

FINANSIELL REVISJON | FORVALTNINGSREVISJON | FINANSFORVALTNING | SELSKAPSKONTROLL | RÅDGIVNING



FORVALTNINGSREVISJON

Saksbehandling

Snillfjord

September 2012

Forord

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført på oppdrag av Snillfjord kommunes kontrollutvalg i perioden februar 2012 til september 2012.

Undersøkelsen er utført i henhold til NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Revisjon Midt-Norge IKS vil takke alle som har bidratt konstruktivt med informasjon i undersøkelsen.

Orkanger, 14.9.2012

Anne Gråberg /s/
Ansvarlig forvaltningsrevisor

Anna Ølnes /s/
Prosjektmedarbeider

Sammendrag

Denne forvaltningsrevisjon er utført i henhold til bestillingen fra kontrollutvalget i Snillfjord kommune. Grunnlaget for våre vurderinger er basert på gjennomgang av dokumenter, statistisk materiale og intervju med ledelse og ansatte.

Hovedproblemstillingen for undersøkelsen har vært om det er lagt til rette for god og effektiv saksbehandling innen rammeområde Teknisk, landbruk og miljø i Snillfjord kommune. For å svare på hovedproblemstillingen har vi belyst to delproblemstillinger:

Delproblemstilling 1: Er det lagt til rette for god saksbehandling?

Statistisk materiale og intervju tyder på at stor saksmengde og vakanser gjør at kapasiteten kan være noe mangelfull ut fra dagens forutsetninger. De ansatte har tilstrekkelig formell kompetanse, kombinert med variert og relevant erfaring. Vi har inntrykk av at kommunen stort sett legger godt til rette for kompetanseutvikling, selv om kommunen muligens kunne hatt nytte av eksempelvis en kompetanseplan for en mer systematisk tilnærming av nytte og behov. Opplæring av nytilsatte blir beskrevet som noe mangelfull, og etter vår vurdering kunne kommunen hatt nytte av en mer systematisk tilnærming også på dette området.

Det vises til at sentrale retningslinjer og faste forumsmøter er de viktigste styringsredskapene i avdelingen. Det vises til at kvalitet og likebehandling sikres gjennom gode diskusjoner og lav terskel for å ta kontakt med andre ansatte. Selv om dette kan fungere i en "normal-situasjon", vil dette etter revisors vurdering føre til stor grad av sårbarhet og gjør at vi må stille spørsmål ved om den kvalitetssikringen som skjer i avdelingen er tilstrekkelig.

For revisor ser det ut til at dagens saksbehandlingssystem ikke fungerer på en god nok måte. Dette skyldes i hovedsak manglende kunnskap om selve systemet, og manglende mulighet for hjelp og støtte til å beherske systemet på en god måte. Data fra intervju tyder og på at potensialet for å bruke systemet som del av et kvalitetssikringssystem ikke er utnyttet.

Samarbeidet internt i avdelingen ser for revisor ut til å være godt og stor grad av fleksibilitet blant de ansatte bidrar på en positiv måte til at "arbeidet blir gjort". De faktorene som framstår som de største hindringene for større grad av effektivitet og kvalitetssikring er personavhengighet og manglende felles rutiner og retningslinjer. Et eksempel på dette er manglende system for å håndtere publikumshenvendelser. Det kan for revisor også se ut til at dette vært nyttig for kommunen å ta en gjennomgang av fordeling av arbeidsoppgaver mellom TLM og fellestjenesten.

I en liten organisasjon vil en av fordelene kunne være å lettere kunne samarbeide og dra nytte av hverandres erfaringer på tvers av enheter/virksomheter. Det kan se ut til at Snillfjord kommune har et forbedringspotensiale på dette området.

Delproblemstilling 2: Er saksbehandlingen i tråd med god forvaltningsskikk?

Statistisk materiale tyder på at byggesaksbehandlingen i Snillfjord kommune som en hovedregel skjer innen de lovgitte fristene.

Snillfjord kommune har egne etiske retningslinjer. Ikke alle kjenner til disse og de er heller ikke levende i det daglige arbeidet. Det ser allikevel ut som om de ansatte håndterer problemområder i tilknytning til habilitet og er bevist etiske problemområder.

Snillfjord kommune har ikke noen forpliktende og detaljert plan for ulovligheter/byggesaksbehandling. De har heller ikke gjennomført ulovlighetsoppfølging. Vår vurdering er derfor at kommunen ikke oppfyller lovens krav om å føre tilsyn i et slikt omfang at det kan avdekke regelbrudd.

Mens antall klager har økt noe i løpet av siste 5 – års periode, har antall opphevede saker vært mer stabilt. Det er allikevel vanskelig å trekke noen konklusjon av dette siden tallmaterialet er lite.

Hovedkonklusjon

Vår hovedkonklusjon er at Snillfjord kommune har utfordringer, og at det bare til en viss grad er lagt til rette for å kunne drive god og effektiv saksbehandling.

Vi anbefaler rådmannen å:

- utarbeide rutiner for kvalitetssikring
- sørge for at saksbehandlingssystemet fungerer etter hensikten
- gjennomgå arbeidsprosesser og styringssystem av saksbehandling i TLM for å utnytte kompetanse og kapasitet mer effektivt.
- legge til rette for samarbeid og erfaringsutveksling virksomhetene i mellom
- etablerer rutiner for å kunne føre tilsyn med byggesaker

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	8
1.1	Bestilling	8
1.2	Organisering av Snillfjord kommune	8
2	Undersøkelsesopplegget.....	10
2.1	Avgrensinger	10
2.2	Problemstillinger	11
2.3	Revisjonskriterier	11
2.4	Metode	12
3	Er det lagt til rette for god saksbehandling?.....	14
3.1	Revisjonskriterier	14
3.2	Data.....	15
3.3	Revisors vurdering.....	21
4	Er saksbehandlingen i tråd med god forvaltningsskikk?.....	23
4.1	Revisjonskriterier	23
4.2	Datainnsamling	23
4.3	Revisors vurdering.....	26
5	Høring	27
6	Konklusjoner og anbefalinger	29
6.1	Konklusjon	29
6.2	Anbefalinger	30
	Kilder.....	31
	Vedlegg 1	32

1 Innledning

Revisjon Midt-Norge mottok bestilling av forvaltningsrevisjon knyttet til saksbehandling i Snillfjord kommune i brev fra kontrollutvalgets sekretariat datert 16.2.2012. I dette kapitlet redegjør vi for bestillingen og gir noe bakgrunnsinformasjon om området generelt og for Snillfjord kommune spesielt.

1.1 Bestilling

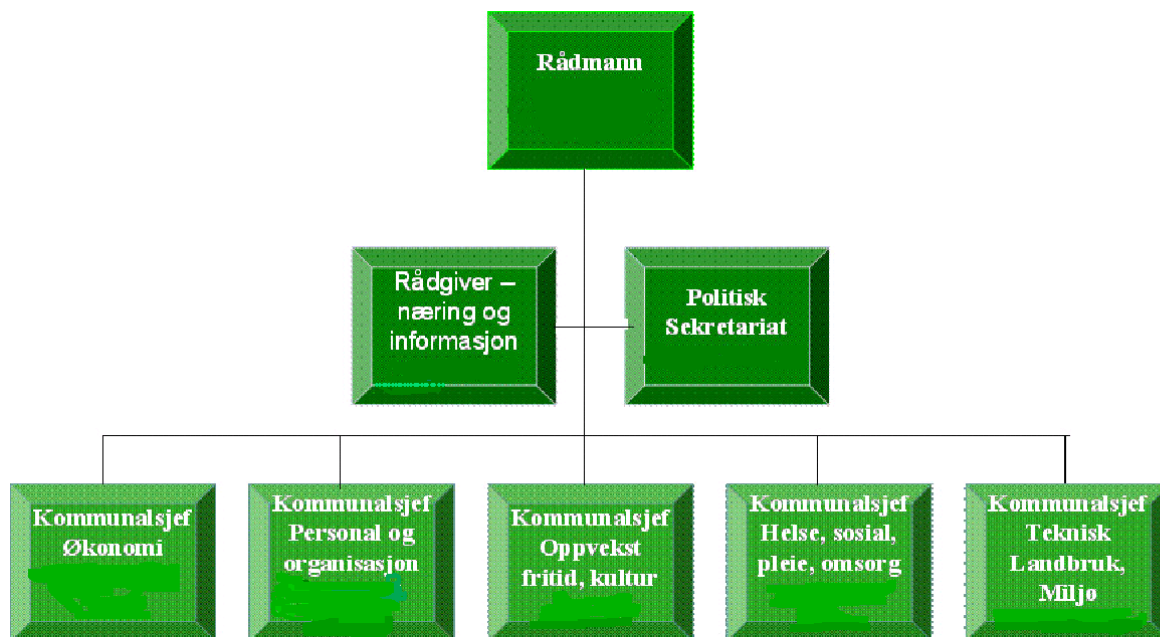
På bakgrunn av plan for forvaltningsrevisjon for 2010 - 2011¹ vedtok kontrollutvalget i sak 05/2012 å bestille en forvaltningsrevisjon som omhandler saksbehandling i Snillfjord kommune. Revisor utarbeidet en prosjektplan som ble sendt til kontrollutvalgets sekretariat i forkant av kontrollutvalgsmøte den 7.5.2012. I møtet sluttet kontrollutvalget seg til problemstillingene i planen og at prosjektet “ *...i hovedsak omhandler teknisk, landbruk og miljø, med en overordnet tilnærming til helse og oppvekst.*”

1.2 Organisering av Snillfjord kommune

I Årsberetning 2011 vises det til at det i 2011 ble forberedt endringer i kommunens administrative oppbygging. I følge rådmannen ble det igangsatt et arbeid hvor man ønsket å vurdere organiseringa i stab, administrasjon og ledelse i kommunen med et spesielt fokus på kompetanse- og informasjonsdeling. Prosjektet er ferdig, men endringene er foreløpig ikke gjennomført og det er derfor ikke gjort organisasjonsmessige endringer i Snillfjord kommune siste år. Figur 1 gir et bilde av den administrative organiseringen i Snillfjord kommune. I figur 2 synliggjør vi hvordan Teknisk, landbruk og miljø (TLM) er organisert.

