



cutting through complexity™

**Sakshandsaming,
service og haldningar.**

**Forvaltningsrevisjon
Sveio kommune
2015**



Forord

Etter vedtak i kontrollutvalet i Sveio kommune i februar 2015 har KPMG gjennomført ein forvaltningsrevisjon retta mot sakshandsaming og service i kommunen. Denne rapporten er svar på kontrollutvalet sin bestilling.

Oppbygging av rapporten

Våre konklusjonar går fram av rapporten sin hovudbodskap. Kapittel 1 har ei innleiing til rapporten. Her vert problemstillingar, metode og revisjonskriteria presentert. I kapittel 2 er det gjort greie for fakta kring kommunens målsettingar, tiltak og opplevde utfordringar knytt til service og sakshandsaming. I slutten av kapitlet presenterast resultatet av ei testing av kommunen sin etterleving av sakshandsamingstid i forhold til gjeldande regelverk. I kapittel 3 presenterer vi våre vurderingar. Tilrådingane våre går fram av kapittel 4. Uttale frå rådmannen i Sveio kommune går fram av kapittel 5.

Vi ynskjer å takke kommunen for godt samarbeid under gjennomføringa av forvaltningsrevisjonen.

Stord, september 2015



Willy Hauge
Partner

Hovudbodskap

Føremål med forvaltningsrevisjonen

I denne forvaltningsrevisjonen har KPMG sett på temaet sakshandsaming, service og haldningar i Sveio kommune knytt til førespurnadar frå kommunen sine innbyggjarar. Føremålet har vore å evaluere korleis og i kva grad kommunen sikrar: 1) Eit høgt servicenivå overfor kommunen sine innbyggjarar, og 2) effektiv sakshandsaming i tråd med lovkrav. Det har også vore eit føremål at forvaltningsrevisjonen skal gje tilrådingar om forbetringstiltak, dersom det blir identifisert forbetringpunkt.

Våre vurderingar baserer seg i hovudsak på innhenta dokumentasjon og intervju med utvalde tilsette i kommunen. Under følgjer våre konklusjonar og tilrådingar.

Målsettingar/føringar for å sikre ynska servicenivå ovanfor innbyggjarane

Sveio kommune har målsettingar og føringar i sine overordna styrande dokument som tek i vare politiske målsettingar relatert til service.

For å oppnå ynska servicenivå i verksemda, ligg det etter vår vurdering ikkje klare nok føringar for rapportering på måloppnåing frå einingane og rammeområda, føringar som skal sikre samanheng med dei overordna måla. Dette medfører risiko for manglande samanheng mellom prioriterte tiltak i einingane og målsettinga om å vere ein god servicekommune.

I kva grad målsettingane/føringane følgast systematisk opp av leiinga

I tråd med allment aksepterte leiarprinsipp og standardar for internkontroll har leiinga i ei verksemd ansvaret for å etablere ein tilfredsstillande internkontroll. Her har vi mellom anna sett på om det ligg føre strukturar, retningslinjer, prosedyrar, rutinar, kommunikasjonsflyt og rutinar for å hente inn relevant informasjon, som bidrar til å sikre at verksemda når dei mål som er satt.

Vi meiner målsettingar/føringar for å vere ein god servicekommune delvis følgast godt opp i kommunen, gjennom tiltak som tenleg organisering av innbyggjarkontakta, faste møtестrukturar, fellesprosedyrar for sakshandsamarar og kursdeltaking. Det er behov for forbetring i nettstaden og elektronisk kommunikasjon med innbyggjarar og dette meiner vi er godt følgd opp gjennom kommunen sin IKT-strategi og handlingsplanar. Samstundes er det forbetringspotensial i korleis kommunen sikrar måloppnåing i heile verksemda.

- Det er potensial for å gjennomarbeide og kommunisere betre kva det inneber å vere ein god servicekommune, slik at det vert ei meir felles forståing kring betydning av målet i verksemda.
- Fellesprosedyrane er i form av tekniske arkivrutinar heller enn å skildre ynska serviceåtføring i sakshandsaminga. Mangel på dette gir risiko for at grunnleggande service blir ulik avhengig av rutinar/praksis i einingane.

