man seg fra kalenderrytmen (Bjørnenak, 2010). Man ser på budsjettets adferdsmessige sider og innfører et mer interaktivt og dynamisk system. Ikke alle forkaster budsjettet fullstendig, disse kan erstattes eller suppleres med for eksempel balansertmålstyring, prognoser, benchmarking, ABC-kalkyler og/eller investeringsanalyser. Det som er riktig for en virksomhet er ikke nødvendigvis riktig for en annen.

«Økonomistyring handler om bruk og tolkning av informasjon for å hjelpe ledere til å ta avgjørelser som gir korrekt bruk av organisasjonens ressurser»(Oversatt, Burns. Q., 2013)

God økonomistyring fordrer at beslutningstakerne har klare mål, samt korrekt og pålitelig styringsinformasjon. For å kunne styre ressursene trenger ledere beslutningsstøtte, oversikt og kontroll. Hvordan man på best mulig måte oppnår dette vil avhenge av virksomhetens art og kompleksitet. Gjennom årene har det blitt utviklet mange ulike styringsverktøy og teknikker. Bare noen få av dem er nevnt her. Disse skal understøtte virksomhetens strategiprosess. En helhetlig økonomistyring inkluderer tre ulike perspektiv. Et målformulerende, et kommuniserende og et lederorientert (Andreassen, 2017). Disse må knyttes sammen for at organisasjonen som helhet skal nå sine mål.

2.3.1 Kommunal planstrategi

Jamfør plan- og bygningsloven §10-1 om kommunal planstrategi skal kommunestyret minst en gang i hver valgperiode, og senest innen ett år etter konstituering, utarbeide og vedta en kommunal planstrategi (PBL, 2010). Planstrategien er ikke en plan, men en strategi.



Figur 5 Kommunal planstrategi i det kommunale plansystemet

Et viktig mål for planstrategien er å styrke den politiske styringen av hvilke planoppgaver som skal prioriteres. Planstrategien er også et egnet verktøy for å vurdere kommunens plansystem, planressurser og samlede planbehov i kommunestyreperioden knyttet til kommunedelplaner, tema- og sektor planer. At planstrategien ikke er en plan, men en strategi betyr at dette ikke er en arena for å vedta mål og enkelt strategier, men for å drøfte utviklingstrekk i kommunen som samfunn og organisasjon. Planstrategien er retningsgivende og har ingen direkte rettsvirkning for kommunens innbyggere (Miljøverndepartementet, 2011).

2.3.1.1 Kommuneplanens samfunns- og areal del

Det er i kommuneplanens samfunnsdel nye mål og strategier skal behandles og vedtas. Her kommer det inn prosesskrav som medvirkning gjennom høringer. Nasjonal politikk som formidles gjennom forventninger vil kunne gi føringer for arbeidet med å avklare planbehov, og skal følges opp i den kommunale planleggingen etter plan- og bygningsloven. Nasjonale forventninger utarbeides hvert fjerde år, og kom sist ut i 2019. Her legger regjeringen vekt på at vi står overfor fire store utfordringer (Regjeringen, 2019):

- Å skape et bærekraftig velferdssamfunn

- Å skape et økologisk bærekraftig velferdssamfunn gjennom blant annet en offensiv klimapolitikk og en forsvarlig ressursforvaltning
- Å skape et sosialt bærekraftig samfunn
- Å skape et trygt samfunn for alle

«Regjeringen har bestemt at FNs 17 bærekraftsmål, som Norge har sluttet seg til, skal være det politiske hovedsporet for å ta tak i vår tids største utfordring. Det er derfor viktig at bærekraftsmålene blir en del av grunnlaget for samfunns- og arealplanleggingen»

(Regjeringen, 2019).

Figuren viser viktige bærekraftsmål vann- og avløpssektoren kan bidra med å oppfylle (Osloeconomics, 2022).



Figur 6 FN bærekraftsmål

Regjeringens oppsummering av forventninger konkretiserer blant annet at kommuneplanens samfunnsdel skal brukes for å gjøre planleggingen mer forutsigbar. Planene skal følges opp i økonomiplanleggingen. Kommunene skal vektlegge kostnadseffektivitet for private og offentlige aktører i planleggingen. Arealstrategier utarbeides som del av kommuneplanens samfunnsdel, og skal leges til grunn ved revisjon av kommuneplanens arealdel. Kommunene skal basere samfunns- og arealplanleggingen på et oppdatert kunnskapsgrunnlag, og de skal ha tilgang til nødvendig plankompetanse.

Som det framkommer av figur 5 har rullering av kommunal planstrategi, med kommuneplanens samfunns- og arealdel, et fireårig hjul. Dette skal årlig innarbeides i det ettårige hjulet som består av årsbudsjett, tertialrapporteringer, årsmelding og regnskap.

2.3.1.2 Kommune- budsjett og regnskap

Kommunebudsjettet er et resultat av politiske målsetninger, og er finansielt orientert. I budsjettet spesifiseres det hvor store utgifter (i form av penger), som skal brukes til ulike offentlige oppgaver. Det viser også hvordan disse utgiftene skal finansieres i form av inntekter. I offentlig sektor har budsjettet langt flere funksjoner enn i privat sektor. I privat sektor er budsjettet først og fremst en målestokk for ressursbruk og aktivitet. I offentlig sektor er budsjettet også et instrument for legitimering, kontroll, ressursmåling og planlegging (Høgheim & Monsen, 2009). I kommunene planlegges det i et fireårsperspektiv gjennom budsjettet som gjelder for ett år, og økonomiplanen som gjelder for de 3 påfølgende år. Staten budsjetterer kun for ett år om gangen gjennom statsbudsjettet. Dette kan gjøre planlegging utfordrende for de tjenesteområder som tilhører rammefinansieringsområdet. Dette påvirker ikke de tjenester som er fullt ut brukerfinansierte.

Budsjettarbeidet i kommunene er regulert i kommuneloven og i forskrift. Kommunelovens §14 omhandler økonomiforvaltning.

I §14-1 heter det at kommuner skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid. Det sies videre at kommuner skal utarbeide realistiske planer for egen virksomhet og økonomi, og for lokalsamfunnets utvikling. Finansielle midler og gjeld skal forvaltes på en måte som ikke innebærer vesentlig finansiell risiko.

§14-4 sier blant annet at økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale planer skal følges opp. Økonomiplanen og årsbudsjettet skal settes opp i balanse og være realistiske, fullstendige og oversiktlige.

§14-2 slår fast at det er kommunestyret selv som skal vedta økonomiplanen, årsbudsjettet, årsregnskapene og årsberetningene. De skal også selv vedta finansielle måltall og regler for økonomiforvaltningen og finans- og gjeldsforvaltningen. Dette betyr i klartekst at det ikke er anledning til å delegere disse områdene bort fra politisk behandling i kommunestyret.

Det kommunale regnskapet, må på grunn av det finansielle fokuset i budsjettet, også ha et finansielt pengefokus. Kommuneregnskapet, som er et inntekts- og utgiftsregnskap, tilfredsstillende dette pengefokuset til en viss grad. Anordningsprinsippet og det dobbelt bokholderis prinsipp er sentrale (Høgheim & Monsen, 2009).

2.3.1.3 Selvkostprinsippet

Kommunal- og regionaldepartementet har fastsatt retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester (KRD, 2014).

Selvkost er den totale kostnaden som er nødvendig for å produsere en tjeneste eller et produkt. Selvkostprinsippet innebærer at inntekter fra gebyrer for en tjeneste ikke skal overstige kostnadene ved å produsere tjenesten.

Vi må skille mellom selvkost som kalkyle og selvkost som finansieringsregime. Selvkost som kalkylemodell er regulert av myndighetene.

Selvkostforskriften FOR-2019-12-11-1731 §2 definerer selvkost slikt:

Selvkost er kostnadene som direkte og indirekte gjelder produksjonen av tjenesten som det skal betales gebyr for, og omfatter både faste og variable drifts- og kapitalkostnader.

Kostnader som påløper uavhengig av tjenesten, skal ikke inngå i selvkost.

Inntekter som knytter seg til kostnader som omfattes av selvkost, skal trekkes fra (Lovdata, 2019).

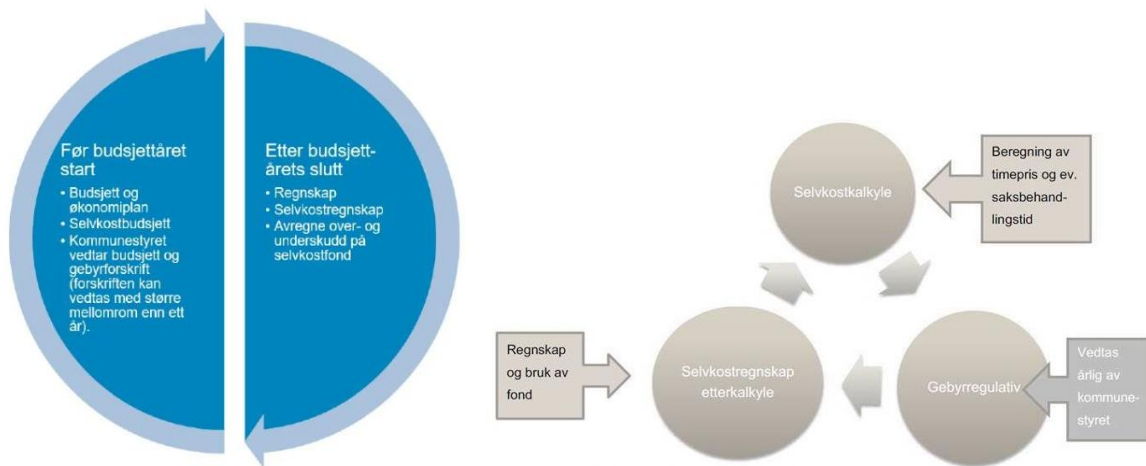
Utarbeidelse av kalkyler bør gi stor likhet i oppbygging av kostnadene for tjenestene, og derigjennom også et godt sammenlikningsgrunnlag kommunene seg imellom.

Selvkosttjenestene finansieres gjennom brukerbetalinger. Det gis, som beskrevet i forskriften, ikke adgang til å ta fortjeneste. De viktigste selvkostfinansierte tjenesteområder er vann- og avløp, renovasjon, feiing, barnehager, SFO, institusjon- og hjemmepleietjenester, og plan, byggesak og oppmåling. Gebyrene på disse tjenestene kan variere fra full selvkost til ulike former for egenbetaling og makspriser. Felles for disse tjenestene er at de er grunnleggende tjenester i et velferdssamfunn. Full selvkost bygger på prinsippet om at kostnaden ved tjenesten som ytes i dag, skal dekkes av de brukerne som drar nytte av tjenesten. Dette er også kalt generasjonsprinsippet eller det finansielle ansvarsprinsipp.

Renovasjon for private husholdninger er underlagt full selvkost, for vann- og avløp gis kommunene et større handlingsrom for hvor stor andel av kostnadene som skal komme inn gjennom gebyrer. Det er disse tjenestene som forkortet benevnes VAR-tjenester.

For å føre kontroll med gebyrinntektene bør kommunen årlig utarbeide en budsjettkalkyle (forkalkyle) og en etterkalkyle for de aktuelle tjenesteområder. Det er kommunestyret som

vedtar gebyrregulativet, og gjennom dette fastsetter priser for den enkelte selvkosttjeneste (Nordvik, 2019).



Figur 7 Prosessen med fastsettelse av gebyrregulativ.

Figur 8 Årshjul for selvkost og gebyrforskrift.

For å holde gebyrene stabile skal kommunene opprette selvkostfond. Dette fondet er av regnskapsteknisk art og håndterer svingninger av resultatet på selvkostområdene over en fem-årsperiode. Selvkostresultatet (alle inntekter – kostnader i etterkalkylen) skal reguleres mot dette fondet. Fondet disponeres til å finansiere tidligere års underskudd eller inngår som finansiering av kommende års kostnader. For å dokumentere at (forventet) gebyrinntekt ikke overstiger samlet selvkost på et område, utarbeides det selvkostbudsjett og -regnskap.

Alle finansieringsmodeller har sine styrker og svakheter. I rapport utarbeidet av Ernst & Young for KS listes det opp momenter som taler for og imot selvkostprinsippet (KS, 2007):

Momenter for selvkostprinsipp:

- *Tjenestene er grunnleggende i et velferdssamfunn og er et offentlig anliggende/ansvar.*
- *Tjenestene betales ut fra forbruk, og ikke ut fra livssituasjon (fordelingspolitikk).*
- *Betaling etter forbruk begrenser forbruket.*
- *Brukerne betaler det tjenesten koster, og ikke mer, et prinsipp som skaper rettferdighet.*
- *Tjenestene kan få høyere kvalitet.*
- *Kostnadsbevissthet omkring gebyrnivået skaper troverdighet til beregningene, både i form av egne dokumentasjon og ved sammenliknbare kommuner (KOSTRA).*
- *Forhindre kryssubsidiering mot andre tjenester.*
- *Kunnskap om kostnadsnivået gir et grunnlag for vurdering av konkurranseutsetting.*
- *Finansieringsmulighetene som ligger i selvkost, må utnyttes fordi de øvrige budsjetttrammene er for trange i forhold til oppgavene.*

Momenter som taler mot et selvkostprinsipp:

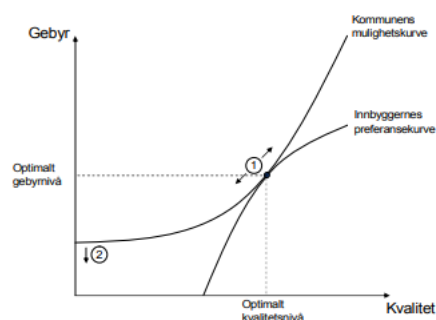
- *Selvkost kan redusere den politiske interessen i budsjettbehandlingen fordi det kan bli mer fokus på pris for å få dekket kostnadene, mer enn på innhold/kvalitet i tjenestene.*
- *Prinsippet bidrar ikke til kostnadseffektivitet i seg selv.*

Grunnleggende økonomisk teori sier at i et perfekt marked uten markedssvikt, vil produsenters og brukernes insentiver føre til en samfunnsøkonomisk optimal kombinasjon av pris og kvalitet. Gebyrlagte tjenester i kommunal regi er derimot preget av markedssvikt i form av naturlige monopol. Dette innebærer at produsenten ikke har de samme insentiver for å tilby optimal pris og kvalitet i forhold til brukernes preferanser. Som følge av dette må samfunnet innordne mekanismer på en slik måte at samfunnsøkonomisk optimalitet tilstrebes (KS, 2007). Optimaliseringskriteriet for kombinasjon av pris og kvalitet vises i figuren under.

Mulighetskurven viser en kommunes mulige kombinasjoner av gebyrer og kvalitet. Det vil si at kvalitetsnivået ikke kan økes uten en gebyrøkning, med mindre kommunen effektiviserer.

Dette er en teoretisk modell, og en vitenskapelig kvantifisering er vanskelig.

Gjennom empiri i undersøkelsen er det kommet inn politiske og administrative preferanser som kan belyse modellen ytterligere.



Figur 9 Teoretisk optimal samfunnsøkonomisk kombinasjon av pris og kvalitet

For at kommunene skal ha incentiver for å tilstrebe en samfunnsøkonomisk optimal tilpasning på pris og kvalitet, må regulatoriske forhold innrettes slik at de støtter opp under dette målet.

I KS rapporten «Selvkostprinsippet: Hva innebærer det og hvilke effekter har det for kommunene?» er figur under lagt til grunn for å synliggjøre en gruppering av det fullstendige sett med incentiver som er rimelig å anta at påvirker tjenesteproduksjon.



Figur 10 Incentiver som påvirker tjenesteproduksjon.

I empiri og analysedelen vil jeg belyse de ulike incentivene nærmere, med respondentenes svar på spørreundersøkelsen.

2.3.1.4 Finansieringsregimer i enkelte andre land

Dette avsnittet skal beskrive hvordan vann- og avløpstjenester finansieres i enkelte andre land.

Finansieringsmodellen for vann og avløp i Sverige er tilnærmet lik den vi har i Norge. 99 prosent av utgiftene dekkes inn via gebyrer, som utskrives av lokale myndigheter. Kostnadene varierer mellom kommunene. Mindre kommuner har normalt høyere gebyrer enn større kommuner. Interesseorganisasjonen Svensk Vatten mener den svenske stat bør innføre et fond med statlige midler slik at kostnadskrevende, men nødvendige, investeringer kan gjennomføres uten urimelige lokale konsekvenser (Svensk Vatten, 2022). Det er ifølge deres beregninger å forvente at gebyrene knyttet til vann og avløp vil fordobles mot 2040, hvis selvkost skal dekke investeringsbehovene alene.

I Danmark baserer mye av drikkevannsproduksjonen seg på grunnvann. Bare om lag 6 prosent er kommunalt eid. Prisen kan være sammensatt av et fast bidrag og et variabelt bidrag for henholdsvis drikkevann og spillvann. Dette gjør at prisen for en kubikkmeter vann varierer over landet og også innenfor samme område, da den er avhengig av forbruket. Det meste av avløpsvannet blir behandlet av kommunalt eide rensesanlegg. Både vann- og avløpstjenesten baserer seg på et «break-even»-prinsipp, der alle kostnader skal dekkes inn. Dansk Vand- og Spildevandsforening (DANVA) har siden 2001 gjennomført en årlig benchmarkingstudie. Studien viser at deltakerne har klart å senke utgiftene til drift og vedlikehold samtidig som investeringene har økt. Av trusler viser DANVA til at det er økende digitale angrep mot vannforsyningen både i Danmark og i Europa. Som sine nordiske naboer har også Danmark et sterkt fokus på det grønne skifte og presenterer nye løsninger for fremtidens distribusjon. Også her er finansiering en utfordring for å kunne gjennomføre nødvendige investeringer (DANVA, 2022). Med et «break-even»-prinsipp og lovgivning som forbyr at man skal tjene penger på vann og avløpstjenester, er finansieringen tilsvarende det norske selvkostprinsipp.

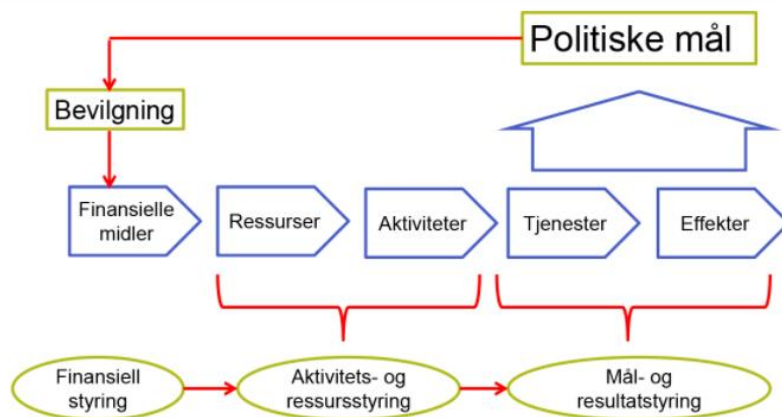
De fleste europeiske land har i hovedsak offentlig eierskap til vann- og avløpsanleggene, men har i ulik grad satt ut drift av tjenestene til private aktører. England er det landet som har gått lengst i å privatisere vann- og avløpstjenestene, men har samtidig sterk styring av de private selskapene (NorskVann, 2022). Vann og avløpssektoren i England, er et pristakstregime. Regulerende myndigheter fastsetter maksprisen. Utgangspunktet for prissettingen er en sammenligning av de ulike tjenestetilbudene. I beregning av makspris justeres

konsumprisindeksen for servicenivå, effektiviseringsgevinst, kvalitetskrav og leveringssikkerhet. For fastsetting av fremtidig effektiviseringsgevinst brukes benchmarking. Servicenivå blir målt ut i fra indikatorer som inkluderer brudd i vannforsyningen og oppstuvning av avløpsvann (KS, 2007).

2.3.1.5 Styringskjeden

Norske kommuner er både lokaldemokratiske institusjoner og produsenter av velferdsgoder (Berge & Torsteinsen, 2012, s. 210). Folkevalgte forvalter store verdier og legger premissene for den økonomiske- og samfunnsmessige utviklingen i kommunen.

Det klassiske idealet er at forholdet mellom politikk og administrasjon skal drives nøytralt og objektivt (Weber, Fivelsdal & Østerberg, 2010; Wilson, 1887). Det er forventet at forholdet mellom politikk og administrasjon er delt på en legitim måte (Bjørnå, 2021). Politikere tar de overordnede beslutningene og vedtar strategier, mens administrasjonen utfører selve jobben innenfor gjeldende lover, regler og beslutninger. I spenningsfeltet mellom politikk og administrasjon må kommunedirektøren utvise strategisk styring og kontroll. Dette for å iverksette politiske vedtak innenfor gitte økonomiske rammer.