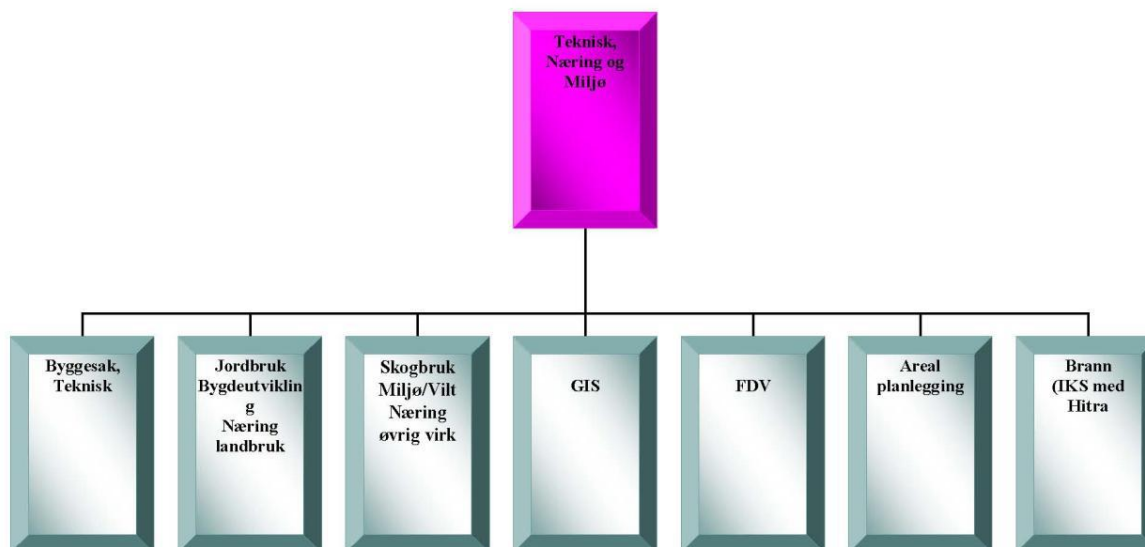
¹ Plan for forvaltningsrevisjon 2010 – 2011 behandlet i kontrollutvalget i sak 11/2010 og vedtatt i kommunestyret i sak 46/2010.

Figur 1. Administrativt organisasjonskart Snillfjord



Kilde: Hjemmeside Snillfjord kommune

Figur 2. Administrativt organisasjonskart av Teknisk, landbruk og miljø. Snillfjord kommune.



Kilde: Hjemmeside Snillfjord kommune

I følge kommunalsjefen har TLM totalt 18 årsverk fordelt på ca. 40 stillinger inklusive reinhold og brann. Ansatte i plan/saksbehandlingsstillinger er fordelt på følgende måte:

- Plan: To saksbehandlere (overordna planlegging og reguleringsplaner).

- Byggesaksbehandler: En saksbehandler.
- Landbruksavdeling: En saksbehandler, i tillegg til kommunalsjef.
- GIS: En stilling som er vakant, men lyst ut.
- FDV: En stilling som er vakant.
- Brannavdeling: Brannsjef for kommunen.
- I tillegg deltar saksbehandler næring i forumsmøtene på avdelingen.

Vi viser til kapittel 2 for en nærmere beskrivelse av saksbehandling og hvordan vi definerer dette begrepet.

2 Undersøkelsesopplegget

I dette kapitlet redegjør vi for hvilke problemstillinger som er utgangspunktet for undersøkelsen, og hvilke kriterier revisor bygger sine vurderinger og konklusjoner på. Metode og avgrensinger i prosjektet synliggjøres og her.

2.1 Avgrensinger

Prosjektet er avgrenset til i hovedsak å omhandle virksomhet *Teknisk, landbruk og miljø*. Vi har også intervjuet kommunalsjef for Helse og omsorg og kommunalsjef for oppvekst, kultur og fritid. Informasjon fra disse intervjuene har vi brukt mer som et "bakteppe" i forkant av informasjonsinnhenting fra TLM.

Vi har avgrenset prosjektet til å ikke omhandle særlovene, med unntak av plan og bygningsloven. Prosjektet er rettet mot administrasjonen og det arbeidet som gjøres der. Politiske beslutninger og saksbehandling på politisk nivå vil dermed ikke bli vurdert i undersøkelsen.²

Med saksbehandling mener vi i denne sammenhengen alt arbeid i et forvaltningsorgan som fører frem til et vedtak. Men samtidig må dette utgangspunktet avgrenses noe, da saksbehandlingen er underlagt en rekke regler, og vi vil undersøke etterlevelsen av noen av disse reglene. Formålet med undersøkelsen er å gi et bilde av saksbehandlingen i ved å belyse enkelte deler av den. På enkelte områder vil vi belyse enkelte typer saksbehandling

² Det forutsettes i kommuneloven kapittel 12 og forskriftene om kommunenes kontrollutvalg og revisjon av kommunale og fylkeskommunale virksomheter at en forvaltningsrevisjon ikke skal overprøve politiske prioriteringer.

mer spesifikt, eksempelvis byggesaksbehandling. Dette fordi denne type data kan fylle ut helhetsbildet.

2.2 Problemstillinger

Hovedproblemstillingen i undersøkelsen er:

Er det lagt til rette for god og effektiv saksbehandling innen rammeområde Teknisk. landbruk og miljø i Snillfjord kommune?

Disse elementene vil bli besvart ved hjelp av to delproblemstillinger:

- *Delproblemstilling 1: Er det lagt til rette for god saksbehandling?*
- *Delproblemstilling 2: Er saksbehandlingen i tråd med god forvaltningsskikk?*

Vi vil for det første undersøke om saksbehandlerne har kapasitet og kompetanse til å utføre oppgavene sine på en tilfredsstillende måte. Videre vil vi se om kommunen har rutiner for å kvalitetssikre saksbehandlingen, og om de ansatte har rutiner og retningslinjer som bidrar til å sikre en enhetlig linje i saksbehandlingen. Vi vil også vurdere samarbeidet og hvorvidt organisering bidrar til effektiv saksbehandling. Disse forholdene blir vurdert opp mot hensynet til likebehandling og forsvarlig saksbehandling.

Prinsippet om god forvaltningsskikk innebærer at all saksbehandling skal skje i tråd med regler og retningslinjer, at den skal være rettferdig og sikre likebehandling, og at forvaltningen skal opptre ryddig og åpent. Vi vil derfor undersøke om forvaltningslovgivningens saksbehandlingsregler etterlevs i saksbehandlingen, og om saksbehandlingen skjer i tråd med andre regler, retningslinjer og kommunale planer. En viktig del av dette er å undersøke om saksbehandlerne holder frister og om like saker blir behandlet likt. Spesielt vil dette gjelde byggesaksbehandling. Om handlinger er i tråd med etiske regler, er en viktig del av god forvaltningsskikk, og etiske problemstillinger som habilitet, vil også være tema for denne delen av undersøkelsen.

2.3 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er krav, forventninger eller referanser som innsamlet data vurderes opp mot. Kriteriene hentes for eksempel fra lov, forskrifter, politiske vedtak, forarbeider eller veiledere. Alle kriterier skal komme fra autoritative kilder. I denne undersøkelsen er kriteriegrunnlaget lov- og forskriftsbestemmelser fra forvaltningsloven, plan- og bygningsloven og forskrift om byggesak, og kommuneloven. Videre dokumenter fra Snillfjord kommune, som internkontrollhåndbok med etiske retningslinjer. På noen områder bruker vi også talldata for å sammenligne Snillfjord kommune med andre kommuner og gjennomsnittsgrupperinger.