- Det er ikkje systematisk opplæring i "kundehandsaming" og generell serviceyting i kommunen, noko som fleire respondentar saknar.
- Kommunen sikrar i dag ikkje tilstrekkeleg og relevant informasjon frå brukarar om opplevd servicegrad. Dermed vert det ikkje mogleg for kommunen å måle korleis kommunen yt service i forhold til målsettingar, andre kommunar eller nasjonale snitt. Utan systematisk innhenting av tilbakemeldingar vert også grunnlaget for kontinuerlig forbetring usikkert og tilfeldig, og ein kan risikere å ikkje gjere nok eller prioritere rette tiltak for å forbetre servicen i forhold til innbyggjarane sine opplevingar.

Opplevde utfordringar hos sakshandsamarar i servicearbeidet

Generelt var det gjennomgåande hos respondentane at det opplevast eit stort engasjement i eigen og andre einingar til å strekke seg langt i korleis ein yt kvarandre hjelp og yt service ut mot omverda.

Den utfordringa som blei trekt fram oftast knytt til å kunne yte god service er tilgjengelegheita til kommunen sine tilsette når innbyggjarar rettar spørsmål til kommunen. Særleg utfordrande i den forstand er einingane skule- og barnehagekontor og plan og næring.

Innan området oppvekst har det vore opplevd som ei utfordring at sakar stoppar opp. Dette området har vore og er eit særskilt sårbart område grunna mykje fråvær og at sentrale stillingar på skule- og barnehagekontoret ikkje er fylt i dag.

Det erfarast størst pågang av førespurnadar til kommunen retta mot tema teknisk/næring. Det var to utfordringar i servicearbeidet som gjekk fram i høve til dette. Det eine er at det er ulike forventningar til kva servicekontoret er meint å skulle svare på (herunder inneha av kompetanse), og kva spørsmål som skal gå vidare til plan og næring. Det andre er at tilgjengelegheita til sentral byggesakshandsamar er låg, skulda låg bemanning – det er éin tilsett som arbeider om lag 2/3 av stillinga si med byggesak i dag.

Etterleving av lovpålagte tidsfristar for sakshandsaming

Sentralt i regelverket om sakshandsamingstid for enkeltvedtak er forvaltningsloven § 11a som seier at forvaltningsorganet skal forberede og avgjere saken utan ugrunna opphald. Vidare at det skal givast førebels svar dersom førespurnaden ikkje kan svarast på innan ein månad etter at mottak.

I utvalet av sakar på skuleområdet har vi funne manglar i etterleving av reglane for sakshandsamingstid. Resultata syner at det er utfordringar med effektiviteten i sakshandsaminga på området, og at det er behov for ein gjennomgang og forbetring av dei interne rutineane med mål om å sikre at kommunen tek i vare lovfesta tidsfristar framover.

Når det gjeld byggesaker har vi lagt til grunn krava til sakshandsamingstid i plan- og bygningsloven. Analysen viser at det har vore ei auke i sakshandsamingstida,

men at kommunen etterlev dei lovpålagte fristane til sakshandsamingstid for byggesakar.

Tilrådingar

Etter vår vurdering bør dei mest sentrale oppfølgingstiltaka framover vere følgande:

1. Kommunen bør gjere tiltak for å sikre at kommunen etterlev lovfesta tidsfristar i sakshandsaming av enkeltvedtak innanfor område skule. Herunder sikre at det vert gitt eit førebels svar i alle tilfelle kor ein ser at ein førespurnad som gjeld enkeltvedtak ikkje kan svarast på innan ein månad.
2. Kommunen bør gjere tiltak for å sikre større tryggleik for at ein yt god service på alle områder i kommunen:
 - a. Sikre lik grunnleggande praksis for service. Til dømes gjennom
 - i. å skildre og kommunisere kva ein legg i målsettinga om å vere ein god servicekommune.
 - ii. å opprette og gjere kjend ei felles grunnleggande prosedyre for serviceåtfærd ved elektroniske, papirbaserte og munnlege førespurnadar.
 - b. Vurdere å innføre systematisk opplæring i "kundehandsaming" i einingar i kommunen som har utstrakt innbyggjarkontakt.
 - c. Utføre innbyggjar-/brukarundersøking med jamne mellomrom for å måle servicegrad og oppnå relevant informasjonsgrunnlag for kontinuerlig forbetningsarbeid.