Figur 11 Styring med utgangspunkt i resultatkjeden. NOU 2015:1.

I resultatkjeden visualiseres skillene mellom finansiell styring, aktivitets- og ressursstyring, og mål- og resultatstyring. Gjennom god finansiell styring skal kommunen ikke pådra seg forpliktelser utover de politisk vedtatte budsjettammene. Aktivitets- og ressursstyring handler om hvilke tiltak, prosesser, kompetanse og kapasitet som benyttes internt i forvaltning og tjenesteproduksjon. Mål- og resultatstyring omhandler hvilke tjenester og effekter som skal oppnås. Hvis kommunen skal lykkes med mål- og resultatstyringen må det på overordnet

politisk nivå fastsettes definerte mål for hva man vil skal oppnås, og det må bevilges finansielle midler. Hvordan dette best skal gjøres i praksis må overlates til den kompetanse kommunen besitter. Mål- og resultatstyring blir i denne sammenheng et system med delegasjon og frihetsgrader slik at administrasjon kan gjennomføre vedtatt politikk.

Kritikken mot denne modellen er at det i praksis blir for mye aktivitets- og detaljstyring, der innholdet i mål- og resultatstyringen blir i strid med intensjonene (Andreassen, 2017). For å bevege seg i den riktige retningen, altså utover i verdikjeden mot effekter, er det viktig med økt bevissthet på arbeidsfordelingen mellom politikk og forvaltning.

De folkevalgte får et fireårig styringsmandat fra innbyggerne gjennom valg. Mange politikere ønsker også gjerne å bli gjenvalgt. Innbyggere har stemt frem sine representanter på bakgrunn av forventninger lagt i valgprogram. Balansen mellom det å være en styringsdyktig politiker og det å ta upopulære beslutninger, kan fort forskyve fokuset mot egeninteresser, og at politikere heller fokuserer mer på ombudsrollen. Det er mange interessekonflikter i et slik bilde. Styring og kontroll blir vanskeligere jo større byråkratiet er (Bjørnå, 2021).

3 Metode

3.1 Innledning

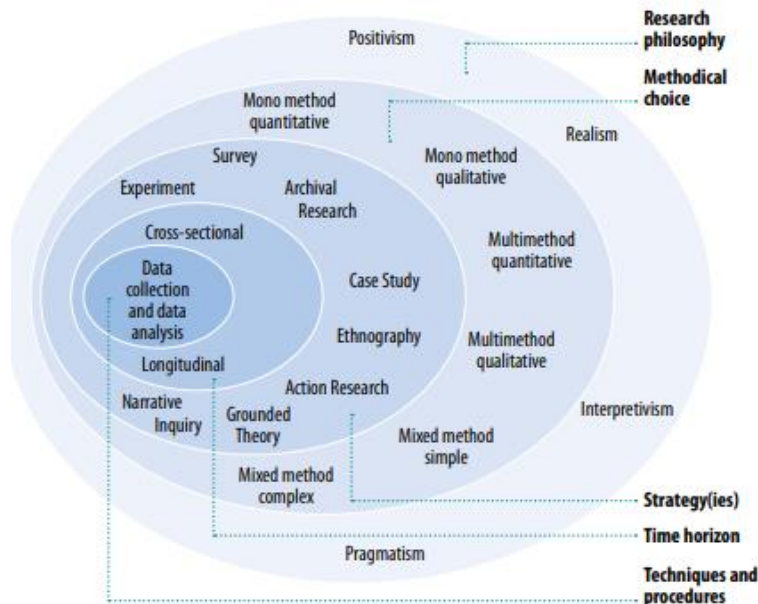
Metode kommer fra det greske ordet *methodos*, og betyr å følge en bestemt vei mot et mål.

Gjennom samfunnsvitenskapelig metode belyses og analyseres den sosiale virkeligheten. En sentral del av empirisk forskning er innsamling, analyse og tolkning av data. Systematikk, grundighet og åpenhet er de viktigste kjennetegnene ved vitenskapelig forskning. Hva forteller funnene oss om samfunnsmessige forhold og prosesser? (Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2004, s. 33).

«Business research» er en term som refererer til forskning på virksomheter, inkludert ledelse og organisasjoner. Herunder finner vi bl.a. økonomistyring, regnskap, HRM og organisatorisk adferd. «Business research» sorterer under samfunnsvitenskapelige metoder, og benytter denne retningens teknikker og tradisjoner (Bell, 2019, s. 4).

I en vitenskapelig undersøkelse må det tas en rekke valg knyttet til forskningsmetodene. Professor Mark Saunders har utviklet en modell for å belyse og systematisere prosessen. Modellen benevnes «forskningsløken» og man «skreller» seg innover gjennom ulike tema til man til slutt gjør dataanalysen. Temaene henger sammen, og valg på ett nivå påvirker valgene

på de andre nivåene (Busch, 2021; Saunders & Tosey, 2012). Jeg vil i det videre i metode kapitlet gjøre rede for mine valg på veien, herunder vitenskapsteori, forskningsdesign, datainnsamling og dataanalyse.

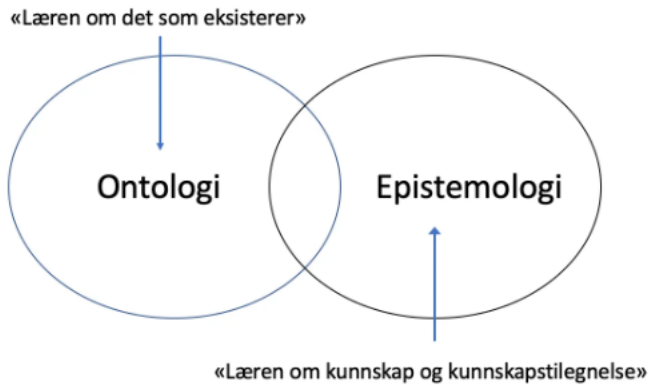


Figur 12 Forskningsløken (Saunders & Tosey, 2012).

3.2 Vitenskapsteoretisk utgangspunkt

Vitenskapsteori er ikke en samleteori, men en rekke forskjellige perspektiver på de samme problemstillingene. Vitenskapsteorien gir forskningen retning. Når man velger ett perspektiv betyr det at oppmerksomheten rettes mot et område av fenomenet. Gjennom avgrensning utelukkes andre områder. «Det er som å bruke en lommelykt i mørket. Bare deler blir opplyst, mens mye forblir i mørket» (Johannessen et al., 2004, s. 52).

Vi kan i grove trekk skille mellom ontologi, epistemologi og metodologi (Busch, 2021; Johannessen et al., 2004). Ontologi er læren om hvordan virkeligheten faktisk er, og om det finnes en objektiv verden utenfor oss selv. Epistemologi omhandler hvordan man oppnår kunnskap, og i hvor stor grad er det i det hele tatt er mulig å tilegne seg kunnskap om virkeligheten. Metodologi omhandler de grunnleggende metodene som benyttes for å oppnå kunnskap. Busch (2021) mener det er en relevant øvelse for forskere og ha en grunnleggende diskusjon og refleksjon rundt disse forutsetningene.

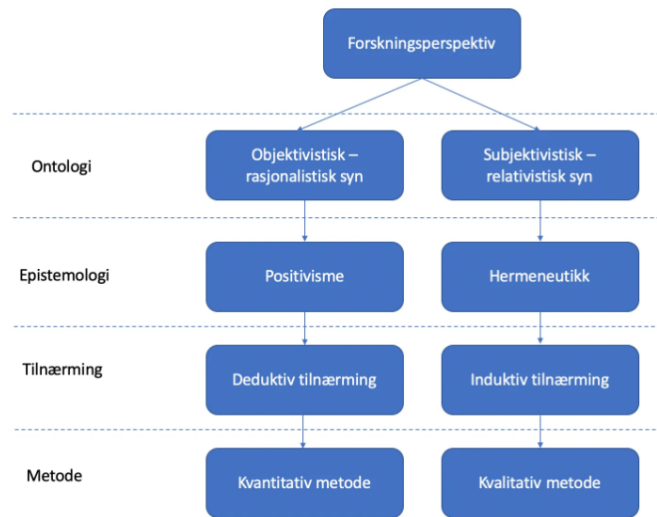


Figur 13 Ontologi og epistemologi.

Det finnes ulike vitenskapsteoretiske retninger, hvor positivisme og hermeneutikk kan ses på som to ytterpunkter. Innenfor positivisme finner vi forskningsspørsmål og hypoteser som kan måles og registreres på en objektiv måte. Det legges vekt på de kvantitative resultater og ulike forskningsgrupper vil komme fram til samme resultat om de undersøker samme fenomen.

Positivisme er inspirert av naturvitenskap og er opptatt av det generelle, det vil si lovmessighet og regelmessighet. Velger man en hermeneutisk retning, der en studerer menneskers opplevelser, er fokuset rettet mot forståelse og tolkninger. Virkeligheten er konstruert av mennesker, og man må derfor legge menneskers oppfatninger til grunn når den skal studeres. Mellom disse teoretiske ytterpunkter finnes det en skala som forskeren kan befinne seg på. Det er også mulig å kombinere begge perspektivene, dette kalles et systemperspektiv.

En prinsipiell dimensjon er skillet mellom induktiv og deduktiv forskning (Busch, 2021, s. 51). Induktiv forskning er særpreget av at forskeren nærmer seg empirien uten noen forventninger om hvordan verden ser ut. Det er ingen hypoteser eller teorier. Forskingen går fra empiri til teori. Ved en deduktiv metode tar forskeren utgangspunkt i eksisterende teorier som er utviklet gjennom tidligere forskning. Formålet kan være å bekrefte eller avkrefte en hypotese.



Figur 14 Forskningsperspektiver. Hentet fra *estudie.no*.

I denne masteroppgaven tar jeg utgangspunkt i svar fra spørreskjema. Informantene er kommunepolitikere, kommunedirektører og ansatte innenfor økonomisk- og tekniskavdeling i norske kommuner. Studien er kvantitativ. Tilnærmingen er deduktiv. På skalaen positivisme – hermeneutikk ligger oppgaven et sted imellom disse. I spørreskjema skal informantene avgi svar på prekodete skjema, med mulighet for å legge inn tekst med egne tilbakemeldinger til slutt. Noen spørsmål er objektive, mens andre spørsmål inviterer respondenten til å bruke sitt subjektive syn på påstander og egne oppfatninger om hvordan ting fungerer i praksis. Siden svaralternativene er gitt, er utfallsrommet begrenset, og det vil være mulig å trekke generelle konklusjoner basert på respondentenes holdninger til spørsmålet og svaralternativ.

3.3 Valg av forskningsdesign

Et forskningsdesign er en overordnet plan for hvordan forskningsmål skal nås, det vil si hvordan studien tenkes gjennomført for å besvare problemstillingen (Grenness, 2001). Det finnes ingen ideell oppskrift, planen vil avhenge av problemstilling, tid og ressurser. Designet kan være intensiv eller ekstensivt. Intensive studier går i dybden for å skaffe nyansert innsikt. Da vil datainnsamlingen gjerne foretas fra få kilder. Ekstensive studier samler inn data fra mange kilder, for eksempel gjennom spørreskjema. Et positivistisk ståsted og en induktiv metode trekker mot et ekstensivt design (Busch, 2021).

Det skilles mellom eksplorative-, deskriptive-, og kausale- design.

Spørreskjemaundersøkelser/survey er en undergruppe av deskriptive design, som benyttes når oppgaven er å beskrive variabler og sammenhenger mellom disse. Utgangspunktet for

utforming av spørreskjema er problemstillingen. Faste spørsmål og svaralternativer gir en standardisering av svarene der man kan se på likheter og variasjoner i respondentenes svar. Standardisering gir forskeren mulighet til å generalisere resultater fra utvalg til populasjon. Ved surveyundersøkelser kan antallet respondenter på kort tid bli relativt stort. Ved hjelp av statistiske analyser kan man undersøke sammenhenger i datamaterialet (Bell, 2019; Grenness, 2001; Johannessen et al., 2004).

Denne masteroppgaven bygger på et deskriptivt og ekstensivt design. Spørreskjema er prekodet og antallet respondenter ble til slutt 724.

3.4 Metode for datainnsamling

For å besvare problemstillingen vurderte jeg innledningsvis ulike metoder. Målet var flest mulig respondenter fra landets kommuner. En utfordring jeg tidlig møtte på var hvordan jeg skulle komme i kontakt med de relevante personene. Det er 356 kommuner i Norge. Jeg ønsket at mitt utvalg av respondenter skulle bestå av folkevalgte, kommunedirektører, ansatte ved teknisk og økonomisk avdeling. Det finnes ingen åpne register som samlet inneholder alle e-poster til landets folkevalgte, og det er det nok gode grunner til. Når jeg søkte opp kommunenes nettsider var det ulike oppsett for hvordan de distribuerer slik informasjon. Noen har e-poster samlet slik at de enkelt lar seg kopiere, andre har et mer tidkrevende system der man først må søke opp den enkelte politiker og deretter kan kopiere en e-post adresse. Informasjon om kommunedirektører er relativt lett tilgjengelig. Informasjon om hvem som er ansvarlig for økonomi og tekniske tjenester knyttet til selvkost er ikke like lett tilgjengelig. Det ble tidlig klart at å samle inn e-post adresser til alle ønskede respondenter fra 356 kommuner ikke lot seg gjøre ved å hente disse enkeltvis ut fra kommunenes hjemmesider. Jeg vurderte da å fokusere på et mindre antall kommuner. Dette ville gjøre innsamling av e-poster til aktuelle respondenter betydelig lettere, men det ville også gjøre innsamlede data mindre generaliserbare. Til slutt valgte jeg å fokusere på målet om å nå bredest mulig ut, og jeg valgte å bruke kommunenes postmottak som første adressant. Jeg gikk gjennom alle norske kommuner sine nettsider og laget et register av 365 postmottaksadresser. Så sendte jeg spørreskjema ut med en vennlig henstilling om at undersøkelsen ble videresendt til de aktuelle respondentene. I følge Statistisk sentralbyrå er det etter 2019 valget 9334 representanter i norske kommunestyre (SSB, 2022).

Tekst sendt til alle postmottak:

Hei,

*Kan dere vennligst videresende denne spørreundersøkelse til:
Folkevalgte i kommunestyre/bystyre (faste rep.)
Kommunedirektør/byråd
En ansatt ved teknisk avdeling
En ansatt ved økonomisk avdeling*

Undersøkelsen inngår i min masteroppgave, som omhandler hvordan styringsinformasjon gis mellom politisk og administrativt nivå, med fokus på selvkostområde vann og avløp. Spørreundersøkelsen er anonym og tar om lag 10 minutter å besvare. På forhånd takk!

Denne e-posten medførte umiddelbart mange e-poster tilbake, da de fleste postmottak har innebygd automatisk svar for mottak av digital post. Etter dette kom det flere ulike personlige tilbakemeldinger fra ansatte ved postmottakene. Noen om at spørreskjema var videresendt, noen med at kommunen har rutiner på å ikke videresende slike henvendelser til politikere, og noen med oppfølgingsspørsmål til undersøkelsen før de kunne videreformidle denne. Noen kommuner hørte jeg ikke noe fra, og vet derfor ikke om skjema ble videresendt. For de kommuner som ga beskjed om at de ikke videresender henvendelser til politikere, tok jeg selv jobben med å sende ut spørreskjema direkte til e-postadresser oppgitt for politikere i disse kommunestyrene.

Fordelen med å sende ut til postmottak var at jeg fikk en god spredning og undersøkelsen gikk ut til mange flere kommuner enn jeg kunne klart å lete opp kontaktinformasjon til på egen hånd. Ulempen er at jeg ikke har full oversikt over hvem som faktisk har mottatt undersøkelsen, og jeg kunne derfor ikke sende ut oppfølgingsmail til de som ikke har besvart. Når undersøkelsen tilslutt ble besvart av 724 stykker må jeg si meg fornøyd med mengden data jeg har fått inn, og jeg er veldig takknemlig for alle kommunale postmottak som har gjort dette mulig.

3.5 Metodekvalitet

Metodevalgene påvirker undersøkelsens kvalitet (Bell, 2019; Busch, 2021). For å gjøre en vurdering av metodekvaliteten er det relevant å særlig se nærmere på oppgavens pålitelighet (reliabilitet), gyldighet (validitet) og overførbarhet (generalisering).

Studiens pålitelighet avhenger i stor grad av om respondentene svarer ut fra egne erfaringer, og ikke ut ifra hva de tror forventes at de skal svare. Siden respondentene er opplyst om at

undersøkelsen er anonym, og utvalget er relativt stort, har jeg stor tiltro til at respondentene i all hovedsak har svart ut ifra egne opplevelser og overbevisning.

Et annet forhold er om spørsmålene er tydelige og ikke lett kan misforstås. Ut ifra de tilbakemeldinger jeg har fått i åpen tekst/tilbakemeldinger, syntes det som spørsmålene er forstått. Eneste tilbakemelding som avviker er spørsmålet knyttet til organisering og herunder begrepet «vann innsamling». Dette viser at spørsmålsformuleringen på dette konkrete underpunktet ble for uklar, og det vil heller ikke vektlegges.

Svarene i undersøkelsen er et bilde på situasjonen per tid. Hvis undersøkelsen gjentas senere er det ikke sikkert at resultatene blir de samme. Dette kan følge av mer eller mindre interesse på tematikken fra politikernes side, myndighetenes fokus på ansvarsområdet eller samfunnets engasjement. Studien kan på noen områder ha overføringsverdi og gi grunnlag for videre forskning og læring.

Studiens gyldighet kan deles inn i intern og ekstern validitet. Høy intern validitet forutsetter at forskeren har god kontroll over mulige bias. Måler skjemaet det jeg ønsker å måle for å besvare problemstillingen? Ekstern validitet refererer til om resultatene fra en studie kan generaliseres. Gjennom analysen må jeg gå nærmere inn i de enkelte spørsmål og svar og kontrollere gyldigheten. Data som samles inn via spørreskjema er ikke uten videre å regne som mer objektive eller pålitelige enn andre metoder. I min undersøkelse vil spørsmål som «velg rolle» og «hvilket politisk parti representerer du?» være objektive, mens andre spørsmål forsøker å få fram respondentenes personlige opplevelser og holdninger til styringsdokumenter og ulike påstander. Det er heller ikke et krav at respondentene må besvare alle spørsmål.

Gjennom fritextfeltet fikk jeg inn gode tilbakemeldinger fra enkelt respondenter knyttet til hvordan de oppfattet svaralternativene. Dette spesielt til Ja/Nei påstandene. Jeg valgte en grov innstilling med ja/ nei/ vet ikke, på de siste spørsmålene fordi jeg antok at mange ville svare «midt på treet» hvis det var en for lang skala. For eksempel på spørsmålet om politikere har tilstrekkelig informasjon om selvkostområdet. Det vil nok være noen som har høy kompetanse på dette feltet og noen med lavere kompetanse i alle kommunestyre. Med en grov skala ønsket jeg å utfordre respondentene til å ta et tydelig valg til påstandene. Risikoen er selvsagt at jeg da også får mange som ikke svarer, eller svarer «vet ikke». Funnene i dette

avsnittet ble interessante, og jeg vil presentere og diskutere de nærmere under empiri og diskusjon.

Med overførbarhet menes det om data innsamlet i denne undersøkelsen har gyldighet utover utvalget og konteksten. Er de også relevante og overførbare til andre situasjoner? Gjennom respondentenes svar har jeg fått innsyn i mange ulike oppfatninger og erfaringer knyttet til økonomistyring i kommunal sektor. Noen av disse vil jeg klassifisere som relevante og overførbare, men da fortsatt knyttet til konteksten økonomistyring i kommunal sektor.

3.6 Etiske avveininger

I all forskning er det viktig å ha høy etisk standard og gode juridiske retningslinjer. Etikk handler i stor grad om forholdet mellom mennesker. Det handler om prinsipper, regler og retningslinjer. I samfunnsforskningen berører man enkeltmennesker og forholdet mellom mennesker direkte (Johannessen et al., 2004).