Veileder i forvaltningsrevisjon³ viser til at kriterier kan utledes fra sammenlignbare kommuner eller virksomheters praksis når de er aksepterte forbilder, representerer beste praksis eller gjenspeiler en foretrukket praksis på det aktuelle området. I dette prosjektet har vi ikke grunnlag for å påstå at noen av dem vi sammenligner med representerer dette. Sammenligningen må derfor ikke oppfattes som at noen av grupperingene eller kommunene har en "fasit" for hvordan en situasjon skal være. Tallmaterialet kan imidlertid gi en beskrivelse av en situasjon og gi indikasjoner på en utvikling eller et forhold. Vi ønsker i denne sammenheng å vise til at krav til KOSTRA-rapportering følger av kommunelovens § 49 som slår fast at kommuner skal rapportere løpende over ressursbruk og tjenesteyting til departementet for bruk i nasjonale informasjonssystemer. Utdypende krav er gitt i forskrift om rapportering fra kommuner. I forskriftens § 8 stadfestes at det er kommunen selv som er ansvarlig for innrapporterte data.

Vi vil utdype kriteriene i kapitlene i tilknytning til den enkelte delproblemstilling.

2.4 Metode

Informasjonsgrunnlaget i rapporten er basert på gjennomgang av dokumenter, statistisk materiale og intervju med ledelse og ansatte. Intervju er valgt fordi det gir mulighet for å gå i dybden i, og nyansere interne prosesser.

Vi har gjennomført et oppstartsmøte med rådmannen, og vi har intervjuet rådgiver for næring og informasjon, kommunalsjefen for *Teknisk, Landbruk, Miljø* (heretter TLM) og øvrige ansatte med saksbehandlingsansvar i enheten. Vi har også gjennomført intervju med kommunalsjefene for *Oppvekst, fritid og kultur* (heretter *Oppvekst*) og *Helse, sosial, pleie, omsorg* (heretter *Helse*). Alle referatene fra intervjuene er verifisert. Totalt er 8 personer intervjuet.

Dokumenter og statistikk som undersøkelsen bygger på, er i stor grad hentet fra Snillfjord kommune, Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, Fylkesmannen i Nord-Trøndelag og Statistisk sentralbyrås KOSTRA-rapportering⁴. Vi har hatt fokus på å finne kommuner som er sammenlignbare størrelsesmessig⁵, i tillegg til at vi har lagt vekt på beliggenhet. Snillfjord kommune sammenligner seg selv med Roan og Flatanger og vi har ikke sett noen grunn til å

³ Veileder i forvaltningsrevisjon (NKRF, 2006)

⁴ KOSTRA (KOMmune-STat-RApportering) er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal virksomhet

⁵ Per 1.1.2011 har Snillfjord 992 innbyggere, Flatanger har 1109 innbyggere og Roan har 994 innbyggere.

ikke bruke de samme kommunene i våre sammenligninger. Ved bruk av statistikk fra SSB sammenligner vi også kommunen med KOSTRA-gruppe 5⁶. Statistikk og kvalitet på tall er avhengig av en rekke forhold, og vi må ta forbehold om mulig feilrapportering. Noen av KOSTRA -indikatorne defineres i vedlegg 1.

I en forvaltningsrevisjon på områder som dette er det alltid viktig å samordne innretning på undersøkelsen med Fylkesmannens tilsyn og kontroll med den aktuelle sektoren. Det er ikke gjennomført tilsyn innenfor TLM i løpet av de siste årene, men fylkesmannens landbruksavdeling og miljøvern avdeling har felles jevnlige dialogmøter med kommunen. Fylkesmannen har allikevel god kjennskap til eksempelvis byggesaksavdelingene, blant annet gjennom klagesaksbehandlingen, og vi har under gjennomføringen av denne undersøkelsen hatt kontakt med Fylkesmannen i Sør-Trøndelag for å dra nytte av deres kjennskap til virksomheten.

I tillegg til en oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor har en prosjektmedarbeider deltatt i prosjektet, og en styringsgruppe på to personer har kvalitetssikret undersøkelsen.

Bredden og omfanget av data som er innhentet fra ulike kilder tilsier at revisor har et egnet grunnlag for å vurdere de problemstillinger som er angitt for denne forvaltningsrevisjonen.

⁶ Små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter. Både Snillfjord og Flatanger tilhører denne gruppen. Roan tilhører kommunegruppe 6: Små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible inntekter.

3 Er det lagt til rette for god saksbehandling?

Dette kapitlet omhandler delproblemstilling 1 om det er lagt til rette for god saksbehandling i Snillfjord kommune. Som vist til tidligere er det visse forhold som må være på plass for at saksbehandlerne skal kunne drive forsvarlig saksbehandling. Formålet med denne delen av forvaltningsrevisjon er å undersøke om slike forhold er på plass i Snillfjord kommune.

Data er hentet fra intervju med ansatte i kommunen, fra dokumenter og fra statistikk fra Statistisk sentralbyrå.

3.1 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene for denne delen av undersøkelsen finnes i stor grad i overordnede forvaltningsrettslige prinsipper om rettsikkerhet, likebehandling og god og forsvarlig saksbehandling. Hovedhensynet i forvaltningsretten er hensynet til rettsikkerheten. Dette hensynet kan deles i et krav til riktige avgjørelser, rettferdig, rask og god saksbehandling og krav til forutberegnelighet. I forutberegneligheten ligger at innbyggere skal kunne forutse hvordan egen sak vil bli behandlet, blant annet ut fra kommunens praksis i lignende saker. Prinsippet om likebehandling er også en del av rettsikkerhetsbegrepet. Forvaltningslovgivningen inneholder ingen konkrete bestemmelser som krever at like saker skal behandles likt, men prinsippet er hevdvunnet grunnlag for et krav til saklig bruk av forvaltningsmyndighet.⁷

For å sikre rettsikkerhet, likebehandling og god og forsvarlig saksbehandling knytter vi dette til:

- Kompetanse og kapasitet
- Ledelse, kvalitetssikring, rutiner og retningslinjer
- Saksbehandlingssystem
- Organisering og samarbeid

⁷ Jf. Geir Woxholt: "Forvaltningsloven med kommentarer" 3. utgave, Gyldendal 1999, side 26.

3.2 Data

Her følger en presentasjon av resultatene fra datainnsamlingen.

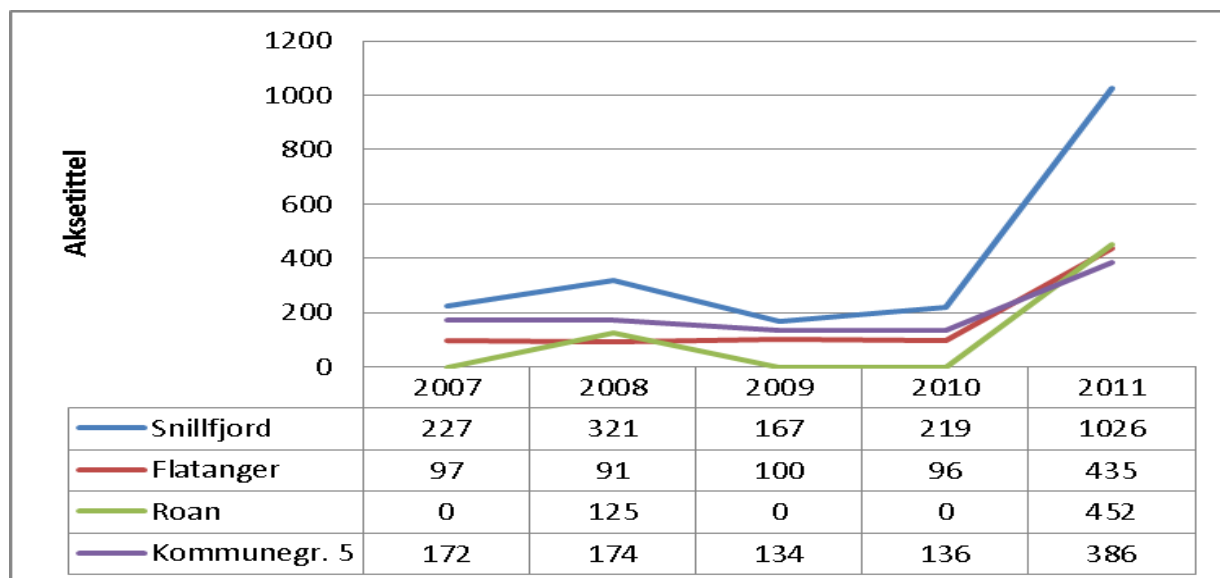
3.2.1 Kompetanse og kapasitet

For at kommunen skal kunne drive god og forsvarlig saksbehandling, må de ha kompetente saksbehandlere og tilstrekkelig personell.

De ansatte innen TLM har relevant utdanning (blant annet agrotekniker, bygningsingeniør, ingeniør innen miljø- og planleggingsteknikk og høyskoleutdanning innen skogbruk) og lang, brei og relevant erfaring.

På noen områder kan vi få et visst bilde av avdelingens arbeidsmengde ved å se på den saksmengden de behandler innenfor visse områder med saksmengden i andre kommuner. I figur 3 nedenfor har vi sammenlignet antall søknader om tiltak mottatt siste år per 10 000 årsinnbygger i kommunene.

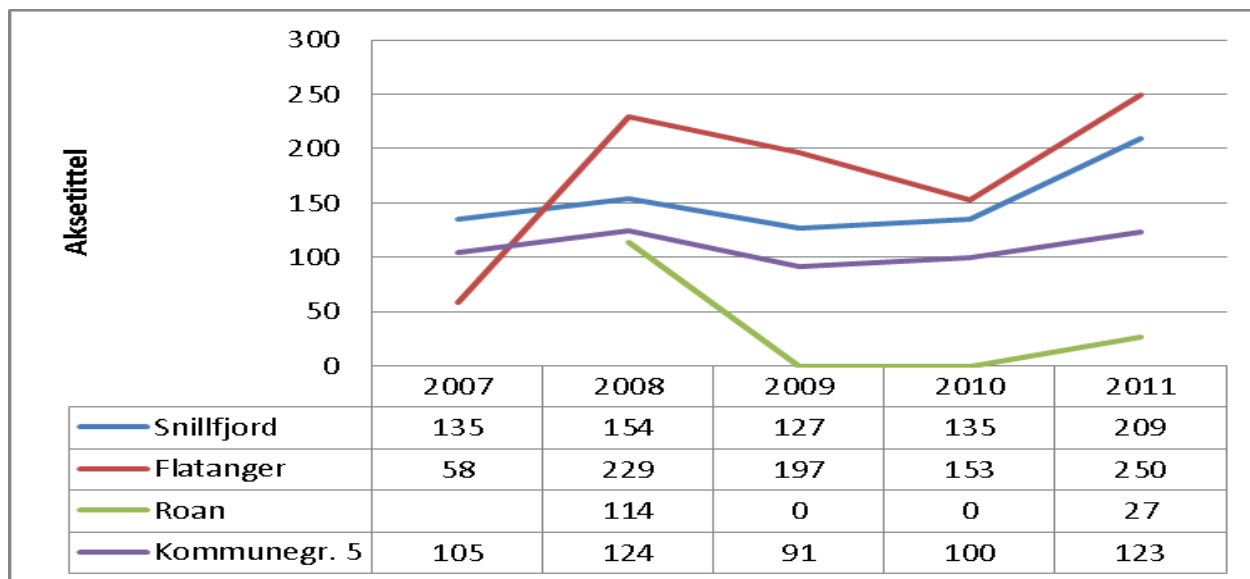
Figur 3: Antall søknader om tiltak mottatt siste år per 10 000 årsinnbygger⁸ i kommunen⁹



Kilde: SSB

⁸ Årsinnbygger er et konstruert begrep som tar hensyn til fritidsboliger også beslaglegger saksbehandlingsressurser i kommunen

⁹ 0 betyr at oppgave mangler

Figur 4: Antall meldinger om tiltak mottatt siste år per 10 000 årsinnbygger i kommunen¹⁰

Kilde: SSB

Figurene over viser at Snillfjord kommune i perioden 2007 – 2011 har hatt flere søknader om tiltak per innbygger enn både Flatanger, Roan og gjennomsnittet for kommunegruppe 5. I løpet av perioden har antall søknader variert fra 167 i 2009 til 1026 i 2011. I følge kommunalsjefen stemmer tallene med det inntrykket de selv har. Den store økningen som Snillfjord kommune har, forklares med antall fritidsboliger og at det antagelig er større aktivitet i Snillfjord på dette området enn i andre kommuner.

Ser vi på antall meldinger om tiltak per innbygger har Snillfjord kommune hatt en økning i antall saker i perioden. Snillfjord har stort sett hatt færre meldinger om tiltak enn Flatanger, men flere enn for gjennomsnittet i kommunegruppe 5. For de to årene vi har tall fra Roan (2008 og 2011), har Snillfjord mottatt flere meldinger om tiltak. Også disse tallene viser en økende tendens for Snillfjord kommune. I følge ansatte kan dette forklares med antall fritidsboliger. Kommunalsjefen utelukker ikke at det kan være feil i rapporteringen fra kommunene. Rapporteringsgrunnlaget kan også være forskjellig, noe som kan gi utslag i på oversikten.

Statistikken sier ikke noe om antall ansatte, og gir derfor ikke noe godt bilde på den reelle arbeidsmengden per ansatt. I intervju med ledere og ansatte spurte vi derfor om enheten har nok kapasitet til å ivareta de oppgavene som hører til fagområdet.

¹⁰ 0 betyr at oppgave mangler

Som vi viste til innledningsvis i rapporten (om organiseringen), har avdelingen tidvis hatt vakanser og per i dag er en stilling vakant innen GIS (geografisk informasjonssystem). Rådgiver landbruk har tatt en del oppmålingsoppgaver, det samme har en av saksbehandlerne innen plan. Kommunalsjefen gir uttrykk for at perioder med vakanse oppleves som en belastning på de gjenværende. Utbygging av Fv714 og vindkraftutbygging har i tillegg lagt et stort press på kommunen. I følge kommunalsjefen er ikke ressursene i samsvar med oppgavene. Årsberetningen for 2011 viser til de samme forholdene. Saksbehandlingen beskrives som mer kompleks, spesielt i forhold til klagebehandlingen, og det påpekes at kravene til ansattes kompetanse har økt. Årsberetninga peker på konsekvenser av vakanse og andre forhold som at slutføringa av private reguleringsplaner er noe på etterskudd og at oppfølginga av ulovligheter/byggesaksbehandling ikke ble gjennomført. Også ansatte viser til at kapasitetsproblemer kan skyldes vakanse i stillinger.

Kommunalsjefen har i tillegg til lederansvar også eget saksbehandlingsansvar. Vakanse har i perioder medført ekstra saksbehandlingsoppgaver. Det er ikke definert ressursfordeling innen disse ansvarsområdene. Tidsknapphet går i følge kommunalsjefen utover ledelsesfunksjonen.

Opplæring av nytilsatte beskrives til dels som mangelfull og det blir gitt uttrykk for at kommunen manger et opplegg for dette. I følge rådmannen er opplæringen av nytilsatte et tilpasset opplegg utfra behovene til den enkelte nytilsatte. Prinsippet er «learning by doing», noe som noen er fornøyd med, andre ikke.

I høringsmøtet opplyste rådmannen om at kommunen nylig har gjennomført en kompetansekartlegging, og konkludert med at de har nødvendig kompetansen (når man ser bort fra vakanse. I intervju med ansatte blir det gitt uttrykk for at per i dag ikke finnes kompetanseplan som gir føringer for målrettet kompetanseutvikling innen dette området. Oppfølging av kompetanseutvikling beskrives av ansatt som nokså tilfeldig. Ansatte gir imidlertid uttrykk for at det er positive holdninger til, og gode muligheter for kompetanseutvikling. På noen fagområder deltar ansatte også i nettverk med andre kommuner og disse blir betegnet som viktige fagmiljø. Det vises også til FM som en viktig aktør når det gjelder kompetanseutvikling og faglig påfyll.

3.2.2 Ledelse, kvalitetssikring, rutiner og retningslinjer

For å sikre at saksbehandlingen skjer i tråd med lover og regler og at kundene sikres lik behandling, er det viktig at virksomheten har visse rutiner for kvalitetssikring. Det er et lederansvar å sikre kvaliteten på saksbehandlingen. Gode rutiner og retningslinjer for

saksbehandlingen kan også være med på å sikre kvalitet og likebehandling. Det samme kan godt planverk.

Kommunen har et økonomisk dokument med budsjett og handlingsplan, men de har ikke en type virksomhetsplan som fungerer som styringsverktøy. I høringsprosessen opplyste rådmannen om at i tillegg til økonomiplanen, har kommunen egen tiltaksplan som fellestjenesten bruker. Tidligere hadde kommunen en virksomhetsplan med nokså detaljerte mål og tiltak. Den ble evaluert, og de fant ut at den var vanskelig å bruke.

Av andre styrende dokument vises det til at det i 1991 ble fattet et vedtak om at kommunen skulle utarbeide en samfunnsdel til kommuneplanen. Det er nå satt i gang en prosess på dette arbeidet. Arealdelen ble vedtatt i 2009, etter en lang prosess der den ble foreløpig vedtatt i 2007. I 2009 fant Fylkesmannen kommunens vedtak ikke gyldig, fordi noen innspill og innsigelser til planen ikke var tilstrekkelig avklart.

Rådgiver næring viser til at det ble oppnevnt en komité på oppdrag fra kommunestyret i 2010. Komitéen utarbeida ny næringsplan med strategier som meisle ut 4 satsningsområder. Næringsplan er tilnærmet den eneste "levende" plan/strategi rådgiver kjenner til, knyttet til næringsutvikling. Han gir også uttrykk for at det er lite systematikk på plan/dokumentarbeidet, og at det er en kultur for at man ikke helt ser behovet for et hjelpemiddel / styringsverktøy for å kunne arbeide systematisk.

I intervju sier kommunalsjefen at kommunen har et godt system med egne retningslinjer innen byggesaksbehandling og at landbruk og miljø har klare sentrale retningslinjer som lov og forskrifter og sentrale skriv og føringer. Delegasjonsreglementet er styrende med tanke på ansvar mellom politisk og administrativt nivå. Av styrende dokument på området vises det ellers til internkontrollhåndbok, men i intervju med ansatte blir det gitt uttrykk for at denne brukes lite i hverdagen.