I oppgaven er spørreskjema brukt for datainnsamling. Etter at spørreskjema var utarbeidet gjennomgikk jeg Norsk senter for forskningsdata (NSD) sine retningslinjer og avkryssingsskjema for å undersøke om mine skjema var underlagt personlovgivningens krav om meldeplikt. Konklusjonen etter gjennomgang var at undersøkelsen ikke var meldepliktig. Jeg har benyttet meg av NSD sine maler for informasjon om samtykke og anonymitet for deltakelse. Selve undersøkelsen ble sendt ut via Nettskjema. Dette er et web-basert verktøy for spørreundersøkelser, flervalgsoppgaver, påmeldinger og datafangst som flere høyere utdanningsinstitusjoner benytter seg av. Data samlet inn lagres i Nettskjema sin database, som er et sikkert system for lagring og håndtering av sensitiv data. Jeg kan ikke se i Nettskjema hvilken e-postadresse som har besvart undersøkelsen eller knytte personopplysninger til spesifikke skjema. Alle deltakere er anonymisert og gitt et 8-sifferetnummer. Ingen av spørsmålene er formulert slik at de sammenstilt kan avsløre enkelt respondenter. For eksempel er kommunetilhørighet utelatt fra spørreskjema for å sikre anonymitet. I noen kommunestyre er partier bare representert med en representant. I slike tilfeller ville partitilhørighet + kommune være to spørsmål som alene ville brutt anonymiteten.

Forskningsetisk er det viktig å klargjøre om forskeren har noen spesielle forhold til tema som undersøkes. Dette for å belyse om det kan være noe som påvirker undersøkelsen og de tolkninger som trekkes (Busch, 2021).

Jeg skylder her leseren å informere om at jeg er aktiv i lokal- og regional politikken. Jeg er folkevalgt på min femte periode i kommunestyret, og i min fjerde periode på fylkestinget. Jeg er ikke ansatt i kommunesektoren. Gjennom mitt politiske engasjement har jeg fått et innblikk i hvordan økonomistyring og styringsinformasjon flyter mellom administrativt- og politisk nivå i min hjemkommune og fylke. Dette er en tematikk som interesserer meg, og når jeg fikk muligheten til å skrive masteroppgaven ble jeg tidlig motivert for å gjøre mer forskning rundt dette tema. Det er selvsagt et mål og ikke la mine egne erfaringer på noen måte fargelegge konklusjonene på besvarelsen, men faren for bias er til stede.

4 Empiri

I dette kapitlet presenterer jeg funnene fra spørreundersøkelsen. Analyseverktøy som er brukt er rapport fra Nettskjema, Excel, SPSS og analysekalkulator fra spørreundersøkelser.no.

4.1 Beskrivelse av datautvalg

I dette kapitlet presenteres spørreundersøkelsen. Dataene er i noen grad bearbeidet for å visualisere og tydeliggjøre funn i datamaterialet. Implikasjoner dataene gir knyttet til problemstillingen blir drøftet i kapittel 5.

I første spørsmål ble respondentene bedt om å velge sin rolle. Bare ett alternativ kunne velges, og for dem som responderte «ingen av disse rollene», ble undersøkelsen avsluttet. Politikere og ansatte fikk videre hver sin løype med spørsmål, der noen spørsmål var sammenfallende.

Av de 724 som har åpnet og levert nettskjema har 29 respondenter ikke besvart første spørsmål. Fratrasket de 29 som ikke har besvart, fordeler utvalget seg som følger:

Tabell 1 Respondentenes rolle

	Frekvens	Prosent
Politiker	467	67,2%
Kommunedirektør	36	5,2%
Tilknyttet teknisk avdeling	104	15%
Tilknyttet økonomisk avdeling	84	12,1%
Jeg har ingen av disse rollene	4	0,6%

Statistisk sentralbyrå oppgir at det etter siste kommunevalg er 9334 faste representanter i norske kommunestyre. 467 politikker respondenter utgjør da 5 prosent av populasjonen. Antall kommuner er 356. Prosentvis er da kommunene representert med kommunedirektører: 10 prosent, ansatt fra teknisk avdeling: 29,2 prosent og ansatt fra økonomisk avdeling: 23,5

prosent, gitt at skjema ble sendt til 1 av de respektive ansatt gruppene i hver kommune. Med bruk av digital analysekalkulator for utregning av feilmargin gir dette følgende konfidensnivå:

Tabell 2 Konfidensnivå

Gruppe	Feilmargin
Politikere n=467	90% Konfidensnivå: +/-3,7% 95% Konfidensnivå: +/- 4,4% 99% Konfidensnivå: +/- 5,8 %
Kommunedirektør/byråd n=36	90% Konfidensnivå: +/- 13% 95% Konfidensnivå: +/- 15% 99% Konfidensnivå: +/- 20,4%
Kommuner representert fra teknisk enhet n=104	90% Konfidensnivå: +/- 6,8% 95% Konfidensnivå: +/- 8,1% 99% Konfidensnivå: +/- 10,6%
Kommuner representert fra økonomisk enhet n=84	90% Konfidensnivå: +/- 7,4% 95% Konfidensnivå: +/- 9,3% 99% Konfidensnivå: +/- 12,3%

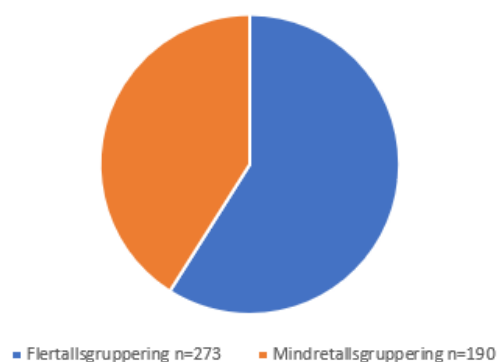
Respondentene som svarte «politikere» ble videre bedt om å svare på hvilket politisk parti de representerer. Tabell viser hvordan partifordelingen er i spørreundersøkelsen, hva faktisk partifordeling var etter kommunevalget i 2019 (NRK, 2019a). Samt avvik mellom disse to.

Tabell 3 Partitilhørighet

	Andel i spørreundersøkelse	Valgresultat 2019	Avvik
Arbeiderpartiet	27,8 %	24,8 %	3,0 %
Høyre	18,4 %	20,1 %	-1,7 %
Senterpartiet	19,3 %	14,4 %	4,9 %
Fremskrittspartiet	6,4 %	8,2 %	-1,8 %
Sosialistisk Venstreparti	5,4 %	6,1 %	-0,7 %
Rødt	3,2 %	3,8 %	-0,6 %
Venstre	4,5 %	3,9 %	0,6 %
Kristelig folkeparti	4,3 %	4,0 %	0,3 %
Miljøpartiet De Grønne	3,4 %	6,8 %	-3,4 %
Annet parti/liste/uavhengig	7,3 %	7,9 %	-0,6 %
Sum	100,0 %	100 %	0 %

Politikere ble bedt om å spesifisere om partiet de representerer er en del av en flertallsgruppering eller mindretallsgruppering. Det er logisk at et flertall av respondentene tilhører en flertallsgruppering. Det er dog verdt å merke seg at de aller fleste norske kommuner har en formannskapsmodell og at skillet mellom posisjon og opposisjon ikke er like tydelig som i en parlamentarisk modell.

Tabell 4 Andel flertall og mindretalls gruppering



Politikere ble bedt om å svare på om de bor i en liten, mellomstor eller stor kommune. Selv om flest mennesker i Norge bor i store kommuner er antallet kommuner med under 30.000 innbyggere betydelig større enn antallet store kommuner. Gjennomsnittlig innbyggertall i kommunene er i underkant av 15000 personer, mediankommunen har 5100 innbyggere (SSB, 2020). Hvor mange representanter et kommunestyre kan ha er regulert i kommuneloven §5-5 (Lovdata, 2022). Det vil derfor være flere kommunestyrerepresentanter fra små og mellomstore kommuner enn det er å finne i store kommuner.

Tabell 5 Kommunestørrelse politiker

Politikere:	Frekvens	Prosent
Liten (mindre enn 10 000)	255	54,7 %
Mellomstor (10 000-30 000)	143	30,7 %
Stor (mer enn 30 000)	68	14,6 %

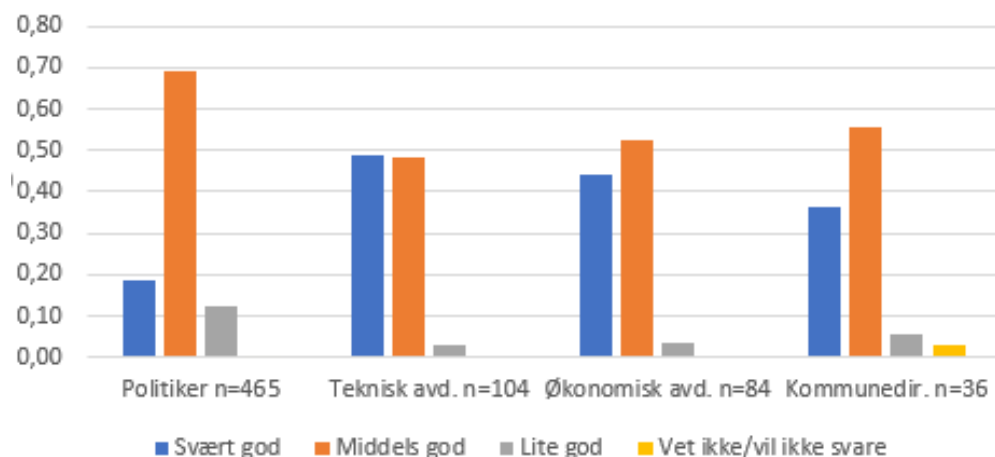
Ansatte ble bedt om å svare på om de jobber i en liten, mellomstor eller stor kommune. Folkevalgte er bare valgbar i kommunen de har folkeregistrert adresse. Ansatte trenger ikke ha samme tilhørighet til kommunen.

Tabell 6 Kommunestørrelse ansatt

Ansatte:	Frekvens	Prosent
Liten (mindre enn 10 000)	140	62,5 %
Mellomstor (10 000-30 000)	54	24,1 %
Stor (mer enn 30 000)	30	13,4 %

Både politikere og ansatte ble bedt om å vurdere sin egen kunnskap knyttet til selvkostfinansiering av kommunale vann og avløpstjenester.

Tabell 7 Egenvurdering kunnskap om selvkost



Politikere ble bedt om å svare på ulike påstander knyttet til økonomiske styringsdokumenter de har jevnlig til behandling i kommunestyret.

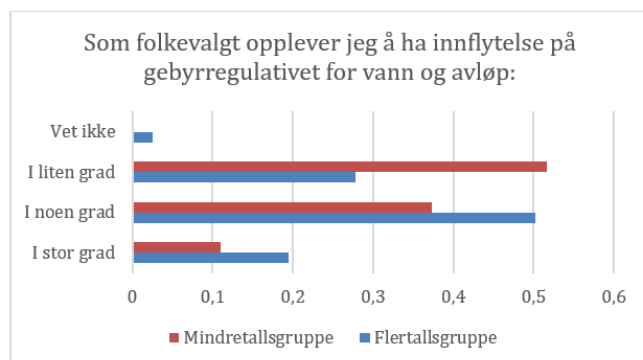
Tabell 8 Politikernes kjennskap til styringsdokumenter

	I liten grad	I noen grad	I stor grad	Vet ikke
Budsjett og økonomiplan gir meg generelt god oversikt over kommunens nåværende økonomiske situasjon	1,3%	24,8%	73,9%	0%
Gebyrregulativet er lett å forstå	9,9%	47,9%	40,6%	1,7%
Budsjett og økonomiplan gir meg informasjon som grunnlag til å ta politiske beslutninger	2,4%	31,7%	65,7%	0,2%
Gebyrregulativet gir meg informasjon som grunnlag til å ta politiske beslutninger	14,1%	49,7%	33,8%	2,4%
Jeg kjenner til de økonomiske begrep som brukes i budsjett og økonomiplan	0,9%	24,5%	74%	0,6%
Jeg kjenner til de økonomiske begrep som ligger i gebyrregulativet	7,7%	40,3%	50,1%	1,9%
Jeg oppfatter kommunedirektørens budsjettforslag som pålitelig	4,5%	23,7%	71%	0,9%

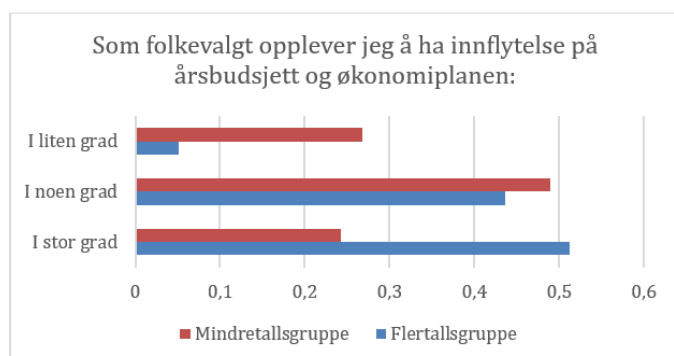
Jeg oppfatter kommunedirektørens forslag til gebyrregulativ som pålitelig	3,4%	27,7%	65,2%	3,6%
---	------	-------	-------	------

	I liten grad	I noen grad	I stor grad	Vet ikke
Jeg medvirker aktivt i arbeidet med årsbudsjett og økonomiplan	8,6%	37,3%	54%	0,2%
Jeg medvirker aktivt i arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel	6,2%	42,8%	31,5%	0,6%
Jeg gjør meg godt kjent med gebyrregulativet	11,1%	56,5%	31,5%	0,9%
Som folkevalgt opplever jeg å ha innflytelse på årsbudsjett og økonomiplan	14,1%	45,4%	40,5%	0%
Som folkevalgt opplever jeg å ha innflytelse på gebyrregulativet for vann og avløp	37,5%	44,8%	16,3%	1,5%
I hvor stor grad følger kommunestyret de administrative anbefalinger i saker knyttet til v/a?	1,7%	20%	74,9%	3,4%

Tabell 9 Politikernes opplevde innflytelse på gebyrregulativet



Tabell 10 Politikernes opplevde innflytelse på budsjett og økonomiplan



Politikere fikk spørsmålet «Når dere skal vurdere nye tiltak innen vann og avløp, hvilke forhold vektlegger du?». Ansatte fikk spørsmålet «Når kommunen skal innstille på tiltak innen vann og avløp, i hvilken grad vektlegges følgende forhold?» Svarene fra politikere og ansatte er i tabellen under sammenstilt og korrelasjonsgrad (Pearsons's r) mellom gruppene er utregnet. Gjennomsnittlig vekt av svarene er utregnet, med verdier: Ikke relevant verdi=1. I liten grad verdi=2. I noen grad verdi=3 I stor grad verdi=4. Vet ikke verdi=1.

Tabell 11 Forhold som påvirker beslutningsgrunnlaget

Økonomisk ansvarlighet:

	Ikke relevant	I liten grad	I noen grad	I stor grad	Vet ikke
Politikere	1%	3%	26%	69%	1%
Ansatte	0%	2%	19%	78%	1%

Korrelasjon 0,99. Gjennomsnittlig vekt 3,7. Politiker n=465. Ansatt n= 222

Konsekvensen for gebyrregulativet:

	Ikke relevant	I liten grad	I noen grad	I stor grad	Vet ikke
Politikere	1%	10%	50%	38%	2%
Ansatte	0%	7%	40%	52%	1%

Korrelasjon 0,93. Gjennomsnittlig vekt 3,4. Politiker n= 463. Ansatt n=222

Nå målene i kommuneplanens samfunnsdel:

	Ikke relevant	I liten grad	I noen grad	I stor grad	Vet ikke
Politikere	1%	7%	45%	46%	1%
Ansatte	1%	9%	37%	50%	2%

Korrelasjon 0,98. Gjennomsnittlig vekt 3,3. Politiker n=466. Ansatt n=222

KOSTRA tall:

	Ikke relevant	I liten grad	I noen grad	I stor grad	Vet ikke
Politikere	4%	33%	48%	10%	5%

Ansatte	8%	45%	40%	8%	1%
---------	----	-----	-----	----	----

Korrelasjon 0,93. Gjennomsnittlig vekt 2,55. Politiker n=464. Ansatt n= 220

At lover og forskrifter må følges:

	Ikke relevant	I liten grad	I noen grad	I stor grad	Vet ikke
Politikere	0%	1%	6%	92%	1%
Ansatte	0%	1%	5%	93%	2%

Korrelasjon 0,99. Gjennomsnittlig vekt 3,9. Politiker n=465. Ansatt n=222

Engasjement fra innbyggerne:

	Ikke relevant	I liten grad	I noen grad	I stor grad	Vet ikke
Politikere	1%	12%	59%	26%	2%
Ansatte	4%	23%	53%	13%	7%

Korrelasjon 0,92. Gjennomsnittlig vekt 2,9. Politiker n=464. Ansatt n=220

Media dekning:

	Ikke relevant	I liten grad	I noen grad	I stor grad	Vet ikke
Politikere	10%	54%	30%	4%	2%
Ansatte	14%	61%	16%	2%	7%

Korrelasjon 0,93. Gjennomsnittlig vekt 2,1. Politiker n=465. Ansatt n=221

Alternativkostnader:

	Ikke relevant	I liten grad	I noen grad	I stor grad	Vet ikke
Politikere	3%	18%	52%	15%	12%
Ansatte	6%	21%	44%	17%	12%

Korrelasjon 0,99. Gjennomsnittlig vekt 2,6. Politiker n=465 Ansatt n=220

Partiprogrammet fra valget:

	Ikke relevant	I liten grad	I noen grad	I stor grad	Vet ikke
--	---------------	--------------	-------------	-------------	----------

Politikere	7%	11%	33%	47%	2%
------------	----	-----	-----	-----	----

n=464

Politiske erklæringer:

	Ikke relevant	I liten grad	I noen grad	I stor grad	Vet ikke
Ansatte	4%	13%	35%	41%	8%

n=220

De to siste spørsmål er ikke helt likt stilt, men samvariasjon mellom hvordan politikere forholder seg til eget program og ansatte forholder seg til politiske erklæringer er 0,98. Gjennomsnittlig vekt 3,1.

Kommunedirektørens saksframlegg:

	Ikke relevant	I liten grad	I noen grad	I stor grad	Vet ikke
Politikere	0,6%	3,5%	45%	50,4%	0,4%

Gjennomsnittlig vekt 3,4. n=462

Gruppert i kategorier og vektet fremstår dataene i stigende rekkefølge:

Tabell 12 Målstruktur og økonomisk risiko

<u>Kategori relatert til målstruktur vektet:</u>	<u>Kategori relatert til økonomisk risiko vektet:</u>
At lover og forskrifter må følges (3,9)	Økonomisk ansvarlighet (3,7)
Kun politikere svart: Kommunedirektørens saksframlegg (3,4)	Konsekvensen for gebyrregulativet (3,3)
Nå målene i kommunens samfunnsdel (3,3)	Alternativkostnader (2,6)
Partiprogram/Politiske erklæringer (3,1)	
Engasjement for innbyggerne (2,9)	
KOSTRA (2,6)	
Media dekning (2,1)	

Spørsmål knyttet til alternativkostnader kan, i etterpåklokskapens lys, være tvetydig. I selvkostkalkylen vil alternativkostnader relatere seg til rentekostnader. Spørsmålet kan også leses som at det relaterer seg til alternative investeringer som berører gebyrregulativet i sin helhet. Jeg vil være varsom og ikke legge vekt på dette resultatet i analysedelen.

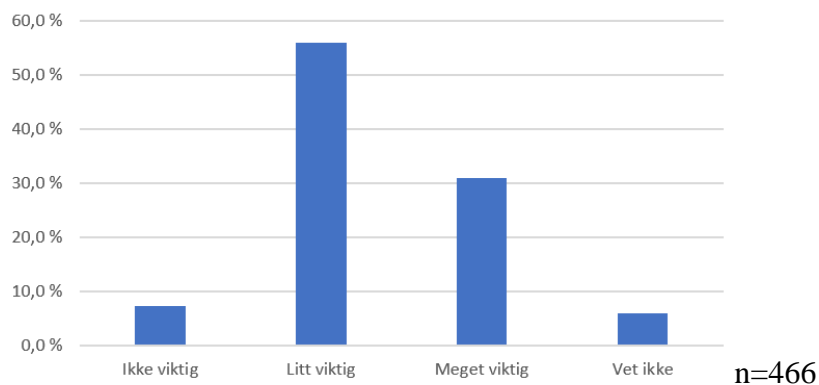
Spørsmål til politikere: Har ditt parti programfestet politikk eller investeringer knyttet til vann og avløp i inneværende periode?

	Ja	Nei	Vet ikke
Politiker	25,3%	67,2%	7,5%

n=466

Hvor viktig er vann og avløp for dine velgere?

Tabell 13 Hvor viktig er vann og avløp for velgerne



Både politikere og ansatte fikk en rekke Ja/Nei/Vet ikke spørsmål. Noen respondenter har gitt tilbakemelding om at denne svar inndelingen var for grov. Som beskrevet i metodekapitlet kan jeg se innvendingen, men det var av interesse å få klare standpunkter til enkelte av påstandene, og disse vil i analysedelen sees i sammenheng med øvrige funn fra undersøkelsen i sin helhet.