I følge kommunalsjefen sikres kvalitet og likebehandling ved egne saksmøter og forumsmøter hver 14. dag. I disse møtene gjennomgås og justeres alle sakene inngående. Forumsmøtene blir betegnet som de viktigste styringsredskapene.

Innenfor de ulike saksområdene får vi ulike svar på spørsmålet om system for kvalitetssikring. Ved byggesak er det utarbeidet "personlige" maler og huskelister for kvalitetssikring, men det er utarbeida få retningslinjer, noe som gir sårbarhet, spesielt ved vakanse. Det blir vist til at de ikke har system som sikrer kvalitet og likebehandling, men at

de prøver å behandle folk likt. I saker hvor det skal utøves skjønn, behandles disse av formannskapet.

Det er laget en egen rutinebeskrivelse for utarbeidelse av reguleringsplaner. Sammen med milepælsliste i Esak skal dette sikre at planforslag får den nødvendige forankring både hos berørte parter og hos kommunale og regionale myndigheter. I høringsmøtet presiserte rådmannen at det ikke er bare for reguleringsplanområdet at det er utarbeidet rutinebeskrivelser, men for hele plan- og bygningslovsområdet.

Ved andre fagområder vises det til at de ikke har kvalitetssikringsrutiner, eller interne kommunale styringsdokument, men at de diskuterer saker på avdelingen. Det vises imidlertid til at ansatte er svært samkjørte når det gjelder vurderinger og tolkninger. Ansatte gir da også uttrykk for at det er lav terskel for å ta kontakt med kolleger og diskutere på avdelingen.

Vi har fått innspill på at det det interne kvalitetssystemet ikke er godt nok. Det mangler interne rutinebeskrivelser og føringer på viktige områder. Saksbehandlingssystemet tar eksempelvis høyde for milepæler og frister, men det er ikke godt nok da disse lett kan overses eller overstyres. Det beskriver heller ikke hva som skal vurderes og hvordan. Det vises til at enhetens saksbehandling i stor grad hviler på erfaring.

3.2.3 Saksbehandlingssystem.

Et hensiktsmessig saksbehandlingssystem vil kunne være et nyttig hjelpemiddel og være med og legge til rette for god saksbehandling.

Snillfjord kommune bruker saksbehandlingssystemet Esak. Kommunalsjefen betegner systemet som relativt brukervennlig, men ser svakheter i at systemet er noe ustabil. Server i Hemne og brukerstøtte i Trondheim blir heller ikke betegnet som optimalt. Et formelt system med brukerstøtte fungerer ikke i praksis; dette kan illustreres ved at noen av de oppnevnte superbrukerne ikke jobber i kommunen lenger. Noen av de ansatte sier at saksbehandlingssystemet fungerer greit, mens andre gir innspill på at de kan for lite til å utnytte systemet fullt ut. Det vises og til at det burde ligge et potensial i saksbehandlingssystemet for å kvalitetssikre saksbehandlingen. Saksbehandlerne ved TLM har ikke mulighet for å opprette sak; men må gi beskjed om dette til post- og arkivtjenesten. Saksbehandlingssystem i kommunen i kommunen skal oppgraderes.

I høringa tilføyde rådmannen at det er en sårbarhet med tanke på ustabil nettværk i Snillfjord, som gjør at server og viktige system er nede og utilgjengelig i perioder.

3.2.4 Organisering og samarbeid

Hvordan virksomhetene er organisert er et vesentlig element for å sikre god og forsvarlig saksbehandling. Samarbeid både internt og med andre enheter er et vesentlig element i dette.

Gjennom de intervjuene vi har gjennomført har vi fått inntrykk av at ansatte i enheten samarbeider godt og at de bruker hverandres kompetanse til å drøfte ulike saker. Det blir presisert at samarbeid på de ulike fagområdene er viktig; eksempelvis at ansvarlig for planarbeidet og byggesaksbehandler har god kontakt for å avklare forhold som hvordan tiltaket i en byggesøknad skal tolkes i forhold til gjeldende reguleringsplan, og hvordan en reguleringsplan vil slå ut med tanke på byggesaksbehandling. Forumsmøtene betegnes, som tidligere nevnt, som en viktig arena. Samtidig har vi fått innspill på at det ville vært mer hensiktsmessig om forumsmøtet ble avgrenset til fordel for et møteforum for de som jobber med samme, eller nært beslektede saker. I høringsmøtet informerte rådmannen om at de, internt ved TLM, har etablert et eget forum for plan- og byggesak.

På spørsmål om hvordan man håndterer vakanse gir ansatte uttrykk for at dette fungerer ved at andre kan steppe inn og utføre oppgaver ved prekære behov; oppgaver utover dette blir i liten grad utført. Dette skyldes både manglende kompetanse og kapasitet. Videre blir det gitt uttrykk for at situasjoner ved vakanse oppleves som problematisk ved at enheten er veldig personavhengig og at man mangler rutiner for å håndtere dette.

I intervju stiller ansatte spørsmål ved om det kan være overkapasitet på enkelte områder og for liten kapasitet på andre områder, og at det kan være noe å hente på tidsbruk, arbeidsprosesser og organisering av oppgaver. Vakanse oppleves som et problem ved at ansvarsområder har lett for å flyte. På den annen side betegnes dette som positivt ved at ansatte er fleksible og "trør til der det er behov". Det vises blant annet til at kommunen ikke har system for å følge opp tidsbruken, og heller ikke system for å håndtere henvendelser fra publikum. Det siste punktet innebærer at selv om publikum oppfordres til å gjøre avtaler på forhånd, er det mange henvendelser som må tas fortløpende. Dette tar både ekstra tid og kan gå utover andre som står i kø. Noen skjærer seg ved i perioder å stenge av telefonen. I intervju vises det og til en mulig effektiviseringsgevinst innen enheten ved å overføre arbeidsoppgaver til fellestjenesten; f.eks. enkle henvendelser fra publikum. Det vises også til mulighet for effektivisering ved merkantile oppgaver som innkreving av gebyr. Nytt saksbehandlingssystem vil i følge ansatt kunne sikre en effektiviseringsgevinst på dette

området. I følge kommunalsjefen har organisatoriske endringer vært diskutert i administrasjon uten at det er konkludert på området.

Som vi viste til innledningsvis ble det i følge rådmannen i 2011 igangsatt et arbeid hvor man ønsket å vurdere organiseringa i stab, administrasjon og ledelse i kommunen. Man ønsket spesielt å vurdere kompetanse- og informasjonsdeling Dette arbeidet ble av økonomiske årsaker stoppet av kommunestyret og er ikke fullført.

Samarbeidet med andre enheter i kommunen skjer i all hovedsak ved at kommunalsjef møter de andre lederne i ledersamlinger og ledermøter. Det blir fra kommunalsjefens side gitt uttrykk for at TLM som virksomhet er spesiell og at det er lite å lære av hvordan andre virksomheter jobber. Også kommunalsjef Helse sier i intervju at de ulike rammeområdene har ulike utfordringer og løser disse på forskjellige måter. Rådgiver næring sier i intervju at han ikke opplever organisasjonen som lærende, og at det er "tette skott" mellom de ulike enhetene.

3.3 Revisors vurdering

3.3.1 Kompetanse og kapasitet

For at saksbehandlere skal kunne drive forsvarlig saksbehandling, må de ha kompetente medarbeidere og tilstrekkelig personell.

Statistisk materiale og intervju tyder på at stor saksmengde og vakanser gjør at kapasiteten kan være noe mangelfull ut fra dagens forutsetninger. De ansatte har tilstrekkelig formell kompetanse, kombinert med variert og relevant erfaring. Vi har inntrykk av at kommunen stort sett legger godt til rette for kompetanseutvikling, selv om kommunen muligens kunne hatt nytte av eksempelvis en kompetanseplan for en mer systematisk tilnærming av nytte og behov. Opplæring av nytilsatte blir beskrevet som mangelfull, og etter vår vurdering kunne kommunen hatt nytte av en mer systematisk tilnærming også på dette området.

3.3.2 Ledelse, kvalitetssikring, rutiner og retningslinjer

For å sikre at saksbehandlingens skjer i tråd med lover og regler og at avdelingens kunder sikres lik behandling, er det viktig at avdelingen har visse rutiner for kvalitetssikring Det er et lederansvar å sikre kvaliteten på saksbehandling.

Det vises til at sentrale retningslinjer og faste forumsmøter er de viktigste styringsredskapene i avdelingen. Det vises til at kvalitet og likebehandling sikres gjennom gode diskusjoner og

lav terskel for å ta kontakt med andre ansatte. Selv om dette kan fungere i en “normal-situasjon”, vil dette etter revisors vurdering føre til stor grad av sårbarhet og gjør at vi må stille spørsmål ved om den kvalitetssikringen som skjer i avdelingen er tilstrekkelig.

3.3.3 Saksbehandlingssystem

Gode rutiner og retningslinjer for saksbehandlingen kan også være med på å sikre kvalitet og likebehandling. Et godt fungerende saksbehandlingssystem vil kunne være et viktig verktøy i så måte.

For revisor ser det ut til at dagens saksbehandlingssystem ikke fungerer på en god nok måte. Dette skyldes i hovedsak manglende kunnskap om selve systemet, og manglende mulighet for hjelp og støtte til å beherske systemet på en god måte. Data fra intervju tyder og på at potensialet for å bruke systemet som del av et kvalitetssikringssystem ikke er utnyttet.

3.3.4 Organisering og samarbeid

Hvordan virksomhetene er organisert er et vesentlig element for å sikre god og forsvarlig saksbehandling. Samarbeid både internt og med andre enheter er et vesentlig element i dette.

Samarbeidet internt i avdelingen ser for revisor ut til å være godt og stor grad av fleksibilitet blant de ansatte bidrar på en positiv måte til at “arbeidet blir gjort”. De faktorene som framstår som de største hindringene for større grad av effektivitet og kvalitetssikring er personavhengighet og manglende felles rutiner og retningslinjer. Et eksempel på dette er manglende system for å håndtere publikumshenvendelser. Det kan for revisor også se ut til at dette vært nyttig for kommunen å ta en gjennomgang av fordeling av arbeidsoppgaver mellom TLM og fellestjenesten.

I en liten organisasjon vil en av fordelene kunne være å lettere kunne samarbeide og dra nytte av hverandres erfaringer på tvers av enheter/virksomheter. Det kan se ut til at Snillfjord kommune har et forbedringspotensiale på dette området.

4 Er saksbehandlingen i tråd med god forvaltningsskikk?

Dette kapitlet omhandler delproblemstilling 2 om saksbehandlingen er i tråd med god forvaltningsskikk.

Data er hentet fra intervju, statistikk fra Statistisk sentralbyrås KOSTRA-rapportering, og fra Fylkesmannen.

4.1 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene for denne delen av undersøkelsen er hentet fra forvaltningslovgivningen og fra kommunens internkontrollhåndbok som blant annet inneholder etiske retningslinjer. Her vises det til retningslinjer for både habilitet og interessekonflikter; og personlige forhold, gaver med mer. Dette er relevante kriterier i denne undersøkelsen.

En nærmere redegjørelse av revisjonskriteriene følger av de enkelte underpunktene.

For å belyse denne problemstillingen har vi fokus på følgende områder:

- Saksbehandlingstid
- Etikk
- Tilsyn
- Klagesaker

4.2 Datainnsamling

4.2.1 Saksbehandlingstid

Når det gjelder data vedrørende saksbehandlingstid, har vi avgrenset dette til å omhandle byggesaksbehandling. Saksbehandlingstiden måles opp mot bestemmelser i forvaltningsloven, plan- og bygningsloven og byggesaksforskriften.

Forvaltningsloven stiller et overordnet krav om at alle saker skal avgjøres "uten ugrunnet opphold"¹¹. I tillegg krever loven at det skal sendes ut foreløpig svar om henvendelser ikke kan besvares innen rimelig tid, og for enkeltvedtak om saken ikke kan avgjøres innen en måned. For plan- og byggesaker gir særlovgivningen mer detaljerte frister. Blant disse er at byggesøknader som hovedregel skal være ferdigbehandlet innen 12 uker, og noen enklere

¹¹ Forvaltningsloven § 11A

saker innen tre uker.¹² Byggesaksforskriften bestemmer at deler av byggesaksgebyret skal tilbakebetales hvis kommunen ikke overholder fristen¹³.

Tabell 1 nedenfor synliggjør gjennomsnittlig saksbehandlingstid (kalenderdager) for saker med frist på 3 og 12 uker for kommunene Snillfjord, Flatanger og Roan i 2011.

Tabell 1. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid Snillfjord, Flatanger og Roan. Saker med 3 og 6 ukers frist. 2011. Kalenderdager.

	Snillfjord	Flatanger	Roan	Kostra - gr 5
Gj.snittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 12 ukers frist	42	35	45	40
Gj.snittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 3 ukers frist	18	21	12	16

Kilde: SSB

Figuren viser at Snillfjord kommune overholdt fristene for saker med både 12 og 3 ukers frist i 2011. For saker med 12 ukers frist, var gjennomsnittlig saksbehandlingstid for Snillfjord litt i underkant av tilsvarende måling i Roan, men litt lengre enn i Flatanger. For saker med 3 ukers frist, var gjennomsnittlig saksbehandlingstid i Snillfjord noe i underkant av saksbehandlingstid i Flatanger, men noe over tilsvarende tid i Roan. For begge variablene var resultatet på litt høyere enn gjennomsnittet for Kostra-gruppe 5.

4.2.2 Etikk

God etisk framferd og bevissthet om etiske problemstillinger er en viktig del av god forvaltningsskikk

Snillfjord kommune har Internkontrollhåndbok og delegeringsbestemmelser for administrasjonen i Snillfjord kommune. Etiske retningslinjer med blant annet fokus på habilitet inngår som en del av internkontrollhåndboka. Det fremgår at dokumenter er ajourført av rådmannen desember 2007. Ikke alle ansatte vi intervjuet kjente til at kommunen hadde etiske retningslinjer, og de etiske retningslinjene er ikke "levende" i det daglige. I intervju fremgår det at det er få situasjoner som har betydd vanskelige etiske avveininger. Det vises til at det er en bevissthet om habilitet og det beskrives heller ikke som et problemområde selv om saksbehandler med fagkompetanse må veilede den som trer inn som saksbehandler.

¹² Pbl. § 21-7

¹³ Forskriftens § 7-4

4.2.3 Tilsyn

Tilsyn er kommunenes virkemiddel for å følge opp at byggesaker skjer på en god og lovlig måte. Tilsyn kan dermed være ett av de viktigste virkemidlene kommunen har for å sikre at det oppføres gode bygg. Kommunene har en plikt til å føre tilsyn i byggesaker, og tilsynet må ses på som en del av kommunens ordinære oppgaver etter plan- og bygningsloven. Denne plikten ble presisert og skjerpet ved innføringen av ny byggesaksdel i plan- og bygningsloven sommeren 2010, jf. lovens kapittel 25.

Det er i stor grad opp til kommunen selv hvordan den ønsker å organisere og gjennomføre tilsyn, og kommunen har stor frihet til å velge hva tilsynene skal fokusere på. Kravet i loven er at tilsyn skal skje i et slikt omfang at det kan avdekke regelbrudd, jf. § 25-1 andre ledd. Tilsyn kan gjennomføres inntil 5 år etter utskilt ferdigattest. Loven sier eksplisitt at kommunen kan samarbeide med andre kommuner om tilsyn.

I Årsberetning 2011 står det at det var ønskelig at rammeområdet prioriterte oppfølging av ulovligheter/byggesaksbehandling i 2011. Dette ble ikke gjennomført på grunn av vakanse i stillinger og en del tyngre klagesaker som medførte mye tidsbruk.

Kommunalsjefen ga i intervju uttrykk for at det samme; at ulovlighetsoppfølging burde prioriteres. Han sier videre at byggesaksbehandler følger opp saker som de får henvendelser om, men at de ikke har tid til å drive oppsøkende kontroller selv. Det er særlig i tilknytning til hytteområder at det er en del ulovligheter knyttet til vei o.s.v. Ulovlighetsoppfølging er et tidkrevende arbeid, og det er ikke alt kommunen har kompetanse til å håndtere selv (mye jus). I følge kommunalsjefen hadde det vært gunstig med et samarbeid med andre kommuner på dette område. Avdelingen må ta disse oppgavene, men har ikke tilstrekkelige ressurser i følge kommunalsjefen. De har heller ikke noen forpliktende og detaljert plan på det.

4.2.4 Klagesaker

Antall klager, men spesielt antall klager som får medhold, til Fylkesmann kan gi et signal om kvaliteten på byggesaksbehandlingen og være et resultat av flere forhold som vi har undersøkt i dette prosjektet som kompetanse, kapasitet, kvalitetssikring, organisering, samarbeid med mer. Tabell 2 viser antall klager til FM i perioden 2007 – 2011¹⁴ for kommunene Snillfjord, Roan og Flatanger. I tabell 1 synliggjør vi antall byggesaker som er

¹⁴ 2011 data er kun fram til 1.7.2011

opphøvet av fylkesmannen. I vedlegg 2 forklarer vi ulike begrep i tilknytning til disse tabellene.

Tabell 2. Antall klager til Fylkesmannen på byggesaker. Snillfjord, Roan og Flatanger. 2007 – 2011.

	2007	2008	2009	2010	2011
Snillfjord	4	4 ¹⁵	6	4	7 ¹⁶
Roan	1	4	3	4	3
Flatanger	9	6	1	3	6

Kilde: Fylkesmanne i Sør-Trøndelag og Fylkesmannen i Nord-Trøndelag.

Tabell 3 viser antall vedtak i byggesaker som er opphevet av fylkesmannen etter klage. 2007 – 2011.