Har kommunen en oppdatert hovedplan for vann og avløp, med tiltaksdel?

	Ja	Nei	Vet ikke
Politiker	63,4%	15,1%	21,6%
Ansatte	61,3%	24,3%	14,4%

Politikere n=462 Ansatte n=222

Mottar du som politiker tilstrekkelig informasjon for å kunne styre selvkostområdet vann og avløp?

	Ja	Nei	Vet ikke
Politiker	51,9%	34,8%	13,2%

n=462

Har du i forbindelse med folkevalgtopplæringen fått informasjon om hva selvkostområdene er?

	Ja	Nei	Vet ikke
Politiker	68,2%	23%	8,8%

n=465

Er du bevisst forskjellen mellom investeringer i kommunens rammeområder og selvkostområder når dere behandler budsjettet?

	Ja	Nei	Vet ikke
Politiker	82,4%	10,3%	7,3%

n=465

Er de politiske beslutningstakerne bevisst forskjellen mellom investeringer i kommunens rammeområder og selvkostområder, når dere behandler budsjettet?

	Ja	Nei	Vet ikke
Ansatte	73,2%	11,6%	15,2%

n=224

Mottar politikere tilstrekkelig informasjon for å kunne styre selvkostområdet vann og avløp?

	Ja	Nei	Vet ikke
Ansatte	66,5%	5,8%	27,7%

n=224

Har kommunen gode verktøy for å beregne riktig gebyrsats for vann og avløp?

	Ja	Nei	Vet ikke
Ansatte	91,1%	4,5%	4,5%

n=224

Er det lettere å akseptere en gebyrøkning hvis tiltaket også gir næringsetablering og flere arbeidsplasser?

	Ja	Nei	Vet ikke
Politiker	72,8%	19%	8,2%
Ansatte	47,8%	16,1%	36,2%

Politiker n=464 Ansatt n=224

Er selvkost et hinder for innovasjon?

	Ja	Nei	Vet ikke
Politiker	15,7%	63,4%	20,9%
Ansatte	7,2%	78%	14,8%

Politiker n=465 Ansatt n=223

Er selvkost et hinder for effektivisering av tjenesteproduksjon?

	Ja	Nei	Vet ikke
Politiker	18,4%	65,9%	15,8%
Ansatte	5,4%	83%	11,7%

Politiker n=463 Ansatt n=223

Er høye v/a gebyrer et hinder for at nødvendige tiltak og investeringer blir gjennomført?

	Ja	Nei	Vet ikke
Politiker	40,2%	44,7%	15,1%
Ansatte	39,3%	50%	10,7%

Politiker n=465 Ansatt n=224

Bidrar selvkost til mindre politisk debatt rundt beslutningsprosesser?

	Ja	Nei	Vet ikke
Politiker	63,3%	26,3%	10,4%
Ansatte	45,1%	37,5%	17,4%

Politiker n=463 Ansatt n=224

Er det vedtatt 100% gebyrdekning for vann og avløp?

	Ja	Nei	Vet ikke
Politiker	65,8%	9,5%	24,7%
Ansatte	87,4%	5,8%	6,7%

Politiker n=465 Ansatt n=223

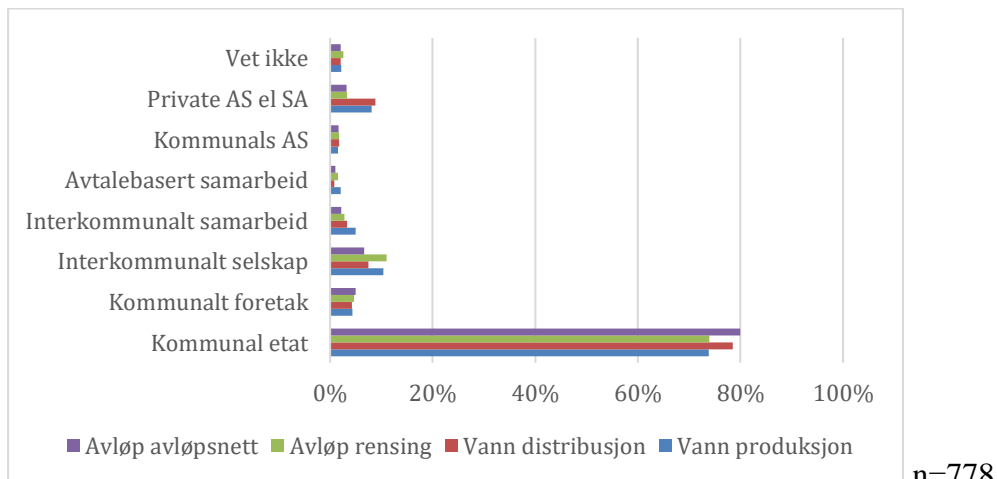
Er selvkost den beste måte å finansiere vann og avløpssektoren på i fremtiden?

	Ja	Nei	Vet ikke
Politiker	51,9%	15%	33%
Ansatte	67%	7,6%	25,4%

Politiker n=466 Ansatt n=224

Spørsmål til alle respondenter, Hvordan er vann og avløp organisert i din kommune?

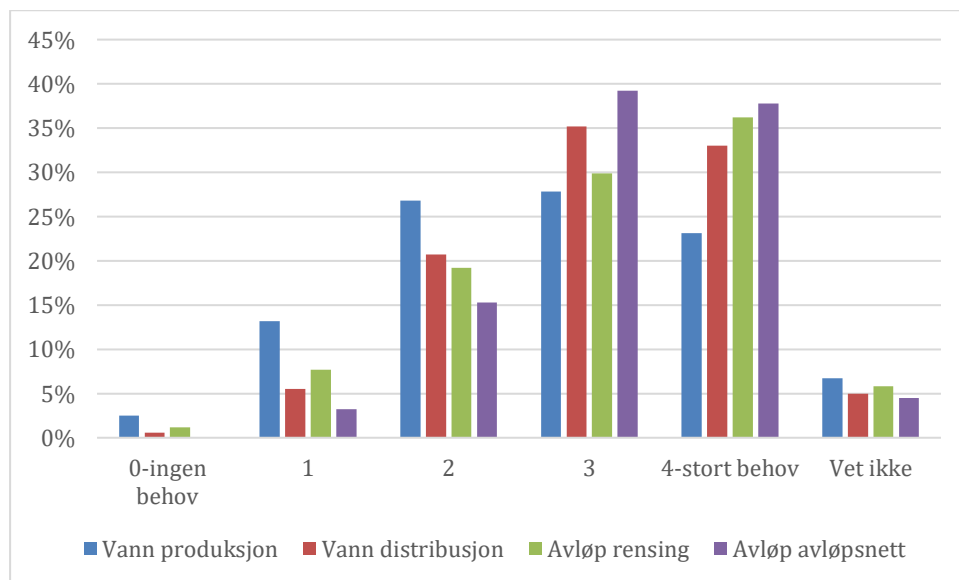
Tabell 14 Organisering av vann og avløp



Dette stemmer overens med at om lag 90 prosent av befolkningen er tilknyttet et vann- og avløpsanlegg tilknyttet kommunal styring i en eller annen form.

Spørsmål til alle respondenter, Hvordan vil du anslå investeringsbehovet knyttet til disse tjenestene?

Tabell 15 Anslag investeringsbehov



Skriftlige tilbakemeldinger fra respondentene er vedlagt oppgaven, og vil i noen grad bli trukket inn i kapittel 5.

5 Analyse og drøfting

I dette kapitlet drøftes empiriske funn opp mot teori og i noen grad tidligere forskning. Det har gjennom litteraturgjennomgangen ikke kommet opp annen empirisk forskning der politikere, representert fra relativt mange kommuner, selv har besvart hvordan de tar stilling til beslutningsprosesser tilknyttet selvkostområdet vann og avløp. Fra tidligere forskning vises det i hovedsak til teoretiske implikasjoner og undersøkelser gjort blant kommunedirektører og administrativt ansatte.

5.1 Innledning med problemstilling

Noen valg er viktigere enn andre. Dette gjelder særlig valg som påvirker kommunens utvikling og kvalitet på tjenestetilbudet. Herunder utbyggingsmønster og intern organisasjon.

For noen kommuner kommer veksten lett. Det kan være en heldig geografisk plassering eller tilgang på naturressurser, som gjør at innbyggere og næringsliv kommer og banker på kommunens dør mer eller mindre av seg selv. I andre kommuner er fraflytting og/eller få private næringsaktører en stor utfordring. Felles for kommunene er at de alle gjerne vil holde på sitt folketall og helst øke det. Kommunene vil også være gode tjenesteleverandører og legge til rette for en ønsket næringsutvikling. For dem som lykkes vil dette være en kombinasjon av flaks og dyktighet.

God samfunns- og arealplanlegging kan ikke forklares med flaks. I planleggingen stilles både administrasjon og politikere overfor en rekke strategiske valg, der det ene valget leder til det andre. Det kreves stor kompetanse for å få samfunnsplanlegging og arealplanlegging til å utgjøre en helhet som bidrar til at mål oppnås, til riktig kvalitet og til riktig pris. Gjennom alle elementer som inngår i kommunal planstrategi har kommunene fått et planleggingsinstrument som inneholder både fysisk, økonomisk og sosial planlegging. Plan- og bygningsloven inneholder formuleringer om hvordan personer og institusjoner som blir berørt av et tiltak skal kunne få uttale seg før det blir fattet endelig vedtak i saken.

I «gamledager» kunne kommuneadministrasjon mer sitte i fred og ro på sine kontorer og sysle med eksempelvis arealplaner, mens det var en politisk oppgave å informere befolkningen om hva som var på gang. I dag er det lovfestet at administrasjon skal informere allmennheten om kommunenes planer på alle områder, og gjennom høringsprosesser trekke inn samfunnets mange ulike aktører. Graden av åpenhet og krav til transparens gjør at flere kan komme til ordet og ha en reell påvirkningskraft. Ulempen er at den store mengden informasjon og

prosesskrav også kan bli et hinder for at særlig små aktører og enkeltpersoner klarer å henge med, og få gitt sine innspill gitt på riktig nivå.

I et omfattende planarbeid der mange ulike løsninger skal overveies, vil en på et eller annet tidspunkt nå et punkt hvor det ikke er noen vei tilbake, et trinn i prosessen der det vil være store kostnader forbundet med å snu. Det kan være ansettelses og investeringer, som gjør at det blir en for stor belastning både menneskelig og økonomisk å stoppe opp og gå tilbake på igangsatte prosesser. For både innbyggere, næringsliv og politikere er det vanskelig å vite når tid dette punktet nærmer seg, og hvis man mister sjansen til å få sagt sitt kan dette føre til stor frustrasjon og mistillit til systemene.

Problemstillingen knytter seg til selvkostområdet vann og avløp og søker å belyse de beslutningsprosesser som ligger til grunn fram til at gebyrregulativet vedtas. Brukerfinansierte tjenester er regulert gjennom lov og forskrifter med de samme krav til prosess før vedtak, som samfunns- og arealplanleggingen forøvrig. Gjennom særlover har brukerfinansierte tjenester et mer begrensende lovgrunnlag for anvendelse enn de frie inntekter har. En kommunepolitiker kan ofte kjenne på frustrasjon over at handlingsrommet for utøvelsen av politikk er begrenset. Både lovverk og økonomi kan bidra til følelsen av avmakt. Dette til tross for at det lokale selvstyret står sterkt i Norge. To politikere gir skriftlig tilbakemelding knyttet til dette:

«Det er nesten umulig for det folkevalgte nivået å bestride gebyrnivået som legges til grunn i kommunens budsjetter, da administrasjonen legger dette frem som en prisliste uten å vise konsekvenser ved endring».

«Budsjettprosessen i kommunen består av en betydelig mengde dokument, der Regulativet som regulerer gebyr/avgifter erfaringsmessig får liten oppmerksomhet pga. det store detaljnivået».

Kommuneloven har gjennom flere revideringer blitt endret med hensikt å gi kommunene større frihet. Særlovgivningen har også blitt endret mot dette formål. Samtidig setter statlige normer og forventninger standarder som kommunepolitikere og administrasjon må forholde seg til. Dette skaper spenninger mellom statens behov for styring og kommunenes behov for lokal tilpassing. Om alle slike formelle hindringer ble ryddet av veien, ville dog ikke

kommunene ha stått fritt i å bestemme omfang og kvalitet på alle sine tjenester. Økonomiske rammer vil alltid være med å sette begrensninger for hva en kommune kan oppnå.

Problemstilling:

Bidrar selvkostprinsippet til en avpolitisering av vann- og avløpstjenester?

På spørsmål om selvkost bidrar til mindre politisk debatt rundt beslutningsprosesser svarer 63 prosent av politikerne ja. Dette understøtter tidligere antakelser i forskning knyttet til selvkostprinsippet og hvilke implikasjoner det har for kommunene (KS, 2007). Politikernes tilbakemelding er signifikant, og man kan med stor grad av sikkerhet si at det er en forskjell mellom hvordan ulike finansieringsregimer påvirker den politiske debatten og der igjennom beslutningsprosesser. Gjennom forskningsspørsmålet vil gå dypere inn i forklaringsårsaker på hvorfor det kan være slik.

5.2 Forskningsspørsmål

Er struktur og prosedyrer knyttet til økonomistyring av vann- og avløpssektoren frikoblet, eller finnes det løse koblinger, mot det politiske nivået?

75 prosent av politikerne oppgir at de i stor grad følger de administrative anbefalinger i saker knyttet til vann og avløp. 31 prosent oppgir at de vurderer vann og avløp som meget viktig for sine velgere. 25 prosent oppgir at de har programfestet politikk eller investeringer knyttet til vann og avløp i innværende periode. Dette tegner konturene av et saksfelt der det er stor grad av enighet mellom politisk og administrativt nivå. Det tyder også på at det ikke er et saksfelt som er tungt vektlagt når ny politikk utformes gjennom programarbeid.

Politikk handler om prioriteringer. Media er opptatt av å dekke saker der det er konflikt mellom partiene. Så lenge gebyrer oppleves legitime for abonnentene, og det er stor politisk enighet om investeringer, vil ikke slike saker være med å sette dagsorden for det offentlige ordskiftet. Dette kan være en forklaringsfaktor hvorfor det er mer interessant å drive politisk debatt på tjenesteområder der konfliktlinjene er skarpere, og som kan påvirkes i større grad enn de brukerfinansierte tjenestene.

En annen vinkling til spørsmålet om hvorfor selvkost bidrar til mindre politisk debatt er de mer bakenforliggende årsakssammenhenger som undersøkelsen viser. Alle respondenter ble bedt om å vurdere sin egen kunnskap knyttet til selvkostfinansiering av vann- og avløps

tjenester. Ved å bryte ned hovedtallene på de enkelte respondentgrupper kommer det fram en klar asymmetri i hvor mye kunnskap de enkelte grupper besitter. Her kommer det fram, at selv med feilmarginer hensyntatt, har gruppen politikere vurdert sin egen kompetanse lavest.

5.3 Forholdet mellom politikk og administrasjon

Befolkningen gir politikere mandat til å fatte beslutninger på deres vegne. Politikere delegerer gjennom budsjett og handlingsplaner til kommunedirektør å utføre tiltak og investeringer. Dette er eksempler på agentteori i praksis. «*Den ene parten (prinsipalen) delegerer arbeid til en annen part (agenten)*» (Eisenhardt, 1989). I figur 3, viser modell av Busch, Dehlin & Vanebo til at ulike mål, informasjonsasymmetri og ulik risikoaversjon er tre forhold som kan påvirke agentens adferd, og der igjennom skaper ubalanse i forholdet mellom oppdragsgiver og utfører.

5.3.1 Informasjonsasymmetri og insitamentsproblemer

I tradisjonell økonomistyring har planleggingsteori hatt et forenklet bilde av de små aktørenes tilpasning og økonomiens væremåte. I den nyklassiske tradisjonen sto prisbegrepet og prissystemets ressursallokerende rolle sentralt. Oppgaven ble da å finne optimale planpriser i et sentralplanleggingsperspektiv. Dette finner vi igjen fra teori der bedriftstilpasning bygger på profittmaksimering. Hvis konsekvensene av en beslutning bare rammer den som fatter beslutningen, er et slikt utgangspunkt ganske uproblematisk. I dagens samfunn, og i en kommunal kontekst spesielt, vil aktører treffe mange beslutninger på vegne av andre. Det fattes også beslutninger som angår tredjeparts interesser. Dette fører til et intensivproblem der fokus på marginal nytte og profittmaksimering ikke vil kunne gagne alle parter. En metode for å løse slike insentivproblemer har tradisjonelt vært mer offentlig kontroll og regulering av virksomheten. En slik metode der myndighetene forsøker å detaljstyre indirekte gjennom kontroll og reguleringer har sine svakheter. Først og fremst med at metoden ser bort ifra informasjons- og insentivproblemene ved gjennomføring av ulike vedtak i praksis.

Økonomisk styring under asymmetrisk informasjon danner et insentivproblem som ikke blir berørt i klassisk teori, som hviler på forutsetningen om at alle aktører har lik tilgang til informasjon. I praksis vil dette problemet gjøre seg gjeldende. En politiker beskriver insentivproblemer og asymmetrisk informasjon i sin kommentar:

«Som politiker gjennom 20 år har jeg sett hvordan gebyrene legges til grunn for å dekke utgifter jeg er usikker på om burde være en del av selvkostgrunnlaget, og på tross av politisk

motstand fortsetter veksten i antall ansatte og oppgaver som tilføres områdene.

Dette kan man gjøre da politikere ikke har kunnskapen til å bestride, ikke tid eller mulighet til å ettergå innholdet, og hvor fagmiljøene kun gir deg akkurat den informasjon de ønsker å gi».

Dette eksemplet tar inn i seg to sentrale poenger fra agentteorien. For det første at politikeren ikke kan observere kommunens handlinger direkte. Dette fører til usikkerhet om selvkostgrunnlaget er riktig beregnet. Det er også usikkerhet knyttet til om ressursbruken er optimal. Grunnen til at han/hun ikke kan etterprøve dette selv er at kostnaden, målt i tid og ressursinnsats, vil bli for høy (1/n- effekten), og politikeren har manglende kunnskap på området. Det andre poenget fra agentteorien er at resultatet av kommunens innsats ikke nødvendigvis er entydig bestemt av innsatsen kommunalt ansatte legger ned, men kan også skyldes andre faktorer som er utenfor kommunens kontroll. En eksemplifisering av det siste finner vi i kommentar fra en ansatt ved teknisk avdeling:

«Sikker og trygg vannforsyning er styrende for hvilke tiltak som settes, i tillegg til krav fra myndigheter og lovverk, samt rett håndtering av avløp etter lover og forskrifter. Dette er først og fremst styrende for hvilke tiltak som prioriteres og hvilket nivå investeringene må være».

Når informasjonasymmetri vurderes som forklaringsfaktor er det viktig å ta med at 82 prosent av politikerne sier at de er bevist forskjellen mellom investeringer i kommunes rammeområder og selvkostområder når de behandler budsjettet. 52 prosent svarer at de mottar tilstrekkelig informasjon for å kunne styre selvkostområdet vann og avløp. At de gir seg selv den dårligste egenvurderingen på kunnskap knyttet til selvkost, trenger ikke nødvendigvis å bety at forskjellene i kunnskapsnivå er større for dette området enn det er for andre områder innen kommunal sektor. Det ligger i den demokratiske folkevalgte styringsmodell at politikere er lekfolk, og administrasjonen er ekspertene. Data fra denne undersøkelsen underbygger ikke en påstand om at det er på grunn av asymmetrisk informasjon alene at det er mindre politisk debatt rundt selvkost.

En ansatt ved teknisk avdeling oppsummerer dette slik:

«Politikerne har lite fokus på VA. Det kommer nok både av at det er selvkost, samtidig med at de oppfatter VA-feltet som veldrevet.

Og så er vi litt "hemmelige tjenester", vi er ikke synlige da ledningsnettene er under bakken».

5.3.2 Målstruktur og risikovurderinger

Om det er ulik målstruktur og risikovurderinger mellom politikere og administrasjon vil jeg analysere gjennom spørsmål stilt til alle respondenter knyttet til i hvilken grad ulike forhold vektlegges ved innstilling og vedtak av nye investeringstiltak. Den helhetlige oversikten er gjengitt i kapittel 4. En overordnet gjennomgang viser at det er stor grad av samvariasjon mellom svar gitt fra politikere og ansatte. Korrelasjonskoeffisienten ligger mellom 0,92 -0,99. Denne undersøkelsen kan ikke vise til at ulik målstruktur eller risikovurderinger knyttet til vann- og avløps beslutninger medfører et direkte agenttap. Men en nærmere analyse av dataene med hensyn på vektig av ulike insentiver knyttet til målstruktur og risiko avdekker noen interessante funn. Insentivpyramiden viser insentiver som påvirker tjenesteproduksjonen i kommunene.