	2007	2008	2009	2010	2011
Snillfjord	0	1	3	1	2
Roan	0	1	0	2	1
Flatanger	3	0	1	1	3

Kilde: Fylkesmanne i Sør-Trøndelag og Fylkesmannen i Nord-Trøndelag.

Vi ønsker å gjøre oppmerksom på at dette er små kommuner med få saker. Små endringer kan derfor se uforholdsmessig store ut.

I løpet av perioden 2007 – 2011 har Snillfjord kommune hatt 25 klagesaker, Roan har hatt 15 og Flatanger har hatt 25. I løpet av samme periode har Snillfjord kommune hatt 7 opphevede vedtak, Roan 4 og Flatanger 8.

4.3 Revisors vurdering

4.3.1 Saksbehandlingstid

Statistisk materiale tyder på at byggesaksbehandlingen i Snillfjord kommune som en hovedregel skjer innen de lovgitte fristene.

¹⁵ En sak returnert. Returnert kan være resultatet der saken ikke burde vært oversendt FM eksempelvis fordi kommunen selv har tatt klagen helt eller delvis til følge.

¹⁶ En sak stadfestet delvis

4.3.2 Etikk

Snillfjord kommune har egne etiske retningslinjer. Ikke alle kjenner til disse og de er heller ikke levende i det daglige arbeidet. Det ser allikevel ut som om de ansatte håndterer problemområder i tilknytning til habilitet og er bevist etiske problemområder.

4.3.3 Tilsyn

Kommunene har plikt til å føre tilsyn i byggesaker, og tilsynet må ses på som en del av kommunens ordinære oppgaver etter plan- og bygningsloven. Tilsyn skal skje i et slikt omfang at det kan avdekke regelbrudd.

Snillfjord kommune har ikke noen forpliktende og detaljert plan for ulovligheter/byggesaksbehandling. De har heller ikke gjennomført ulovlighetsoppfølging. Vår vurdering er derfor at kommunen ikke oppfyller lovens krav om å føre tilsyn i et slikt omfang at det kan avdekke regelbrudd.

4.3.4 Klagesaker

Mens antall klager har økt noe i løpet av siste 5 – års periode, har antall opphevede saker vært mer stabilt. Det er allikevel vanskelig å trekke noen konklusjon av dette siden tallmaterialet er lite.

5 Høring

Et utkast til rapport har vært på høring hos rådmannen i Snillfjord kommune. I forbindelse med høringen fikk rådmannen tilbud om et høringsmøte. Høringsmøtet ble gjennomført den 6.9.2012. Verifisert referat fra høringsmøtet gjelder som høringsuttalelse, og følger rapporten som vedlegg 1.

Vi har nummerert punktene i høringssvaret og viser til disse i våre kommentarer nedenfor.

Noen avklaringer er tilføyd i høringssvaret. På bakgrunn av innspill i høringsprosessen har vi korrigert noen faktafeil og tilføyd noe informasjon i rapporten uten at vi kommenterer dette ytterligere. Dette gjelder punktene 1, 2, 3 og 4. Noen innspill fra rådmannen i høringsmøtet er ikke kommentert ytterligere. Vi har tatt stilling til og korrigert følgende punkter:

5. Kapittel 3.2.1: Rådmannen viste til at uttalelse om manglende kompetanse og ansvarliggjøring var subjektiv, og ikke nødvendigvis representativ for situasjonen..

Revisor er enig i denne vurderingen i dette tilfellet. Utsagnet er fjernet fra endelig rapport.

6. Kapittel 3.2.1: Rådmannen uttalte, om opplæringen av nytilsatte, at de har et tilpasset opplegg utfra behovene til den enkelte nytilsatte. Prinsippet er «learning by doing», noe som noen er fornøyd, andre ikke. Kommunens skal ta i bruk et nytt personal- og lønnsystem fra 1.1.2013.

Vi har tilføyd denne informasjon i rapporten. Dette har ikke endret vår vurdering.

7. Kapittel 3.2.1: Rådmannen opplyste om at kommunen nylig har gjennomført en kompetansekartlegging, og konkludert med at de har nødvendig kompetansen (når man ser bort fra vakante stillinger). Rådmannen ser ikke behov for en egen kompetanseplan.

Vi har tilføyd denne informasjonen i rapporten. Vi har ikke endret vår vurdering av dette forholdet.

8. Kapittel 3.2.2: Rådmannen avgjorde for noen år tilbake at daværende virksomhetsplan ikke skulle videreføres, da den var svært omfattende og fungerte dårlig som styringsdokument. I tillegg til økonomiplanen, er det en tiltaksplan, som fellestjenesten buker. Den har ikke vært aktuell å ta i bruk i andre avdelinger.

Vi har korrigert rapporten med disse opplysningene.

10. Kapittel 3.2.2: Rådmannen viser til at det er en subjektiv meningsytring at internkontrollhåndboken ikke er i bruk.

Intervju har vært en viktig kilde for informasjonsinnhenting i denne undersøkelsen. Alle utsagn kan betegnes som subjektive. I presentasjon av data legger vi vekt på at enkeltutsagn ikke blir styrende for en oppfatning.

Vi har ikke gjort endringer i rapporten vedrørende dette forholdet.

11. Kapittel 3.2.2: Rådmannen presiserte at det ikke er bare for reguleringsplanområdet at det er utarbeidet rutinebeskrivelser, men for hele plan- og bygningslovsområdet.

Vi har tilføyd denne informasjon i rapporten.

14. Kapittel 3.2.3: Rådmannen tilføyde at det er en sårbarhet med tanke på ustabil nettværk i Snillfjord, som gjør at server og viktige system er nede og utilgjengelig i perioder. Videre korrigerter rådmannen det som kommer fram om at kommunen har brukerstøtte i Hemne. Det har de ikke. De får brukerstøtte fra Trondheim/Oslo.

Vi har korrigert dette i rapporten.

15. Kapittel 3.2.3: Rådmannen presiserte at kommunen ikke skal ha nytt system, men at det skal skje en oppgradering.

Vi har korrigert dette i rapporten

16. Kapittel 3.3.4: Rådmannen kommenterte at samarbeid på tvers av enheter/sektorer ikke er hensiktsmessig utover dagens samarbeidsfora, fordi sektorene har svært forskjellige arbeidsoppgaver.

Vi har ikke endret vår vurdering av dette forholdet, men presiserer at samarbeid og læring ikke kun handler om spesifikke fagsaker, men vell så mye om kultur og vilje til læring og forbedring

17. Kapittel 3.3.4, s 20: Rådmannen informerte om at de, internt ved TLM, har etablert et eget forum for plan- og byggesak.

Vi har tilføyd denne informasjon i kapitel 3.2.4.

6 Konklusjoner og anbefalinger

6.1 Konklusjon

Hovedproblemstillingen i undersøkelsen er:

Er det lagt til rette for god og effektiv saksbehandling innen rammeområde Teknisk. Landbruk og miljø i Snillfjord kommune?

Vår hovedkonklusjon er at Snillfjord kommune har utfordringer, og at det bare til en viss grad er lagt til rette for å kunne drive god og effektiv saksbehandling.

Enheten har god kompetanse og det er stort sett lagt til rette for kompetanseutvikling. Både når det gjelder kompetanseutvikling og opplæring av nytilsatte, ser det til at kommunen har noe manglende planmessighet på området.

Vi ser at flere oppgaver ikke blir utført, og det kan se ut til at stor saksmengde og vakanser gjør at kapasiteten kan være noe mangelfull ut i fra dagens forutsetninger. Kommunen oppfyller blant annet ikke lovens krav om å føre tilsyn for å avdekke regelbrudd. Enheten ser for en stor del ut til å mangle et kvalitetssystem hvor det legges vekt på felles rutiner og retningslinjer. Selv om det er en god kultur for samarbeid, gjør dette at vi må stille spørsmål ved om den interne kvalitetssikringen er god nok. Det er viktig at ansatte behersker saksbehandlingssystemet og at potensialet i dette utnyttes på en best mulig måte. Det kan se ut til at kommunen kunne tjent på en gjennomgang av fordeling av oppgaver mellom fellestjenesten og TLM. Likeså vil samarbeid og erfaringsutveksling mellom virksomheter/enheter kunne bidra på en positiv måte i organisasjonen.

De etiske retningslinjene er ikke "levende" i det daglige. Vårt inntrykk er allikevel at de ansatte har et bevist forhold til etiske problemområder.

6.2 Anbefalinger

Revisor anbefaler rådmannen å:

- utarbeide rutiner for kvalitetssikring
- sørge for at saksbehandlingssystemet fungerer etter hensikten
- gjennomgå arbeidsprosesser og styringssystem av saksbehandling i TLM for å utnytte kompetanse og kapasitet mer effektivt.
- legge til rette for samarbeid og erfaringsutveksling virksomhetene i mellom
- etablerer rutiner for å kunne føre tilsyn med byggesaker

Kilder

Lover og forskrifter:

- Forvaltningsloven
- Plan- og bygningsloven og byggesaksforskriften
- Kommuneloven

Snillfjord kommune:

- Årsberetning 2011
- Internkontrollhåndbok
 - Etsiske retningslinjer

Øvrige kilder:

- Statisk sentralbyrå
- Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
- Fylkesmannen i Nord-Trøndelag

Vedlegg 1

Referat fra høringsmøte
Fra Snillfjord kommune: Rådmann Kai Terje Dretvik og leder for TLM Arild Monsen
Fra Revisjon Midt-Norge: Anne Gråberg og Anna Ølnes (referat)
Dato og sted: 07.9.2012. kl. 12:00. Revisjon Midt-Norge, Orkanger
Tema: Høring om forvaltningsrevisjon av saksbehandling

En foreløpig rapport fra forvaltningsrevisjon om saksbehandling med vekt på området teknisk, landbruk og miljø (TLM) har vært på høring hos rådmannen. Dette møtet var høringsmøte, der godkjent referatet gjelder som rådmannens høringsuttalelse til rapporten. Rapporten ble gjennomgått kronologisk, fra begynnelse til slutt. Begrepet rådmannen er brukt om både rådmannen og leder for TLM)

1. Kapittel 1.2, s 7: Rådmannen foreslo å ta bort navnene i organisasjonskartet.
2. Kapittel 1.2, s 8: Rådmannen presiserte at (både) GIS-stilling (og en stilling innen FDV) var vakant.
3. Kapittel 2.4, s 11: Rådmannen foreslo å tilføye at fylkesmannens landbruksavdeling og miljøvern avdeling har felles jevnlig møter med kommunen. Dette er ikke tilsyn, men dialogmøter.
4. Kapittel 3.2.1, s 14: Rådmannen presiserte at feilrapporteringen til KOSTRA like gjerne kan være hos de andre kommunene, og at tallene for Snillfjord kommunes vedkommende gir et riktig bilde. Det kan også tenkes at rapporteringsgrunnlaget er forskjellig, og at det gir utslag på oversikten.
5. Kapittel 3.2.1, s 15: Rådmannen viste til at uttalelse om manglende kompetanse og ansvarliggjøring var subjektiv, og ikke nødvendigvis representativ for situasjonen..
6. Kapittel 3.2.1, s 15: Rådmannen uttalte, om opplæringen av nytilsatte, at de har et tilpasset opplegg utfra behovene til den enkelte nytilsatte. Prinsippet er «learning by doing», noe som noen er fornøyd, andre ikke. Kommunens skal ta i bruk et nytt personal- og lønssystem fra 1.1.2013.
7. Kapittel 3.2.1, s 15: Rådmannen opplyste om at kommunen nylig har gjennomført en kompetansekartlegging, og konkludert med at de har nødvendig kompetansen (når man ser bort fra vakante stillinger). Rådmannen ser ikke behov for en egen kompetanseplan.
8. Kapittel 3.2.2, s 16: Rådmannen avgjorde for noen år tilbake at daværende virksomhetsplan ikke skulle videreføres, da den var svært omfattende og fungerte dårlig som styringsdokument. I tillegg til økonomiplanen, er det en tiltaksplan, som fellestjenesten buker. Den har ikke vært aktuell å ta i bruk i andre avdelinger.

9. Kapittel 3.2.2, s 16: Rådmannen informerte om at kommunen på lenger sikt vil skifte ut/ta i bruk nye system.
10. Kapittel 3.2.2, s 16: Rådmannen viser til at det er en subjektiv meningsytring at internkontrollhåndboken ikke er i bruk.
11. Kapittel 3.2.2, s 16 og 17: Rådmannen presiserte at det ikke er bare for reguleringsplanområdet at det er utarbeidet rutinebeskrivelser, men for hele plan- og bygningslovsområdet.
12. Kapittel 3.2.2, s 17: Rådmannen ville ha en nærmere forklaring på hva som menes med kvalitetssystem i rapporten. Kvalitetssystem forstås som felles system, elektronisk eller manuelle, som er styrende og rettleidende i den enkelte ansattes arbeidshverdag.
13. Kapittel 3.2.3, s 17: Rådmannen ville ha nærmere forklaring på hva som menes med at saksbehandlingssystemet kan overstyres. Revisor forklarte at tilbakemeldinger i intervju tyder på at det ligger en risiko i systemet for at innlagte frister kan forandres.
14. Kapittel 3.2.3, s 17: Rådmannen tilføyde at det er en sårbarhet med tanke på ustabil nettverk i Snillfjord, som gjør at server og viktige system er nede og utilgjengelig i perioder. Videre korrigerer rådmannen det som kommer fram om at kommunen har brukerstøtte i Hemne. Det har de ikke. De får brukerstøtte fra Trondheim/Oslo.
15. Kapittel 3.2.3, s 17: Rådmannen presiserte at kommunen ikke skal ha nytt system, men at det skal skje en oppgradering.
16. Kapittel 3.3.4, s 20: Rådmannen kommenterte at samarbeid på tvers av enheter/sektorer ikke er hensiktsmessig utover dagens samarbeidsfora, fordi sektorene har svært forskjellige arbeidsoppgaver.
17. Kapittel 3.3.4, s 20: Rådmannen informerte om at de, internt ved TLM, har etablert et eget forum for plan- og byggesak.
18. Kapittel 4.2.2, s 22: Rådmannen tok til etterretning at ikke alle ansatte kjente til de etiske retningslinjene.
19. Kapittel 4.2.3 (og 4.3.3): Rådmannen var enig i rapporten om at det ikke gjøres ulovlighetsoppfølging. I følge rådmannen har de ikke ressurser til å utføre både saksbehandling og tilsyn i henhold til plan- og bygningsloven.
20. Kapittel 6.2: Rådmannen tar anbefalingene til etterretning, og informerte om at noe av det anbefalingene tar opp, er det igangsatt prosesser for.

Rådmannen ga avslutningsvis uttrykk for at han hadde forventninger til at forvaltningsrevisjonen skulle gi en nøyere gjennomgang av saksbehandlingsprosesser.

Vedlegg 2

KOSTRA- indikatorer

- *Antall søknader om tiltak mottatt siste år per 10 000 årsinnbygger i kommunen:* Indikator for utbyggingspresset i kommunen. Ordlyden er endret fra "byggesøknader" til "søknader om tiltak" fra 2000 til 2001. Årsinnbygger er et konstruert begrep som tar hensyn til fritidsboliger også beslaglegger saksbehandlingsressurser i kommunen. Formel: $(\text{Antall søknader om tiltak mottatt siste år i kommunen} / (\text{Folkemengde i alt} + \text{antall fritidsboliger} * 3)) * 10000$
- *Antall meldinger om tiltak mottatt siste år per 10 000 årsinnbygger i kommunen:* Indikator for utbyggingspresset i kommunen. Årsinnbygger er et konstruert begrep som tar hensyn til fritidsboliger også beslaglegger saksbehandlingsressurser i kommunen. Formel: $(\text{Antall meldinger om tiltak mottatt siste år i kommunen} / (\text{Folkemengde i alt} + \text{antall fritidsboliger} * 3)) * 10000$
- *Gjennomsnittlig saksbehandlingstid, byggesaker (kalenderdager):* Gjelder søknader som krever ett trinns behandling, jf. PBL § 95, og som er i samsvar med gjeldende arealplaner.

Data hentes fra skjema 20, del C. Kommunene beregner selv gjennomsnittet av behandlede saker siste år. Saksbehandlingstiden for en enkeltsak beregnes slik:

Starttidspunkt: Antall kalenderdager regnes fra søknaden er registrert mottatt.

Sluttidspunkt: Når vedtak er sendt. For saker som behandles i flere trinn, skal sluttidspunkt settes når rammetillatelse eller avslag er gitt.

Produktkvalitet (for den som søker). Rask behandling av en byggesøknad er et kvalitetsaspekt for søkeren. Det reduserer ventetid og risikoen for ekstra kostnader som følge av venting. Gode rutiner i kommunen og godt plangrunnlag bidrar til kortere saksbehandlingstid. Lavt tall indikerer god kvalitet. (Presskommuner med mange hensyn krever grundigere saksbehandling, noe som bidrar til lengre saksbehandlingstid.)

Vedlegg 3

Begrepsforklaringer i tilknytning til klagesaker til FM:

Stadfestet: Kommunens vedtak er opprettholdt.

Opphevet: FM er ikke enig i kommunens vedtak. I de fleste saker blir saken sendt tilbake til kommunen for ny behandling etter at FM har påpekt en eller flere feil i kommunens saksbehandling/vurdering. I noen tilfeller treffer FM selv nytt vedtak i stedet for å sende saken tilbake til ny behandling i kommunen.

Returnert: Kan være resultatet der saken ikke burde vært oversendt FM, eksempelvis fordi kommunen selv har tatt klagen helt eller delvis til følge.

Trukket: Klager har selv valgt å trekke klagen.

Avvist: Saken er ikke realitetsbehandlet, men avvist fordi klagen er kommet for sent eller klager ikke har rettslig klageinteresse. Et avvisningsvedtak regnes som et nytt vedtak i saken som kan påklages.



Postadresse: Postboks 216, 7302 Orkanger

Hovedkontor: Statens hus, Orkanger

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no