I bunnen av pyramiden finner vi insentiver som følge av finansieringsregime. På skala 1(ikke relevant) til 4 (i stor grad) gir politikere og administrasjon «Vedtaket konsekvens for gebyrregulativet» vekt 3,3. Det tyder på at begge grupper er opptatt av gebyrnivået. Fra tidligere forskning og teoretiske implikasjoner er det argumentert for at selvkost som finansieringsregime ikke gir insentiver til effektivisering og reduksjon i gebyrene i seg selv, men det hevdes at selvkost har positiv effekt på kvalitet. Insentiver er viktige for at kommunene skal jobbe mot en samfunnsøkonomisk optimal tilpasning på pris og kvalitet av tjenestene. I henhold til teoretisk modell for optimal samfunnsøkonomisk kombinasjon av pris og kvalitet kan man utlede to måter kommunen kan agere på. Kommunen kan med samme effektivitetsnivå endre kombinasjonen av gebyr og kvalitet. Det vil si bevege seg langs mulighetskurven i figur 9. Et eksempel kan være at abonnentene er villige til å betale mer for vannkvalitet eller behandling av avløpsvann. Dette kan kommunen tilby ved å øke kvaliteten på tjenesten mot en økning i gebyrene. Dette vil være et eksempel på at kommunen har samme effektivitetsnivå, men en bedre tilpasset tjenesteproduksjon i forhold til innbyggernes preferanser. Den andre muligheten kommunene har for tilpasning er effektivisering. De vil da levere samme kvalitet til lavere pris, høyere kvalitet til samme pris, eller en kombinasjon av høyere kvalitet og lavere pris. Dette vil i figur 9 gi et skift i mulighetskurven nedover.

Selvkostprinsippet medfører at kommunen kan få dekket alle sine kostnader, men ikke mer. En kostnadsreduksjon som følge av effektivisering av driften vil medføre en tilsvarende reduksjon av kommunens inntekter. Økte kostnader som følge av utbygning, høyere aktivitet eller mindre effektivisering fører til høyere gebyrer og mer inntekter til kommunen. Det er

disse mekanismene som ligger bak antakelsen om at selvkostprinsippet i seg selv ikke gir insentiver for effektivisering og reduksjon av gebyrer. I teorien kan man argumentere for at det faktisk gjør det motsatte, og i dette ligger det en moralsk risiko. For å unngå at kommunene legger inn slakk i kalkylegrunnlaget for å øke inntektssiden, er det krav til hvilke kostnader som kan legges til det enkelte selvkostområdet. Bare nødvendige kostnader skal legges til grunn i kalkylene. Dette er i praksis vanskelig for aktører utenfra å observere, og det kan gi grunnlag for prinsipalen, det være seg både innbyggere og politikere, og stille spørsmål ved om prisen de betaler gjenspeiler de faktiske kostnader. En politiker sier i sin kommentar:

«Man må stole på at administrasjonen tar kun selvkost. Opplever det som utfordrende å kontrollere da også administrasjon kommer med. Hvor mye koster en kontor plass i kommunehuset og hvor mange timer skal faktureres fra administrasjonen»

På spørsmål om selvkost er et hinder for effektivisering av tjenesteproduksjonen svarer 66 prosent av politikerne og 83 prosent av ansatte, nei. Dette viser at et relativt stort flertall av både politikere og ansatte mener selvkostregimet ikke er til hinder for et skifte i mulighetskurven nedover, og som en konsekvens av dette kunne tilby kombinasjoner av høyere kvalitet og lavere pris på sine vann og avløpstjenester.

På spørsmål om selvkostfinansiering er et hinder for innovasjon svarer 63 prosent av politikerne og 78 prosent av ansatte, nei. For å møte nye krav er det nødvendig med en stor grad av innovasjon innen vann og avløpssektoren. Et eksempel er konsekvensen av klimaendringer ved at det i årene fremover er forventet mer styrtregn. Dette vil gi utfordringer spesielt i byer og tettbebygde strøk. Et annet eksempel kan være nye tekniske løsninger for boring av rør under veier og bebyggelse, da det er et stort etterslep på vedlikehold av rørinfrastruktur. Dette er eksempler på store innovasjonsprosjekter som kommunene ikke kan holde på med alene og hver for seg. Innovasjon knyttet til vann og avløp foregår både i de tunge forskningsmiljøene, i kommunesamarbeid med for eksempel støtte fra Innovasjon Norge, men også i mindre skala ute i den enkelte kommune. Gjennom ordninger i KLP kan kommunene eksempelvis søke om støtte for vann- og avløps investeringer gjennom programmene Klimasats og Grønne lån. En representant fra teknisk avdeling har lagt igjen en kommentar til dette punktet:

«Revisorer har stilt spørsmål ved finansiering av innovasjon over selvkost. Innovasjon er imidlertid essensielt for å opprettholde gode tjenester, og kostnadene til dette må anses som nødvendige i forhold til selvkostregelverket».

Hvordan innovasjon skal dekkes over selvkostfinansiering er et spørsmål som absolutt bør interessere både politikere og administrasjon. For små kommuner vil det i praksis være umulig å ta del i dette arbeidet hvis kostnaden skal fordeles på få abonnenter alene.

Politikere og ansatte gir utydelige tilbakemeldinger på spørsmål om høye vann- og avløpsgebyrer er et hinder for at nødvendige tiltak og investeringer blir gjennomført. Av politikerne sier 40 prosent ja og 45 prosent nei. Blant ansatte er tallene henholdsvis 39/50. På spørsmål om selvkost er den beste måte å finansiere vann- og avløpssektoren på i framtiden svarer et flertall i begge gruppene ja. Bare 15 prosent av politikere og 8 prosent av ansatte mener at selvkost ikke er den beste metoden for fremtiden.

I en tid der investeringsbehovet er historisk høyt er det interessant at en så stor andel mener at selvkost er det beste prinsippet, samtidig som man ikke er tydelig på om økte gebyrer er et hinder for at nødvendige investeringer faktisk vil la seg gjennomføre. Selv om begge grupper har stor tro på mulighetene som ligger innen effektivisering av tjenestene, vil investeringsbehovet langt overgå potensialet for effektivisering, gitt at tjenestene skal leveres til noen lunde samme pris. En forklaringsårsak til at selvkostprinsippet har stor oppslutning, er usikkerheten rundt alternativet. I dag er kommunene sikret å få dekt inn alle kostnader. Hvis en skal legge rammefinansiering til grunn vil nødvendige investeringer innen vann og avløp måtte konkurrere med investeringer knyttet til for eksempel skole og barnehage.

En politiker skriver:

«Fremtidige investeringer er så store at det er vanskelig å se for seg at selvkost kan være eneste prinsipp inn i fremtiden, særlig der det er relativt få å dele kostnadene på. Statlig infrastrukturfond kan være eksempel på avbøtende tiltak».

En ansatt ved teknisk avdeling skriver:

«Til spørsmålet "Er selvkost den beste måte å finansiere vann og avløpssektoren i fremtiden?": Dette er et komplisert spørsmål. Pr. definisjon, er det ingen andre metoder for kommuner. Så er det slik at i desentraliserte kommuner med et "bredt geografisk behov" blir fort kostnadene og derav gebyrene så høye at dette begrenser muligheten for å gjøre

nødvendige investeringer. Men; det er ingen alternativ om en ser bort fra statlig/fylkeskommunal støtte - eventuelt at dette skal belastes ordinær ramme».

Fra økonomisk enhet trekkes det fram:

«Alternativet til 100 % gebyrdekning vil være økte midler fra staten»

En kommunedirektør skiver:

«Selv om selvkost er for min del den foretrukne måten å finansiere vann- og avløpssektoren, så bør den kombineres med statlige tilskudd».

Det vises til stor usikkerhet forbundet med hvordan framtidige tjenester innen sektoren skal løses hvis selvkostprinsippet ikke skal være det bærende prinsipp. Samtidig peker flere på at dagens regime ikke fullt ut løser morgendagens utfordringer, og peker på at staten må bidra mer. Det kan synes som insentivene som i dag ligger i finansieringsregimet ikke fullt ut løser utfordringsbildet, men at det er stor politisk og administrativ enighet om at dette må løses innenfor rammene for selvkost som regime. Dette gir en god overgang til å diskutere det nest nederste trinnet i insentivpyramiden som er «Andre regulatoriske og offentlige insentiver». I sum utgjør de to nederste nivåene i pyramiden de eksterne faktorene som gir kommunen insentiver til utvikling av tjenesteproduksjonen i form av enten effektivisering (gebyrreduksjon) eller kvalitetsforbedringer. Høyest score på spørsmål om forhold som påvirker vurderinger av tiltak innen vann og avløp får utsagnet «At lover og forskrifter må følges», med samlet vekt 3,9 og korrelasjon mellom gruppene på 0,99. Myndighets krav og pålegg har en stor innvirkning på hvordan kommunene innretter virksomheten. Dette kan komme av et genuint ønske fra kommunene om å innfri myndighetenes forventninger, for eksempel knyttet til det grønne skifte. Det kan også være av nødvendighet da avvik og ulovlig praksis vil ha store konsekvenser for innbyggerne og kommunen. Gjennom offentlige tilsyn kan en rekke aktører, som eksempelvis Statsforvalteren, Mattilsynet og Statens forurensningstilsyn, gripe inn med tvangstiltak hvis de finner at situasjonen krever det. Mest mediaoppmerksomhet fikk kanskje Mattilsynets vedtak om å ilegge Oslo kommune 1 million kroner i døgnmult fra en gitt dato, om de ikke kom opp med en plan for ny reservevannforsyning (NRK, 2019b). Dette pågående prosjektet har en kostnadsramme på 26,8 milliarder kroner, og har allerede resultert i en byråds avgang (Oslo kommune).

Andre offentlige insentiver i pyramiden er forhold som bidrar til offentliggjøring og transparens. Her spiller kostnadsdata en vesentlig rolle. Gjennom gebyrregulativ, regnskap, KOSTRA-tall og mediedekning vil gebyr- og i kvalitetsforskjeller synliggjøres. Disse

insentivene ga både politikere og ansatte lavest vekt i forhold til hvilke vurderinger de selv gjør før de innstiller og fatter vedtak. KOSTRA med vekt 2,6 og media dekning med vekt 2,1. Dette kan tyde på at benchmarking ikke er et mye brukt verktøy i kommunene knyttet til denne sektoren, selv om økonomiske styringsdokumenter i utgangspunktet legger til rette for det. Om KOSTRA er like egnet for sammenligning av selvkost som andre tjenester er i seg selv et spørsmål det kan være verdt å stoppe litt opp med. KOSTRA viser utgifter, ikke kostnader, og er ikke først og fremst designet med tanke på selvkost. Men sammenstilt med andre økonomidokumenter er det en god kilde til sammenlignede data. Engasjement fra innbyggerne scorer litt høyere med 2,9. Det vil være rimelig å anta at disse tallene kan endre seg i takt med flere kritiske oppslag i media og om innbyggerne erfarer at gebyrene øker mer enn forventet.

I tillegg til de eksternt gitte lover og forskrifter kan kommunene ha egne insentiver for hvordan de vil innrette gebyrene. Her kan vi skille mellom administrative og politiske insentiver, og disse utgjør de to øverste delene av insentivpyramiden. Et administrativt insentiv kan være at kommuneledelsen ser nytte av effektivisering eller bevist underdekning av gebyrer. Politiske insentiver kan også være av en mer verdibasert karakter ut ifra andre ønsker og krav til tjenesteproduksjonen enn bare økonomiske og kvalitetsmessige vurderinger.

Eksempel på et lokalt kommunalt insentiv finner vi i tilbakemelding gitt av en politiker:

«Området blir subsidiert av kommunen. Det blir sett på som en konkurransefaktor i forhold til boattraktivitet og næringsvennlighet. Slik det er nå ser hverken forbruker eller leverandør de faktiske kostnadene. Det gir i utgangspunktet ikke effektiv bruk av ressurser. Men det er jo lite byråkratisk og gjør det enkelt å få besluttet anleggsoppgraderinger eller vedlikehold».

En ansatt ved teknisk enhet trekker fram noe av det samme, men med et annet perspektiv på utfallet:

«Vann og avløpsgebyrene har vært lave lenge pga. subsidiering av kommunen. Politikere ønsker ikke å bli upopulære ved å øke vann og avløpsavgiftene, slik at investeringer på et gammelt vannledningsnett blir ofte nedprioritert. Kommunen har ledningsnett som er 60 år, som burde vært skiftet gradvis gjennom årenes løp. De siste 20 årene har bære vært nødreparasjoner av lekkasjer og andre skader».

På spørsmål om det er lettere å akseptere en gebyrøkning hvis tiltaket også gir næringsetablering og flere arbeidsplasser svarer 73 prosent av politikerne og 48 prosent av ansatt, ja. Det kan tolkes som at dette er en insentivfaktor der skillelinje mellom politisk og administrativt nivå er mer tydelig enn i de andre forhold som er målt. For politikere er det et signifikant høyere ja-svar uavhengig av kommunestørrelse. Det er i undersøkelsen heller ikke mulig å se tydelig skillelinjer mellom partitilhørighet, men når tallene brytes ned på enkeltpartier blir noen grupper så små at dette ikke gir grunnlag for generaliserte antakelser. I verdispørsmål som ikke bare handler om pris, kvalitet, lover og regler er det å forvente at forskjellene mellom politikk og administrasjon blir mer fremtredende.

Disse eksemplene viser at det er mulig for kommunen selv og utvikle egne insentiver knyttet til selvkostområdet både med hensyn til pris og kvalitet og hvordan man vil legge til rette for samfunnsutvikling. Slike valg bør forankres gjennom kommunens overordnede strategier og både positive og negative effekter bør analyseres. Her vil det være rom for å synliggjøre skillelinjer både mellom partiene og mot administrasjon.

Det er til slutt det totale sett med insentiver som vil avgjøre hvordan utviklingen knyttet til tjenesteproduksjon blir i den enkelte kommune. Eksemplene ovenfor illustrer noen av disse forholdene. I praksis er det enda mange perspektiver som kunne vært tatt med. Spørsmål om omfordeling og en sosial profil på gebyrene er et viktig område som denne undersøkelsen ikke tar inn i seg. Gjennom respondentene er det også kommet innspill på de politiske og administrative konfliktlinjer det ligger i spørsmålet knyttet til fritidsbebyggelse og hvem som skal bære kostnadene av slike investeringer. Det samme spørsmålet kan knyttes til beredskapshensyn. Det er nok ikke mangel på potensielle innfallsvinkler som gjør at den politiske debatten knyttet til beslutningsprosesser vurderes relativt lavt i det offentlige ordskiftet.

5.4 Økonomistyring som institusjon

Økonomistyring er en vel etablert institusjon i samfunnet. Institusjonen omfatter mer enn tradisjonell regnskapsmessig og finansiell kontroll. Gjennom innsikt i flere dimensjoner, som inkluderer den politiske og kulturelle virkeligheten, kan ulike sider ved økonomistyring belyses, her under legitimitetsforvaltning og identitet. Gjennom forskningsspørsmålet søker jeg å belyse om økonomistyring av vann- og avløpssektoren er frikoblet eller om det finnes løse koblinger mot det politiske nivået. Til dette spørsmålet egner institusjonell teori sine perspektiver og fortolkningsnøkler seg for anvendelse.

Kommunen som organisasjon gir rammeverk for hvordan folk samhandler og hvordan økonomiske prosesser fungerer. Over mange år har norske kommuner utviklet seg til å bli isomorfe organisasjoner. Felles konvensjoner, normer og formelle regler har bidratt til dette. Dette gjør at spørreundersøkelsen kan generaliseres til også å gjelde kommuner som ikke har deltatt i respondentpanelet.

Med konvensjoner menes i denne sammenheng hvordan ting gjøres i praksis. Dette inkluderer språk. Hvilke begreper vi bruker er med på å avgjøre hvordan vi oppfatter ulike situasjoner, og hvordan vi selv blir oppfattet. Begreper kan være inkluderende eller ekskluderende. «Stammespråk» er inkluderende innad i en gruppe. Fagbegreper er et eksempel på det. Både innenfor politikken generelt og innenfor økonomifaget er det mange begreper som ikke brukes i dagligtalen. Dette kan være med på å skape avstand mellom politikere og velgere, og mellom administrasjon som eksperter og politikere som lekfolk. For politikere som ikke har økonomisk fagbakgrunn, det vil si de fleste, vil det være en terskel å sette seg inn i alle de økonomiske styringsdokumenter som skal behandles. Gjennom folkevalgtopplæring og beskrivende saksframlegg gjøres denne terskelen mindre. I spørreundersøkelsen ble politikere spurt om deres kjennskap til økonomiske begreper i henholdsvis budsjett og økonomiplan, og i gebyrregulativet. Mens 74 prosent sier at de i stor grad kjenner til de økonomiske begreper som brukes i budsjett og økonomiplan, svarer 50 prosent at de har samme kunnskapsnivå knyttet til begreper som brukes i gebyrregulativet. På spørsmål om informasjon de mottar gir grunnlag for å ta politiske beslutninger svarer 66 prosent «i stor grad» for budsjett og økonomiplan, mens bare 34 prosents svarer det samme når spørsmålet gjelder om gebyrregulativet gir politikerne informasjon som grunnlag til å ta politiske beslutninger. Den signifikante forskjell mellom disse to styringsdokumentenes grunnlag for beslutninger kan skyldes flere ting. Det ene er usikkerheten knyttet til begreper, en annen og sannsynligvis mer relevant årsak kan være at gebyrregulativet blir tatt for gitt. Det kan leses som en fasit på hva prisen ble for de beslutninger politikerne tidligere har fattet i budsjetter knyttet til selvkostområdet vann og avløp. En politiker skriver:

«Jeg har forsøkt å stille spørsmål til kommunens selvkostregnskap, men det synes å være vanlig politiske kutyme å overlate alt som vedrører selvkost til administrasjonen. Jeg føler meg veldig usikker på om nivået på gebyrene gjenspeiler de reelle kostnadene innen V/A, eller at selvkost dekker over behov for effektivisering av driften innen V/A. Ser i media at spørsmål til fastsetting av gebyrer innen selvkostområdene også kommer fram i andre kommuner».

En politiker uttrykker sin opplevelse knyttet til eierstyring slik:

«Jeg opplever at V/A området blir mer og mer omfattende og avstanden med tanke på kompetanse og utvikling mellom interkommunale selskaper og eierkommunene blir større slik at vi ikke nødvendigvis har den kunnskapen til å gjøre en god eierjobb for våre innbyggere».

41 prosent av politikerne svarer «i stor grad» på at gebyrregulativet er lett å forstå, mens 74 prosent svarer at budsjett og økonomiplan gir dem god oversikt over kommunens nåværende økonomiske situasjon. Sett i forhold til disse to dokumentenes størrelse og kompleksitet er dette et overraskende stort skille. Budsjett og økonomiplan er et betydelig større dokument enn gebyrregulativet, både i innhold og omfang. 65 prosent sier at de oppfatter kommunedirektørens forslag til gebyrregulativ som pålitelig. Dette er litt lavere score enn budsjettforslaget, som av 71 prosent oppfattes som pålitelig. Samlet sett har begge disse styringsdokumenter høy grad av tillit, men det er et interessant funn at gebyrregulativet systematisk scorer lavere på alle målte forhold mot andre utvalgte styringsdokumenter. Av de folkevalgte opplever 41 prosent å ha stor grad av innflytelse på årsbudsjett og økonomiplan, mens bare 16 prosent opplever det samme for gebyrregulativet. Her er fallet i opplevd innflytelse mest markant blant dem som tilhører en flertallsgruppering, og som normalt legger premissene for kommunens utvikling.

Gebyrregulativet fremstår som et dokument som ikke i vesentlig grad brukes til å fatte framtidige politiske beslutninger. Bare 32 prosent av politikerne svarer at de gjør seg godt kjent med innholdet. Dette kan være et resultat av mindre kjennskap til begreper, eller at politikerne ikke vet hvordan de aktivt kan bruke gebyrregulativet for å påvirke framtidig pris og kvalitet på tjenestene. Det kan igjen forklares med at normer knyttet til selvkost er annerledes enn normer knyttet til disponering av frie midler. Normer uttrykker underliggende verdier. Det kan være et tegn på stor grad av konsensus og legitimitet. En innarbeidet praksis der gebyrfastsettelse i stor grad overlates til administrasjon kan også være begrunnet i at det er enklere å beregne kostnader for «harde tjenester», som de tekniske. De «myke tjenester» påvirkes ofte mer av brukernes livssituasjon, og det vil oppleves som urimelig at utdanning eller sosialtjenester skal betales fullt ut gjennom brukerbetaling. Undersøkelsen har ikke direkte spurt om i hvilken grad politikerne i dag bruker gebyrregulativet aktivt for en bedre fordelingspolitikk, men ut ifra de innkommende svar knyttet til politisk debatt og i hvilken grad dokumentet brukes for å ta beslutninger, kan det synes som dette ikke er et tema som diskuteres i stor grad.

5.4.1 Selvkost og styringskjeden

Resultatkjeden, som beskrevet i kapittel 2, tar for seg beslutningsprosessen politiske investeringsvedtak normalt gjennomgår. Gjennom god styring skal kommunen ikke pådra seg forpliktelser utover de politisk vedtatte budsjetttrammene. Kritikken mot denne modellen er at det i praksis blir for mye aktivitets- og detaljstyring, der innholdet i mål- og resultatstyringen blir i strid med intensjonene. For selvkostområdene synes ikke dette å være hovedutfordringen. Gjennom svar fra respondentene i undersøkelsen synes det som beslutninger knyttet til vann og avløp mer tenderer mer mot Webers idealistiske definisjon om at forholdet mellom politikk og administrasjon skal drives nøytralt og objektivt. Kanskje er fokuset etter finansieringsvedtak knyttet til vann og avløp sågar for lavt på aktivitet og detaljstyring. Etter finansieringsvedtak i budsjett overlates prosesser, kompetanse og kapasiteter til administrasjonen å fordele. Målstyringen er i hovedsak knyttet opp mot hvilke konkrete tiltak som skal gjennomføres via vedtak i budsjettet. Gjennom utstrakt bruk av delegasjon og frihetsgrader til administrasjon for å gjennomføre vedtatt politikk, blir gebyrregulativet et sluttdokument som i stor grad tas til etterretning, og ikke et dokument som legger føringer for framtidig tjenesteproduksjon. Hvordan dette foregår i praksis i den enkelte kommune gir ikke denne undersøkelsen svar på, og det er å forvente at det er store variasjoner mellom de kommuner som mest aktivt, og minst aktivt, engasjerer seg i oppfølging etter investeringsvedtak.

Gjennom spørreskjema har jeg fått innblikk i hvordan kommune-Norge i stort stiller seg til spørsmål knyttet til selvkostområdet generelt, og vann og avløp spesielt. Mange av tilbakemeldingene er gjenkjennbare fra kritikken i Relevance Lost del 1 litteraturen. Styringsinformasjonen kommer for sent, for aggregert og påvirket av ekstern rapportering. Gebyrregulativet gir i seg selv ikke svar på hvilke prioriteringer som bør gjøres framover, og det er heller ikke dokumentets hovedoppgave. Gebyrregulativet er ikke alene egnet til å evaluere kommunens prestasjoner og må ses i sammenheng med den helhetlige planstrategien. Ut ifra funn som kommer fram i denne undersøkelsen syntes det som dette ikke skjer i dag. Gebyrregulativet blir mer et vedheng til budsjett- og økonomiplanen, som i stor grad tas for gitt og til etterretning. Med henblikk til Scott sine søyler for sortering av institusjoner og hva som er driverne bak, vil min analyse etter denne undersøkelsen være at den regulative søylen er godt ivaretatt og i stor grad hensyntas gjennom hele styringskjeden.

Konvensjonene, altså praksis, syntes også å være ganske lik mellom flertallet av kommunene. Hvis målet er å endre fokus til mer politisk engasjement og debatt rundt selvkostområdet vann og avløp, ligger verktøyene i den normative søylen. Kanskje spesielt bak driveren «aktiviteter», her under roller, rutiner og vaner. Også samfunnets forventninger og standarder kan bevege politikken på dette området. Hvis selvkost alene skal løse fremtidens investeringsbehov er det å forvente at abonnentene vil merke en betydelig gebyrøkning. Om politikerne velger å ikke gjøre de nødvendige investeringene vil det medføre driftsutfordringer i nettet. Begge disse scenarier tilsier at fokuset knyttet til vann og avløp vil øke i fremtiden, og gjennom fritekstfeltet kan man se at både politikere og administrasjon peker på Staten som den part som må inn med nye tilskuddsordninger for å understøtte insentivene som per i dag ligger til selvkostregimet. Fra Staten sin side vil det være bedre om insentivene høyere opp i pyramiden blir mer aktivt tatt i bruk. For å møte framtidens investeringsbehov må nok begge parter jobbe aktivt for å gjøre verktøykassen større.

6 Konklusjon

Empirien viser at selvkostprinsippet bidrar til mindre politisk debatt rundt beslutningsprosesser. Årsaken til dette er sammensatt. På grunnlag av empiriske funn og implikasjoner gjennom drøftingen blir konklusjonen på problemstillingen at selvkost bidrar til en avpolitisering av vann- og avløpssektoren.

Et flertall av politikere svarer at de er bevist forskjellene mellom ramme- og brukerfinansiering når de gjør vedtak. Undersøkelsen viser også at både politikere og administrasjon mener at selvkost er den beste måten å finansiere vann og avløp på i fremtiden. Flere respondenter viser til at for å kunne gjennomføre nødvendige investeringer må selvkostprinsippet utvides og også inkludere andre finansieringskilder. Slik selvkostprinsippet er innrammet i dag, vil nødvendige investeringer medføre en varig økning av gebyrene. Hverken politikere eller administrasjon svarer entydig på om dette er et direkte hinder for at nødvendige investeringer vil bli gjennomført gitt dagens finansieringsregime.

Forskningsspørsmålet var: *Er struktur og prosedyrer knyttet til økonomistyring av vann- og avløpssektoren frikoblet, eller finnes det løse koblinger, mot det politiske nivået?* Hvis man bare ser på de formelle strukturer og prosedyrer følger saksgangen før investeringsbeslutninger knyttet til vann- og avløp de samme løp som investeringer knyttet til rammefinansiering. Hvis man ser på hele styringskjeden og insentivpyramiden avviker den politiske behandlingen sammenlignet med hovedstrømmen av kommunale

økonomistyringsprosesser. Det synes som det etter finansieringsvedtak gis videre fullmakter for administrativ gjennomføring, og at resultatet, gitt ved prisfastsetting av gebyrer, blir tatt for gitt. Konklusjonen på forskningsspørsmålet blir derfor delt. De formelle strukturer og prosedyrer knyttet til økonomistyring av vann- og avløpssektoren er ikke frikoblet eller har løse koblinger mot det politiske nivået. De normative koblinger, hvordan prosedyrer gjennomføres i praksis, har løse koblinger mot det politiske nivået.

6.1 Videre forskning:

Videre forskning innen samme tematikk som denne studien berører kan gjøres mer fokusert på færre kommuner ved å gå mer i dybden og undersøke hvordan disse beslutningsprosessene foregår i praksis i den enkelte kommune. Det kan også være interessant å belyse temaer som denne undersøkelsen ikke berører, herunder fordelingspolitikk og utbygning for fritidsbebyggelse. Politisk styring knyttet til ulike eierstrukturer er heller ikke belyst her, men kan være relevant å se nærmere på hvordan ulike selskapskonstellasjoner skaper mer eller mindre avstand til politisk nivå. Hvis det i fremtiden blir en sterk økning i gebyrene vil det være interessant å gjenta deler av denne spørreundersøkelsen og måle om mer ytre press har resultert i mer politisk debatt og løftet gebyrregulativets status.

7 Referanseliste

- Andreassen, M. (2017). Økonomistyring i fremtidens offentlige sektor. *Praktisk økonomi og finans*, 33(1), 86-96. 10.18261/issn.1504-2871-2017-01-07
- Anthony, R. N. (1965). Planning and control systems; a framework for analysis. *Division of Research, Graduate School of Business Administration, Harvard University*.
- Bell, E. (2019). *Business research methods* (5 utg. utg.). Oxford: Oxford University Press.
- Berge, D. M. & Torsteinsen, H. (2012). *Resultatkommunen : reformer og resultater*. Oslo: Universitetsforl.
- Berle, R. & Means, G. (1933). *Modern Corporation and Private Property*.
- Bjørnenak, T. (2010). Økonomistyringens tapte relevans, del 1 og 2 eller fra ABC til Beyond Budgeting på 20 år.
- Bjørnå, H. (2021). Forholdet mellom politikk og administrasjon – Hva kan vi lære fra en norsk småkommune? *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 98(1). 10.7577/nat.4132
- Burns, Q., W. L., Oliveira, J & Quinn, M. (2013). *Management Accounting*, McGraw-Hill, London.
- Busch, T. (2004). *Økonomistyring i et organisasjonsteoretisk perspektiv*: Høgskolen i Sør-Trøndelag.
- Busch, T. (2021). *Akademisk skriving : for bachelor- og masterstudenter* (2. utgave. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Busch, T., Dehlin, E. & Vanebo, J. O. (2010). *Organisasjon og organisering* (6. utg. utg.). Oslo: Universitetsforl.
- DANVA. (2022). Dansk Vand- og Spildevandsforening DANVA. Hentet fra
- DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American sociological review*, 48(2), 147-160. 10.2307/2095101
- Dixit, A. (2002). Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative Review. *The Journal of human resources*, 37(4), 696-727. 10.2307/3069614
- Dølvik, T. & Vinsand, G. (2005). *Bør kommunene ha forskjellige oppgaver?* Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/krd/rap/2005/0006/ddd/pdfv/24_6130-r4688_generalistkommune-krd_tdg.pdf
- Eisenhardt, K. M. (1989). Agency Theory: An Assessment and Review. *The Academy of Management review*, 14(1), 57-74. 10.2307/258191
- Fama, E. F. & Jensen, M. C. (1983). Agency Problems and Residual Claims. *The Journal of law & economics*, 26(2), 327-349. 10.1086/467038
- Friedland, R., & Alford, R. (1991). Bringing society back in: Symbols, practices and institutional contradictions.
- Grenness, T. (2001). *Innføring i vitenskapsteori og metode* (2. utg. utg.). Oslo: Universitetsforl.
- Grindheim, J. E., Heidar, K., Strøm, K. & Baldersheim, H. (2020). *Norsk politikk* (2. utgave. utg.). Oslo: Universitetsforl.
- Hagen, K. P. (1990). *Principal-agent teori : implikasjoner for offentlig styring og politikk* (LOS-senter notat (trykt utg.), bd. 90/17). Bergen: Norsk senter for forskning i ledelse, organisasjon og styring.
- Heras-Saizarbitoria, I. (2014). The ties that bind? Exploring the basic principles of worker-owned organizations in practice. *Organization (London, England)*, 21(5), 645-665. 10.1177/1350508414537623

- Higgs, R. (2018). Principal—Agent Theory and Representative Government. *The independent review (Oakland, Calif.)*, 22(3), 479-480.
- Hülsmann, J. G. (2006). The political economy of moral hazard. *Politická ekonomie*, 54(1), 35-47. 10.18267/j.polek.544
- Høgheim, S. & Monsen, N. N. (2009). *Budsjettering og rekneskap i offentlig sektor med hovedvekt på norsk regelverk*.
- Jensen, M. C. & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of financial economics*, 3(4), 305-360. 10.1016/0304-405X(76)90026-X
- Johannessen, A., Tuft, P. A. & Christoffersen, L. (2004). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. Oslo: Abstrakt forl.
- Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (1996). Using the balanced scorecard as a strategic management system. *Harvard business review*, 74(1), 75-85.
- KRD. (2014). Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester H-3/14. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/retningslinjer_selvkost_betalingsstjenester.pdf
- KS. (2007). *Selvkostprinsippet - Hva innebærer det og hvilke effekter har det for kommunene?* Hentet fra <https://www.ks.no/contentassets/5a4528628fc245e086026de9efb4e307/rapport.pdf>
- Lovdata. (2019). Forskrift om beregning av samlet selvkost for kommunale og fylkeskommunale gebyrer (selvkostforskriften). Hentet 28.09.22 fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2019-12-11-1731>
- Lovdata. (2022). Lov om komuner og fylkeskommuner (kommuneloven). Hentet 6.11.2022 fra https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83#KAPITTEL_2-1
- Melander, P. (1997). Økonomistyring i videnbaserte og politiske organisasjoner - om at implantere økonomisk rasjonalitet i organisasjoner, hvor andre verdier er dominerende. I (s. 159-188). Økonomistyring & Informatikk.
- Meyer, J. W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *The American journal of sociology*, 83(2), 340-363. 10.1086/226550
- Miljøverndepartementet. (2011). Kommunal planstrategi. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/83801c9c858d402ea2958e1930fc421a/t-1494.pdf>
- Mouritsen, J. (2014). The role of accounting in New Public Management. I (s. 97-108). [Oslo]: Cappelen Damm akademisk.
- Nordvik, O. R. (2019). Hva er selvkost for byggesaker. Hentet 28.09 fra <https://www.nkrf.no/nyheter/2019/03/01/hva-er-selvkost-for-byggesaker>
- NorskVann. (2020). *bedreVANN - resultater 2020. Tilstandsvurdering av kommunale vann- og avløpstjenester*. Norsk Vann. Hentet fra www.bedrevann.no/pdf/bedreVANN2020.pdf
- NorskVann. (2022). Organisering og finansiering av vann- og avløpstjenesten. Hentet fra <https://norskvann.no/interessepolitikk/organisering-og-finansiering/>
- NRK. (2019a). Landsoversikt Norge Kommunevalg. Hentet fra <https://www.nrk.no/valg/2019/resultat/nb>
- NRK. (2019b). Oslo kan få millioner i vannbøter. Hentet fra <https://www.nrk.no/osloogviken/oslo-kan-fa-millioener-i-vannboter-1.14720143>
- Oslo kommune. Ny vannforsyning til Oslo. Hentet 20.11.22 fra https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13450413-1652705252/Tjenester%20og%20tilbud/Vann%20og%20avl%C3%B8p/Ny%20Vannforsyning%20Oslo/Brosjyre%20VAV_oppslag_Ny%20vannforsyning.pdf

- Osloeconomics, C. o. K. (2022). *Mulighetsstudie for VA-sektoren med samfunnsøkonomiske analyser*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/mulighetsstudie-for-va-sektoren-med-samfunnsokonomiske-analyser/id2898409/>
- PBL. (2010). *Lov av 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)* (Lov av 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) med endringer, sist ved lov av 25. juni 2010 nr. 48). Oslo: Cappelen akademisk.
- Regjeringen. (2019). Nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging 2019-2023. Hentet 7.11 fra
- Regjeringen.no. (2022). Finansiering av kommunesektoren. Hentet 1.11.22 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/finansiering-av-kommunesektoren/finansiering-av-sektoren-samlet-herunder/id552048/>
- Røste, O. B. (2013). *Politikk og økonomi for statsvitere* (2. utg. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Saunders, M. & Tosey, P. (2012). The Layers of Research Design. *Academia, Winter 2012/2013*, 58,59. Hentet fra academia.edu
- Scott, W. R. (2001). *Institutions and organizations : ideas, interests, and identities* (4th ed. utg.). Thousand Oaks, Calif.
- Selznick, P. (1943). An Approach to a Theory of Bureaucracy. *American sociological review*, 8(1), 47-54. 10.2307/2085448
- Selznick, P. (1948). Foundations of the Theory of Organization. *American sociological review*, 13(1), 25-35. 10.2307/2086752
- SSB. (2020). Store endringer i kommunekartet- og statistikken. Hentet 6.11.22 fra <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/artikler-og-publikasjoner/store-endringer-i-kommunekartet-og-statistikken>
- SSB. (2022, 12.01.2020). Kommunestyremedlemmer, etter alder, statistikkvariabel, fireårlig og kjønn. Hentet 25.09.2022 fra <https://www.ssb.no/statbank/table/04966/tableViewLayout1/>
- Suchman, M. C. (1995). Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. *The Academy of Management review*, 20(3), 571. 10.2307/258788
- Svensk Vatten. (2022). Hentet 20.11.22 fra <https://www.svenskvatten.se/politik-paverkan/svesnkt-vatten-tycker/investeringsbehoven/>
- Vatn, A. (2021). *Bærekraftig økonomi : innsikt fra økologisk og institusjonell økonomi* (1. utgave. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Veblen, T. (1898). Why is economics not an evolutionary science? *Cambridge journal of economics*, 22(4), 403-414.
- Weber, M., Fivelsdal, E. & Østerberg, D. (2010). *Makt og byråkrati : essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier* (3. utg., 6. oppl. utg.Fakkell). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Wilson, W. (1887). The Study of Administration. *Political science quarterly*, 2(2), 197-222. 10.2307/2139277

8 Vedlegg

8.1 Vedlegg I. Spørreundersøkelse med svar

Rapport fra «Spørreundersøkelse til masteroppgave»

Innhentede svar pr. 28. november 2022 15:34

- Leverte svar: **724**
- Påbegynte svar: **0**
- Antall invitasjoner sendt: **0**

Uten fritekstsvaer

Formålet med masteroppgaven er å belyse hvordan styringsinformasjon gis mellom politisk og administrativt nivå i kommunene, med fokus på selvkostområde vann og avløp (v/a).

Jeg ønsker også å se nærmere på beslutningstakernes preferanser knyttet til kunnskap, styring og forhold til parti/program/vælgerkontakt. Svarene er anonyme, og det er ikke mulig å identifisere svarene og knytte disse til den enkelte respondent.

Ditt bidrag er viktig for oppgavens kvalitet. Takk for at du svarer!

Først litt om deg som ansatt eller folkevalgt politiker. Velg din rolle.

Svar	Antall	Prosent
Politiker	467	67,2 %
Kommunedirektør/Byråd/delegert	36	5,2 %
Tilknyttet teknisk avdeling	104	15 %
Tilknyttet økonomisk avdeling	84	12,1 %
Jeg har ingen av disse rollene	4	0,6 %

Du er ikke i målgruppen for denne undersøkelsen. Takk for at du deltok.

Hvilket politisk parti representerer du?

Svar	Antall	Prosent
Arbeiderpartiet	130	27,8 %
Høyre	86	18,4 %
Senterpartiet	90	19,3 %
Fremskrittspartiet	30	6,4 %
Sosialistisk Venstreparti	25	5,4 %
Rødt	15	3,2 %
Venstre	21	4,5 %
Kristelig Folkeparti	20	4,3 %
Miljøpartiet De Grønne	16	3,4 %
Annet parti/liste	22	4,7 %
Uavhengig representant	12	2,6 %

Tilhører gruppen din posisjon eller opposisjon?

Svar	Antall	Prosent
Gruppen min tilhører flertallsgrupperingen (posisjon)	273	59 %
Gruppen min tilhører mindretallsgrupperingen (opposisjon)	190	41 %

Hvilke styrer og utvalg er du innvalgt i?

Svar	Antall	Prosent
Kommunestyre/byslyre	444	61,3 %
Formannskap/byråd	180	24,9 %
Planutvalg/Teknisk utvalg eller tilsvarende	127	17,5 %
Andre utvalg der selvkost v/a inngår	63	8,7 %

Hvor lenge har du vært folkevalgt i kommunen?

Svar	Antall	Prosent
0-4 år	148	31,7 %

Svar	Antall	Prosent
4-12 år	177	37,9 %
Mer enn 12 år	142	30,4 %

Bor du i en liten, mellomstor eller stor kommune?

Svar	Antall	Prosent
Liten (mindre enn 10.000 innbyggere)	255	54,7 %
Mellomstor (10.000-30.000 innbyggere)	143	30,7 %
Stor (mer enn 30.000 innbyggere)	68	14,6 %

Er du ansatt i en liten, mellomstor eller stor kommune?

Svar	Antall	Prosent
Liten (mindre enn 10.000 innbyggere)	140	62,5 %
Mellomstor (10.000-30.000 innbyggere)	54	24,1 %
Stor (mer enn 30.000 innbyggere)	30	13,4 %

Hvordan vil du vurdere din egen kunnskap knyttet til selvkostfinansiering av kommunale v/a tjenester?

Svar	Antall	Prosent
Svært god	187	27,1 %
Middels god	435	63,1 %
Lite god	65	9,4 %
Vet ikke/vil ikke svare	2	0,3 %

Ang. styringsdokumenter: Vennligst ta stilling til følgende påstander:

Svar fordelt på antall

	I liten grad	I noen grad	I stor grad	Vet ikke
Budsjett og økonomiplan gir meg generelt god oversikt over kommunens nåværende økonomiske situasjon	6	116	345	0
Gebyrregulativet er lett å forstå	46	223	189	8
Budsjett og økonomiplan gir meg informasjon som grunnlag til å ta politiske beslutninger	11	148	307	1
Gebyrregulativet gir meg informasjon som grunnlag til å ta politiske beslutninger	66	232	158	11
Jeg kjenner til de økonomiske begrep som brukes i budsjett og økonomiplan	4	114	345	3
Jeg kjenner til de økonomiske begrep som ligger i gebyrregulativet	36	188	234	9
Jeg oppfatter kommunedirektørens budsjettforslag som pålitelig	21	110	330	4
Jeg oppfatter kommunedirektørens forslag til gebyrregulativ som pålitelig	16	129	304	17

Svar fordelt på prosent

	I liten grad	I noen grad	I stor grad	Vet ikke
Budsjett og økonomiplan gir meg generelt god oversikt over kommunens nåværende økonomiske situasjon	1,3 %	24,8 %	73,9 %	0 %
Gebyrregulativet er lett å forstå	9,9 %	47,9 %	40,6 %	1,7 %
Budsjett og økonomiplan gir meg informasjon som grunnlag til å ta politiske beslutninger	2,4 %	31,7 %	65,7 %	0,2 %
Gebyrregulativet gir meg informasjon som grunnlag til å ta politiske beslutninger	14,1 %	49,7 %	33,8 %	2,4 %
Jeg kjenner til de økonomiske begrep som brukes i budsjett og økonomiplan	0,9 %	24,5 %	74 %	0,6 %
Jeg kjenner til de økonomiske begrep som ligger i gebyrregulativet	7,7 %	40,3 %	50,1 %	1,9 %
Jeg oppfatter kommunedirektørens budsjettforslag som pålitelig	4,5 %	23,7 %	71 %	0,9 %
Jeg oppfatter kommunedirektørens forslag til gebyrregulativ som pålitelig	3,4 %	27,7 %	65,2 %	3,6 %

I ditt arbeid som folkevalgt, vennligst ta stilling til følgende påstander:

Svar fordelt på antall

	I liten grad	I noen grad	I stor grad	Vet ikke
Jeg medvirker aktivt i arbeidet med årsbudsjett og økonomiplan	40	174	252	1

Jeg medvirker aktivt i arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel	29	195	239	3
Jeg gjør meg godt kjent med gebyrregulativet	52	264	147	4
Som folkevalgt opplever jeg å ha innflytelse på årsbudsjett og økonomiplan	66	212	189	0
Som folkevalgt opplever jeg å ha innflytelse på gebyrregulativet for vann og avløp	175	209	76	7
I hvor stor grad følger kommunestyret de administrative anbefalinger i saker knyttet til v/a?	8	93	349	16

Svar fordelt på prosent

	I liten grad	I noen grad	I stor grad	Vet ikke
Jeg medvirker aktivt i arbeidet med årsbudsjett og økonomiplan	8,6 %	37,3 %	54 %	0,2 %
Jeg medvirker aktivt i arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel	6,2 %	41,8 %	51,3 %	0,6 %
Jeg gjør meg godt kjent med gebyrregulativet	11,1 %	56,5 %	31,5 %	0,9 %
Som folkevalgt opplever jeg å ha innflytelse på årsbudsjett og økonomiplan	14,1 %	45,4 %	40,5 %	0 %
Som folkevalgt opplever jeg å ha innflytelse på gebyrregulativet for vann og avløp	37,5 %	44,8 %	16,3 %	1,5 %
I hvor stor grad følger kommunestyret de administrative anbefalinger i saker knyttet til v/a?	1,7 %	20 %	74,9 %	3,4 %

Når kommunen innstiller på tiltak innen vann og avløp, i hvilken grad vektlegges følgende forhold?

Svar fordelt på antall

	Ikke relevant	I liten grad	I noen grad	I stor grad	Vet ikke
Økonomisk ansvarlighet	0	4	43	173	2
Konsekvensen for gebyrnivået	0	16	88	116	2
Nå målene i kommunens samfunnsdel	3	20	83	111	5
KOSTRA tall	17	98	86	17	2
At lover og forskrifter må følges	0	2	10	206	4
Politiske erklæringer	9	29	76	89	17
Engasjement fra innbyggere	8	51	117	29	15
Media dekning	31	135	35	5	15
Alternativkostnader	12	45	97	39	27

Svar fordelt på prosent

	Ikke relevant	I liten grad	I noen grad	I stor grad	Vet ikke
Økonomisk ansvarlighet	0 %	1,8 %	19,4 %	77,9 %	0,9 %
Konsekvensen for gebyrnivået	0 %	7,2 %	39,6 %	52,3 %	0,9 %
Nå målene i kommunens samfunnsdel	1,4 %	9 %	37,4 %	50 %	2,3 %
KOSTRA tall	7,7 %	44,5 %	39,1 %	7,7 %	0,9 %
At lover og forskrifter må følges	0 %	0,9 %	4,5 %	92,8 %	1,8 %
Politiske erklæringer	4,1 %	13,2 %	34,5 %	40,5 %	7,7 %
Engasjement fra innbyggere	3,6 %	23,2 %	53,2 %	13,2 %	6,8 %
Media dekning	14 %	61,1 %	15,8 %	2,3 %	6,8 %
Alternativkostnader	5,5 %	20,5 %	44,1 %	17,7 %	12,3 %

Når dere skal vurdere nye tiltak innen vann og avløp, hvilke forhold vektlegger du?

Svar fordelt på antall

	Ikke relevant	I liten grad	I noen grad	I stor grad	Vet ikke
Økonomisk ansvarlighet	4	15	119	322	5
Konsekvensen for gebyrnivået	3	47	232	174	7
Nå målene i kommunens samfunnsdel	4	33	208	215	6
KOSTRA tall	18	152	223	50	21
At lover og forskrifter må følges	2	4	26	429	4
Kommunedirektørens saksframlegg	3	16	208	233	2
Engasjement fra innbyggere	5	57	274	120	8
Media dekning	46	251	140	20	8
Alternativkostnader	16	82	243	70	54

Partiprogrammet fra valget	33	53	151	219	8
----------------------------	----	----	-----	-----	---

Svar fordelt på prosent

	Ikke relevant	I liten grad	I noen grad	I stor grad	Vet ikke
Økonomisk ansvarlighet	0,9 %	3,2 %	25,6 %	69,2 %	1,1 %
Konsekvensen for gebyrnivået	0,6 %	10,2 %	50,1 %	37,6 %	1,5 %
Nå målene i kommunens samfunnsdel	0,9 %	7,1 %	44,6 %	46,1 %	1,3 %
KOSTRA tall	3,9 %	32,8 %	48,1 %	10,8 %	4,5 %
Al lover og forskrifter må følges	0,4 %	0,9 %	5,6 %	92,3 %	0,9 %
Kommunedirektørens saksframlegg	0,6 %	3,5 %	45 %	50,4 %	0,4 %
Engasjement fra innbyggere	1,1 %	12,3 %	59,1 %	25,9 %	1,7 %
Media dekning	9,9 %	54 %	30,1 %	4,3 %	1,7 %
Alternativkostnader	3,4 %	17,6 %	52,3 %	15,1 %	11,6 %
Partiprogrammet fra valget	7,1 %	11,4 %	32,5 %	47,2 %	1,7 %

Hvor viktig er spørsmål knyttet til vann og avløp for dine velgere?

Svar	Antall	Prosent
Ikke viktig	34	7,3 %
Litt viktig	261	56 %
Meget viktig	144	30,9 %
Vet ikke	27	5,8 %

Hvordan er vann og avløp organisert i den kommune?

Svar fordelt på antall

	Kommunal etat	Kommunalt foretak	Interkommunalt selskap	Interkommunalt samarbeid	Avtalebasert samarbeid	Kommunalt AS	Private AS el SA	Vet ikke
Vann - produksjon	534	32	75	36	15	11	59	16
Vann - distribusjon	568	31	54	24	6	13	64	15
Vann - innsamling	514	24	52	20	6	9	38	74
Avløp - rensing	535	34	80	20	11	13	24	19
Avløp - avløpsnett	579	36	48	16	7	12	23	15

Svar fordelt på prosent

	Kommunal etat	Kommunalt foretak	Interkommunalt selskap	Interkommunalt samarbeid	Avtalebasert samarbeid	Kommunalt AS	Private AS el SA	Vet ikke
Vann - produksjon	73,8 %	4,4 %	10,4 %	5 %	2,1 %	1,5 %	8,1 %	2,2 %
Vann - distribusjon	78,5 %	4,3 %	7,5 %	3,3 %	0,8 %	1,8 %	8,8 %	2,1 %
Vann - innsamling	71 %	3,3 %	7,2 %	2,8 %	0,8 %	1,2 %	5,2 %	10,2 %
Avløp - rensing	73,9 %	4,7 %	11 %	2,8 %	1,5 %	1,8 %	3,3 %	2,8 %
Avløp - avløpsnett	80 %	5 %	6,6 %	2,2 %	1 %	1,7 %	3,2 %	2,1 %

Hvordan vil du anslå investeringsbehovet knyttet til disse tjenestene:

Svar fordelt på antall

	0 - ingen behov	1	2	3	4 - stort behov	Vet ikke
Vann - produksjon	17	90	183	190	158	46
Vann - distribusjon	4	38	142	241	226	34

Vann - innsamling	26	79	189	163	99	125
Avløp - rensing	8	53	132	206	249	40
Avløp - avløpsnett	0	22	105	269	259	31

Svar fordelt på prosent

	0 - ingen behov	1	2	3	4 - stort behov	Vet ikke
Vann - produksjon	2,5 %	13,2 %	26,8 %	27,8 %	23,1 %	6,7 %
Vann - distribusjon	0,6 %	5,5 %	20,7 %	35,2 %	33 %	5 %
Vann - innsamling	3,8 %	11,6 %	27,8 %	23,9 %	14,5 %	18,4 %
Avløp - rensing	1,2 %	7,7 %	19,2 %	29,9 %	36,2 %	5,8 %
Avløp - avløpsnett	0 %	3,2 %	15,3 %	39,2 %	37,8 %	4,5 %

Nest siste spørsmål, vennligst ta stilling til følgende:

Svar fordelt på antall

	Ja	Nei	Vet ikke/vil ikke svare
Har ditt parti programfestet politikk eller investeringer knyttet til v/a i inneværende periode?	118	313	35
Har kommunen en oppdatert hovedplan for vann og avløp, med tiltaksdel?	294	70	100
Mottar du som politiker tilstrekkelig informasjon for å kunne styre selvkostområde v/a?	240	161	61
Har du i forbindelse med folkevalgtopplæring fått informasjon om hva selvkostområdene er?	317	107	41
Er du bevisst forskjellen mellom investeringer i kommunens rammeområder og selvkostområder når dere behandler budsjett?	383	48	34
Er det lettere å akseptere en gebyrøkning hvis tiltaket også gir næringsetablering og flere arbeidsplasser?	338	88	38
Er selvkostfinansiering et hinder for innovasjon?	73	295	97
Er selvkostfinansiering et hinder for effektivisering av tjenesteproduksjon?	85	305	73
Er høye v/a-gebyrer et hinder for at nødvendige tiltak og investeringer blir gjennomført?	167	208	70
Bidrar selvkost til mindre politisk debatt rundt beslutningsprosesser?	293	122	48
Er det vedtatt 100% gebyrdekning for vann og avløp?	306	44	115
Er selvkost den beste måte å finansiere vann og avløpssektoren i fremtiden?	242	70	154

Svar fordelt på prosent

	Ja	Nei	Vet ikke/vil ikke svare
Har ditt parti programfestet politikk eller investeringer knyttet til v/a i inneværende periode?	25,3 %	67,2 %	7,5 %
Har kommunen en oppdatert hovedplan for vann og avløp, med tiltaksdel?	63,4 %	15,1 %	21,6 %
Mottar du som politiker tilstrekkelig informasjon for å kunne styre selvkostområde v/a?	51,9 %	34,8 %	13,2 %
Har du i forbindelse med folkevalgtopplæring fått informasjon om hva selvkostområdene er?	68,2 %	23 %	8,8 %
Er du bevisst forskjellen mellom investeringer i kommunens rammeområder og selvkostområder når dere behandler budsjett?	82,4 %	10,3 %	7,3 %
Er det lettere å akseptere en gebyrøkning hvis tiltaket også gir næringsetablering og flere arbeidsplasser?	72,8 %	19 %	8,2 %
Er selvkostfinansiering et hinder for innovasjon?	15,7 %	63,4 %	20,9 %
Er selvkostfinansiering et hinder for effektivisering av tjenesteproduksjon?	18,4 %	65,9 %	15,8 %
Er høye v/a-gebyrer et hinder for at nødvendige tiltak og investeringer blir gjennomført?	40,2 %	44,7 %	15,1 %
Bidrar selvkost til mindre politisk debatt rundt beslutningsprosesser?	63,3 %	26,3 %	10,4 %
Er det vedtatt 100% gebyrdekning for vann og avløp?	65,8 %	9,5 %	24,7 %
Er selvkost den beste måte å finansiere vann og avløpssektoren i fremtiden?	51,9 %	15 %	33 %

Nest siste spørsmål, vennligst ta stilling til følgende:

Svar fordelt på antall

	Ja	Nei	Vet ikke/vil ikke svare
Har kommunen en oppdatert hovedplan for vann og avløp, med tiltaksdel?	136	54	32
Har kommunen gode verktøy for å beregne riktig gebyrsats for vann og avløp?	204	10	10
Er de politiske beslutningstakerne bevisst forskjellen mellom investeringer i kommunens rammeområder og selvkostområder, når dere behandler budsjett?	164	26	34

Er det lettere å akseptere en gebyrøkning hvis tiltaket også gir næringsetablering og flere arbeidsplasser?	107	36	81
Er selvkostfinansiering et hinder for innovasjon?	16	174	33
Er selvkostfinansiering et hinder for effektivisering av tjenesteproduksjon?	12	185	26
Er høye v/a-gebyrer et hinder for at nødvendige tiltak og investeringer blir gjennomført?	88	112	24
Bidrar selvkost til mindre politisk debatt rundt beslutningsprosesser?	101	84	39
Er det vedtatt 100% gebyrdekning for vann og avløp?	195	13	15
Er selvkost den beste måte å finansiere vann og avløpssektoren i fremtiden?	150	17	57
Mottar politikere tilstrekkelig informasjon for å kunne styre selvkostområde v/a?	149	13	62

Svar fordelt på prosent

	Ja	Nei	Vet ikke/Vil ikke svare
Har kommunen en oppdatert hovedplan for vann og avløp, med tiltaksdel?	61,3 %	24,3 %	14,4 %
Har kommunen gode verktøy for å beregne riktig gebyrsats for vann og avløp?	91,1 %	4,5 %	4,5 %
Er de politiske beslutningstakerne bevisst forskjellen mellom investeringer i kommunens rammeområder og selvkostområder, når dere behandler budsjett?	73,2 %	11,6 %	15,2 %
Er det lettere å akseptere en gebyrøkning hvis tiltaket også gir næringsetablering og flere arbeidsplasser?	47,8 %	16,1 %	36,2 %
Er selvkostfinansiering et hinder for innovasjon?	7,2 %	78 %	14,8 %
Er selvkostfinansiering et hinder for effektivisering av tjenesteproduksjon?	5,4 %	83 %	11,7 %
Er høye v/a-gebyrer et hinder for at nødvendige tiltak og investeringer blir gjennomført?	39,3 %	50 %	10,7 %
Bidrar selvkost til mindre politisk debatt rundt beslutningsprosesser?	45,1 %	37,5 %	17,4 %
Er det vedtatt 100% gebyrdekning for vann og avløp?	87,4 %	5,8 %	6,7 %
Er selvkost den beste måte å finansiere vann og avløpssektoren i fremtiden?	67 %	7,6 %	25,4 %
Mottar politikere tilstrekkelig informasjon for å kunne styre selvkostområde v/a?	66,5 %	5,8 %	27,7 %

8.2 Vedlegg II: Skriftlige tilbakemeldinger fra respondentene

Politikere:

Dere kan med fordel ha med et punkt om deltidsinnbyggers bidrag til utbygging og drifting av infrastruktur. I mange distriktskommuner er antall deltidsboliger mange ganger antall fastboliger. Fremtidige investeringer er så store at det er vanskelig å se for seg at selvkost kan være eneste prinsipp inn i fremtiden, særlig der det er relativt få å dele kostnadene på. Statlig infrastrukturfond kan være eksempel på avbøtende tiltak.

Det er nesten umulig for det folkevalgte nivået å bestride gebyrnivået som legges til grunn i kommunens budsjetter, da administrasjonen legger dette frem som en prisliste uten å vise konsekvenser ved endring.

Som politiker gjennom 20 år har jeg sett hvordan gebyrene legges til grunn for å dekke utgifter jeg er usikker på om burde være en del av selvkostgrunnlaget, og på tross av politisk motstand fortsetter veksten i antall ansatte og oppgaver som tilføres områdene. Dette kan man gjøre da politikken ikke har kunnskapen til å bestride, ikke tid eller mulighet til å etter gå innholdet, og hvor fagmiljøene kun gir deg akkurat den informasjon de ønsker å gi.

Ad. spm. om partiet har programfestet politikk og investeringer til v/a...

Svar: Ikke konkretisert politikk eller beløp knyttet særskilt til v/a i programmet. Men v/a inngår som en del av den generelle infrastrukturen ved utbygging og utvikling av kommunen. V/a inngår derfor som en naturlig del av investeringsprogrammet både i årsbudsjett og økonomiplan.

I Øygarden kommune er Øyvar eit AS, og det er aksjelova som gjeld for styringa av selskapet. Styret i Øyvar legg fram planar, framdrift og kostnader til kommunestyret, og for større prosjekt får kommunestyret løypemeldingar. Kommunestyret er generalforsamling og all informasjon på drifta til Øyvar er kjent for kommunestyrerepresentantane. Kostnadane for innbyggjarane er høge og dette rokkar ved sjølvkostprinsippet som er gjeldande i kommunen

Til siste påstand: Selvkost er et godt prinsipp for å finansiere vann- og avløpssektoren, men investeringsbehovet mange plasser er så stort at det trolig ikke er mulig uten en eller annen form for statlig bidrag.

Usikker på om jeg har tilstrekkelig kunnskap til å besvare alle spørsmålene. Ang. organisering/drift av vann/avløp følte jeg også at det manglet svaralternativ: mange innbyggere (gårdbrukere) har privat vann, organisert på ulike måter, ikke nødvendigvis som AS.

Mattilsynet har gitt oss på Nedre Romerike urimelige krav i forhold til kapasiteten på vår vannproduksjon. Dette er hovedproblemet vårt. Vi finansierer et beredskapsbehov for nabokommunen Oslo ved å utvide anlegget med fra i dag 800 liter pr. sekund til om 10 år, 2000 liter pr. sekund.

De siste spørsmålene er for grovt inndelt i svaralternativer og blir helt feil. I politikk og offentlig forvaltning er det sjelden ja, nei eller vet ikke.....

I vår kommune har vi vel også interkommunalt samarbeid for vannproduksjon i tillegg til rene kommunale og private vannverk.

Et område jeg egentlig kan for lite om.

Enorme etterslep på utskifting av gamle vann/avløpsrør samt stadig nye krav til rensing fører til et skyhøyt avgiftsnivå. Her må Staten ta et større ansvar.

Et viktig ansvarsområde hvor ulike sider og problemstillinger er alt for lite belyst!

Man skal aldri se bort fra at tjenester kan løses på nye måter, men for Snåsa er problemet at så få som har kommunalt vatn og dermed blir det så få å dele vedlikeholdskostnadene på. det viktigste er likevel å tenke på at kostnadene ikke må bli for store for husholdningene og at vatn er en kommunal oppgave.

Pga. miljøkrav bør det finansieres mer fra staten når det gjelder rensing

Jeg har forsøkt å stille spørsmål til kommunens selvkostregnskap, men det synes å være vanlig politiske kotyme å overlate alt som vedrører selvkost til administrasjonen. Jeg føler meg veldig usikker på om nivået på gebyrene gjenspeiler de reelle kostnadene innen V/A, eller at selvkost dekker over behov for effektivisering av driften innen V/A. Ser i media at spørsmål til fastsetting av gebyrer innen selvkostområdene også kommer fram i andre kommuner.

Jeg forstår ikke spørsmålene knyttet til Vann - Innsamling, fordi jeg ikke vet hva det er.

Kunne gjette på at det handler om overvann fra eiendommene, men svarer ikke på de spørsmålene.

«Vann - innsamling» var uklart for meg.

Dette var mest gebyrsiden på vann og avløp. Et spørsmål er hvorvidt selvfinansiering utjevner forskjeller i samfunnet, eller virker denne ordningen mer som flat beskatning. Fra mitt synspunkt må selvfinansiering sees som en innskjerping av eiendomsskatten. Tidligere var tjenestene inne vann og kloakk gebyrfri.

Eiendomsskatten blei pålagt innbyggere som hadde kommunalt anlagt vann og kloakkløsning, - altså i sentrale strøk. I dag kommer eiendomsskatten på toppen av disse avgiftene, mens innbyggere som ikke har noen former for kommunalt finansierte tjenester (vei, vann eller kloakk) også må betale eiendomsskatt. Dette forholdet er helt ute av debatten rundt finansiering av kommunale va-tjenester.

De siste spørsmålene om hva som er til hinder for ulike faktorer, er vanskelig å besvare ja/nei. Men jeg vil si at det er mindre til hinder enn motsatt.

Kommunens største vannverk er privat og omfatter sentrum. Dette gjør at abonnentene i det kommunale vannverket som er mer spredt, får uforholdsmessig høy vannavgift, noe som bremser investeringen i det kommunale anlegget.

Ift investeringsbehov er mye gjort i bygda. På fjellet er det ant en del behov. Svarte «nei» utifrå en helhet – burde vært «delvis».

Utfordringen er at selvkost oppfattes av enkelte som en ubegrenset ressurs. videre er ikke alle innbyggerne tilkoblet dette systemet, og det vil derfor være færre av kommunens innbyggere som deler regningen. Det har også over tid opparbeidet seg en "driftsorganisasjon" i selvkostområdet hvor man fører utgifter mot selvkost som kanskje ikke hører hjemme der. Ansatte under dette område vil også gjøre omstillinger/kutt "umulige" da man må si opp folk ved kutt i aktivitetsnivå. Det burde kun være tillatt med å oppdrag/prosjekt slik at det ikke ender opp med personell som jobber mer eller mindre fast under de prosjekt som til enhver tid pågår. (blir et ønske om å opprettholde et høyt investeringsnivå)

Politikerne får sjelden eller aldri tilbakemeldinger om bedrifter som trekker seg fra etablering pga høye v/a-gebyrer. De som søker om redusert tilkoplingsavgift etter etablering, får i hovedsak avslag. Kommunen må informere mye bedre på forhånd om konsekvensene av å etablere seg med store industri/lagerbygg her

MDG sin politikk er slik at vi ikke ønsker så stor hytteutbygging, som igjen bidrar til store renseanlegg og v/a gebyrer.

Man må stole på at administrasjonen tar kun selvkost. Opplever det som utfordrende å kontrollere da også administrasjon kommer med. Hvor mye koster en kontor plass i kommunehuset og hvor mange timer skal faktureres fra administrasjonen.

Var sektoren er ikke lett og forstå. Når flaum sikring skall betales med økt gebyr, som ikke er lovlig og Pålegge abonnentene i henhold til norske forskrifter

Mitt fokus på området handler om miljø. Både forurensing, behovet i forhold til klimaendringene (mer nedbør og mer konsentrert) og f.eks nitrogen reising

Andre løsninger enn selvkost bør kunne vurderes, særlig ved store investeringer.

Vi har økt gebyrene jevnt og det står midler til disp. Den store utfordringen nå er alle må ordne egne renseanlegg for de som ligger utenfor sentrale områder. Det gjelder alle som har innlagt vann, fritidsboliger og vanlige boliger.

Litt vanskelig å nyansere ja/nei/vet-ikke spørsmål. Fins grader her også.

Dårlig informasjon om selvkostprinsippet. Tvilsomme beregninger

Budsjettprosessen i kommunen består av en betydelig mengde dokument, der Regulativet som regulerer gebyr/avgifter erfaringsmessig får liten oppmerksomhet pga den store detaljnivaet.

Budsjettdisiplinen i kommunen glir lett i retning av "license to print money" når prosjekt under selvkostregulativet skal gjennomføres.

Delvis enig i ein del av dei siste spørsmåla knytt til at sjølvfinansieringa kan stå i vegen for effektivisering og innovasjon innan vass og avløpspolitikken. Jo ekstra og meir utdatert ein del av infrastrukturen er, så er det naudsynt med nye incentiv som gjer at kommunane oppgraderer, fornyer og effektiviserer ein del utdatert infrastruktur og organisasjonsstrukturar.

Sjølvkost er eit farleg prinsipp i den forstand at leverandøren/kommunen styrer effektivitet og kostnadsomfang og kundane/innbyggjarane må betale/kjøre tenestene uansett. Eg har teke til orde for at det kommunen å drive effektivt, og at sjølvkostområdet ikkje kan vere "ein parkeringsplass" for overflødig personell.

Sett i forhold til deltakergruppene i undersøkelsen, kunne spørsmålene vært bedre spesifikke i forhold til disse gruppene.

Kommunedirektøren vet ikke opp og ned på kuleramma !!! Mer pålitelig tallmateriale fra regnskapsavdelingen.

Staten bør bidra mer til lunkne kommunekasser, og heller redusere utbetalinger og offergaver til EU !!! Finansiering med kun bruk av selvkost gir urimelige forskjeller når det gjelder avgiftsbelastning fra kommune til kommune. Alternative modeller med f.eks. en basisstøtte via Enova eller et nytt direktorat, bør utredes.

Framtidig krav til større renseanlegg i kommunen vil vær drastisk for kommuneøkonomien, og vil vanskelig å forsvare med selvkost

Neste gang må det føres opp at Pensjonistpartiet er en del av politiske Norge!

Nei, Her må nok staten inn med øremerkede midler. Det er et enormt etterslep som ikke lar seg realisere Innen rimelig tid ute statlig hjelp. En selvkost finansiering for å ta dette etterslepet vil føre til enorme kostnadsøkninger i kommunale gebyr for kommunenes innbyggere.

Jeg opplever at V/A området blir mer og mer omfattende og avstanden med tanke på kompetanse og Utvikling mellom interkommunale selskaper og eierkommunene blir større slik at vi ikke nødvendigvis har den kunnskapen til å gjøre en god eierjobb for våre innbyggere.

Kommunen har i mange år hatt en aktiv avd for v/a. Kommunen har over tid tatt over små vannverk I landkommuner blir det nærmest umulig og bare ha et offentlig vann og avløpsanlegg. Spredd boligbebyggelse med egen brønn eller at naboer går sammen om en vannløsning. Det erfares at så snart

det offentlige (kommunen) trer inn blir kostprisen svært høy. Privat er jo dugnad med på å få til billige og gode løsninger.

PS. Er styremedlem i KFet med ansvar for VA i vår kommune

Ved investeringar som i stor grad går på næringsetablering og -tilrettelegging, so hadde det vore lettare å teke dei om det ikkje gjekk utover innbyggjarane elles. Kunne då teke investeringskostnadane på næringsfond/konsesjonsavg.fond.

Litt vanskelig å forstå alle spørsmålene

Vår kommune har allerede tatt store investeringer i V/A sektoren dei seinare åra.

Kommunen kjøper vann og avløpsrensing av nabokommune og driver eget nett for VA som kommunal avd. På et par punkter har jeg svart "Vet ikke/vil ikke svare" På begge er det fordi det ikke vil være dekkende å kun si Ja, eller Nei.

Eksempel; Ja, kommunen har en forutsetning i plandelen for at det som prinsipp skal være 100% gebyrdekning i et område - men det tolkes ikke som et absolutt krav som forhindrer ekstraordinære bevilgninger til et prosjekt fra kommunens frie midler dersom samfunnsmessige hensyn tilsier dette. Kommunen må i fremtiden gjøre store investeringer på avløp og rensing.

Som politiker føler jeg et press for å vedta store investeringer i vann og avløp for næringslivet, som pålegges alle i kommunen å ta del i.

Det er ikke så lett å svare eksakt på dette her :)

Som alltid ved slik undersøkelser, spørsmålene er for mange og for vanskelig. Men da er det fint med Vet ikke

Hei. Jeg er ikke helt sikker på formen av samarbeid kommunene i mellom. Vi kjøper vann og leverer avløpsvann / kloakk til en nabokommune, men alt av rør, pumper osv, vedlikehold, reparasjoner osv. står kommunen for selv i en VA avdeling eller etat.

Kommunalt vann og kloakk er ikke så gammelt i vår kommune, så vi har ikke mye gamle rør som må byttes, men det er stadig behov for mer vann, så kapasiteten må økes. Vi må også ammen med nabokommune investere i bedre rensing av kloakk, det er for mye nitrogen som slippes ut. Det kommer til å bli dyrt for våre innbyggere, men er en del av det grønn skifte og bærekraftig livsstil som vi må regne med at flere og flere forstår nødvendigheten av.

Selvkost blir på en måte et monopolområde noe som kan være uheldig. Det er viktig med større grad av politisk involvering i planlegging og finansiering (i vår kommune).

Gode spørsmål/ problemstillinger. Ikke minst dette om selvkost hindrer innovasjon og effektivisering. Lykke til med oppgaven!

Vanskelig å få info om kommunens selvkostregnskap.

Området blir subsidiert av kommunen. Det blir sett på som en konkurransefaktor i forhold til boattraktivitet og næringsvennlighet. Slik det er nå ser hverken forbruker eller leverandør de faktiske kostnadene. Det gir i utgangspunktet ikke effektiv bruk av ressurser. Men det er jo lite byråkratisk og gjør det enkelt å få besluttet anleggsoppgraderinger eller vedlikehold.

Vi jobber i min kommune nå grundig med å vurdere fremtidig modell for VA-omrødet, blant annet med bakgrunn i mitt partis engasjement for vann som ressurs, behovet for vedlikehold av kommunal infrastruktur, behov for (og mulige krav om) nitrogenrensing og behovet for klimatilpasning. Spørsmålene om eierforhold var litt vanskelig å svare på, delvis pga manglende oversikt for egen del og pga

kombinasjoner og endringer i dette etter kommunesammenslåing.

Selvkost er vel kanskje den ideelle måten å finansiere driften i ein kommune, men det kan fort bli for kostbart for enkelte områder i driften. I vår kommune er ca halvparten av vasslaga privat, og dei har minst gebyr. Men kommunen har avløp og, så er vanskelig å gi noko fasit på kostnadsforskjellen. Lykke til med oppgava!

Kommuneøkonomien er veldig stram frå før. Så hvis ikkje sjølvkost skal finansiere vatn og avløp, må staten setje av øyremerka fondsmidlar til investering i vatn og avlaup.

Finansieringsmodellen av selvkost bør debatteres. VA er et av de viktigste miljø/klimaspørsmålene for landet. Pt legges hele finansieringen på sluttbruker, uten støtte fra staten eller tiltak for sosial utjevning.

Svar kommunedirektør:

Selv om selvkost er for min del den foretrukne måten å finansiere vann- og avløpssektoren, så bør den kombineres med statlige tilskudd.

Innsamling av vann - overvann- så er det varierende. I noen regulerte områder er det oppsamling av overvann. Primært legges det opp til at ikke forurenset overvann løses på egen tomt/bringes tilbake til terreng.

Teknisk enhet:

Det er vedtatt 100 % selvkostdekning, men pga. stor spredning i beliggenhet på anlegg og for få abonnenter, er det vanskelig å realisere 100 % dekningsgrad, da gebyrnivået begynner å bli svært høyt, og dette skaper reaksjoner blant abonnentene.

Det er heller ikke politisk vilje til å kreve eierskap til større avløpsanlegg i fritidsboligområder i fjellet, der det er mulig å drive VA rasjonelt i fremtiden.

Vann og avløpsgebyrene har vært lave lenge pga. subsidiering av kommunen. Politikere ønsker ikke å bli Upopulære ved å øke vann og avløpsavgiftene, slik at investeringer på et gammelt vannledningsnett blir ofte nedprioritert. Kommunen har ledningsnett som er 60 år, som burde vært skiftet gradvis gjennom årenes løp. De siste 20 årene har bære vært nødreparasjoner av lekkasjer og andre skader.

Spørsmål "Hvordan er vann og avløp organisert i den kommune?"; dersom dette skal forstås som hvordan sektoren er organisert i en kommune og det ikke kan gis mer enn to alternativ, blir ikke svarene utfyllende. Mange kommuner kan ha innslag av både kommunal drift, interkommunalt samarbeid samt private vannverk (A/S).

Til spørsmålet "Er selvkost den beste måte å finansiere vann og avløpssektoren i fremtiden?": Dette er en komplisert spørsmål. Pr. definisjon, er det ingen andre metoder for kommuner. Så er det slik at i desentraliserte kommuner med et "bredt geografisk behov" blir fort kostnadene og derav gebyrene så høye at dette begrenser muligheten for å gjøre nødvendige investeringer. Men; det er ingen alternativ om en statlig/fylkeskommunal støtte - eventuelt at dette skal belastes ordinær ramme.

Generelt sett er investeringsbehovet i de fleste kommuner, svært høyt.

Svarene er avhengig av tidsperspektiv. Vi arbeider med lang tidshorisont innen dette området.

Kommunen har endel overordnet koordinering i forhold til VA området som vanskelig lar seg dekke over selvkost. I praksis vil det derfor ikke bli 100% selvkostdekning for VA.

Finansieringen for å styrke vann og avløpssektoren må løftes til et nasjonalt nivå. Det må bevilges mer penger til kommunene for å ruste VA sektoren til klimaendringene som er i ferd med å skje.

I saker knyttet til selvkost VA legges det fra omfattende vurderinger knyttet til behov og rammevilkår. Derfor mener jeg at politikerne har et godt grunnlag for vedtak tiltak og gebyrnivå. Det kan være at noen ikke er bevisst dette da det er selvkost, men jeg har inntrykk av at politikerne både har et ønske om gode VA-tjenester samtidig som de er bevisst et tilpasset og ikke for høyt gebyrnivå.

Hvorvidt selvkost er det beste systemet for finansiering av VA-tjenester er vanskelig å være kategorisk i forhold til, men ut fra dagens kunnskap mener jeg det er det beste. Dette kan kanskje kombineres med at staten bidrar i finansieringen ut fra ekstra dyre løsninger. Geografien og kostnadene med utbygging av VA pr. innbygger/abonnet er jo svært forskjellig i ulike deler av landet.

Selvkost fungerer der det er mange som kan dele på kostnadene, mens det ikke fungerer i kommuner der det er få abonnenter. På grunn av behovet for oppgradering og utbedring av eksisterende vann og avløpsnett så burde Staten gå inn med ekstra støtte. Enten i form av rentefrie lån eller tilskudd i annen form.

Kommunen er i gang med revisjon av planverktøyet, hvori inngår hovedplan VA. Selvkost er ikke et perfekt fordi det slår ulikt ut i kommuner med ulike utfordringer spesielt angående avløp vs miljø og dermed kostnad pr abonnent.

Sikker og trygg vannforsyning er styrende for hvilke tiltak som settes, i tillegg til krav fra myndigheter og lovverk, samt rett håndtering av avløp etter lover og forskrifter. Dette er først og fremst styrende for hvilke tiltak som prioriteres og hvilket nivå investeringene må være. Forstod ikke hva som ligger i vanninnsamling, regner med at det er overvann? Uklart, vanninnsamling brukes ikke i terminologien. Mye av overvannshåndteringen skal ikke belastes over VA-gebyret og selvkostbudsjettet, her er reglene og forventningene mer uklare.

Med et slik etterslep som er i VA, bør det etableres "investeringsstøtte"

Når man ser vedlikeholdsetterslepet i kommunene er det vel synlig at selvkost er utfordrende når det skal tas hensyn til gebyr. Og hvilken annen løsning er bedre?

Tror ikke fattige kommuner kommer lengre.. Bør det være statlige øremerkede føringer? Politiske prioriteringer vil variere... interessant debatt.. Lykke til!

Jeg vet ikke om politikerne mener de for nok informasjon for å kunne styre selvkostområde va, men jeg emner de får det.

Me har VA plan med tiltaksdel for eit nytt forsyningsområdr. Avløpsplanen er berre nokre år gamal, men vatn skal reviderast neste år.

Etter mi vurdering betyr sjølvkost at kommunen har moglegheit til å gjera dei naudsynte investeringar og

vedlikehold for å kunna oppretthalda standarden på desse tenestene i høve lovkrav og sikker leveranse av godt vatn.

Jeg forsto dessverre ikke hva som menes med spørsmålet «vann- innsamling» og svarte derfor Vet ikke.

Det brukes et begrep i undersøkelsen som vi ikke er kjent med "Vann-innsamling". I min besvarelse har jeg fra at dette er det samme som "Avløp-Avløpsnett"

Investeringsbehov: Vi leverer gode tjenester nå, men må bygge nytt vannverk for å ha to alternativer for levering.

Lekkasjeprosenten i vannledningene er for høy noe som vil medføre store investeringer i ledningsnettet. På avløp må renseanlegg utvides med sekundærrensing. Skal også bygge nytt renseanlegg i en utkant av kommunen.

Kommunen har vedtatt penger til å utarbeide hovedplan. I denne planen vil selvkost bli et tema og dermed også gi mer informasjon om området til både innbyggere og politikere som trolig vil bidra til økt informasjon. Vanligvis liten eller ingen diskusjon rundt finansiering av VA-tiltak, da dette ikke påvirker det kommunale budsjettet og dermed andre tjenester i kommunen.

Vet ikke hva du mener med vann - innsamling

Revisorer har stilt spørsmål ved finansiering av innovasjon over selvkost. Innovasjon er imidlertid essensielt for å opprettholde gode tjenester, og kostnadene til dette må anses som nødvendige i forhold til selvkostregelverket.

Det er betydelig lettere å få aksept for prosjekt på selvkostområde enn på rammeområde.

Svært lite/ikke involvert i slike spørsmål.

Informasjon til politikere avhenger av hvor godt de leser årsberetningen.

Vann - innsamling er et begrep som jeg ikke har hørt, lurer på om du tenker på overvannshåndtering? altså spillvann/overflatevann fra veier hustak og andre overflater.

Et av de større problemene i VA sektoren er å få vite hva som er definisjonen på drift og velikehold, da kun drift kan gå på selvkostfondet man bygger opp i VA - sektoren. Dette gjør at man blir mindre fleksible på gjennomføringen av tiltak, da de fleste tiltak som krever graving overgår grensesummen på 100 000,-.

Vanskelig å svare på om politikerne mottar nok informasjon, det må de svare for selv. Håper vi får spørsmål hvis de føler at de ikke får nok info. Vi har nylig revidert hovedplan VA, antar det var en oppfrisking for flere med tanke på VA området.

Er i prosess med rydding på dette området da det ikkje har våre fokus på sjølvkost her kun på låge gebyr.

Politikerne har lite fokus på VA. Det kommer nok både av at det er selvkost, samtidig med at de oppfatter VA-feltet som veldrevet.

Og så er vi litt "hemmelige tjenester", vi er ikke synlige da ledningsnettet er under bakken.

Me har svært store investeringar framfor oss fordi kommunen har vedteke å byggja ut kommunal vA i eit stort utbyggingsområde for reiseliv/hytter

Teknsk sektor er van med at vedlikehald av bygg, eigdomar og vegar vert nedprioritert til fordel for skule, barnehage og omsorg (menneske framfor ting). Derfor er sjølvkost viktig hjelpemiddel for å oppretthalda naudsynt standard på VA-feltet.

Økonomisk enhet:

Alternativet til 100 % gebyrdekning vil være økte midler fra staten.

Det passer veldig dårlig med ja og nei spørsmål på det over. Ei kommune har mange politikere med ulik kompetanse, forståelse og tilnærming til selvkost. Begge alternativ ja og nei blir da lett "feil". Det burde heller vært en skala fra 1 - 4 eller 1 - 5 også på det siste spørsmålet.

Har ikkje fått nokon info frå teknisk ang sjølvkost på VA

Staten må inn mer aktivt ift de store oppgavene som ligger foran kommunene ift vann og avløp i årene som kommer.

Jeg mener det er et vanskelig område for politikere som ikke alltid forstår akkurat hva selvkost innebærer, de har ofte et ønske om å etterlate seg store, flotte oppgraderinger og vise innbyggere hvilke gode prioriteringer de gjør for kommunen. Men dette skal gjøres uten at de vil ha økte gebyrer, dette er ikke forenlig.

I tillegg har jeg inntrykk av at selvkost kan bli en "hvilepute" for effektivisering og innovasjon, det strides mellom å effektivisere/spare penger og å beholde mange ansatte i arbeid.

I vår kommune er det svært god fagkompetanse og styring innafor VA-området. I forhold til landet generelt har me relativt høg andel utskifting og nybygging av anlegg. Men skulle likevel ynskje det var høgare, sidan utskiftingstakten er for låg, både generelt og for oss lokalt.

VAR utføres i vår kommune som et vertskommunesamarbeid med annen kommune (kapittel 20 i kommuneloven). Har derfor krysset for avtalebasert samarbeid.