Innhald

1	Innleiing	1
1.1	Bakgrunn, føremål og avgrensing	1
1.2	Problemstillingar	1
1.3	Metode	2
1.4	Revisjonskriteria	3
1.5	Overblikk over organisering i kommunen	3
2	Fakta	4
2.1	Målsettingar og føringar om service i Sveio kommune	4
2.2	Organisering av servicearbeidet i kommunen	6
2.3	Informasjon og dialog om servicetilbod og tenester	6
2.4	Rutinar for handsaming av førespurnadar	7
2.5	Opplevde utfordringar hos sakshandsamarar	9
2.6	Sakshandsamingstid	10
3	Vurdering	14
3.1	Etablerte målsettingar/føringar for å sikre ynska servicenivå	14
3.2	Oppfølging av målsettingane/føringane	14
3.3	Utfordringar i servicearbeidet	16
3.4	Etterleving av krav til sakshandsamingstid	17
4	Tilrådingar	18
5	Uttale frå rådmannen	19
	Vedlegg 1 Revisjonskriteria	20

1 Innleiing

1.1 Bakgrunn, føremål og avgrensing

Forvaltningsrevisjonen er forankra i kontrollutvalsmøte 25. november 2014 i Sveio kommune der sak om forvaltningsrevisjon i 2015 blei handsama.

Kontrollutvalet har deretter i møte 10. februar 2014 bedt KPMG om å utføre eit revisjonsprosjekt som skal sjå nærmare på sakshandsaming, service og haldningar i Sveio kommune, knytt til førespurnadar frå kommunen sine innbyggjarar. Føremålet er å evaluere korleis og i kva grad kommunen sikrar:

- eit høgt servicenivå overfor kommunen sine innbyggjarar
- effektiv sakshandsaming i tråd med lovkrav

Det er og eit føremål at forvaltningsrevisjonen skal gje tilrådingar om forbetringstiltak, dersom det blir identifisert forbetringstiltak.

Når det gjeld omgrepet service har forvaltningsrevisjonen vektlagt korleis kommunen handsamar og gir svar på ulike førespurnadar (som spørsmål og søknadar) frå innbyggjarar, og dekker ikkje heilskapleg tenesteyting/-kvalitet.

Service og effektiv sakshandsaming famnar vidt og grip inn i mange tenesteområder til kommunen. Einingane vi har inkludert i denne forvaltningsrevisjonen er offentleg servicekontor, tenestekontoret innanfor helse og omsorg, skule- og barnehagekontoret og plan og næring, alle område kor innbyggjarkontakt/sakshandsaming utgjør ein vesentleg del av arbeidet.

1.2 Problemstillingar

I forvaltningsrevisjonen er det svart på følgjande problemstillingar:

1. Kva målsettingar/føringar har kommunen etablert for å sikre ynska servicenivå overfor kommunen sine innbyggjarar?
2. I kva grad følgast målsettingane/føringane systematisk opp av leiinga?
Herunder til dømes sjå på
 - om/korleis kommunen arbeider med å bygge gode servicehaldningar
 - om/korleis kommunen sikrar at tilsette har tilstrekkeleg kunnskap til å ivareta gjeldande lover og reglar for sakshandsaming
 - om det gjerast målingar av servicenivå
3. Hos sakshandsamarar i kommunen, kva er opplevde utfordringar i forhold til å yte ønska servicenivå ved handsaming av førespurnadar?
 - a. Kor og i kva form ligg det føre utfordringar?
 - b. Kva er eventuelle årsaker til utfordringane?
4. I kva grad vert lovpålagte tidsfristar knytt til sakshandsaming etterlevd?
Her vurderast handsaming av førespurnadar frå innbyggjarar som gjeld enkeltvedtak regulert av forvaltningsloven, avgrensa til områda teknisk og oppvekst.

1.3 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i samsvar med krav i RSK001 Standard for forvaltningsrevisjon. Følgjande teknikkar vore nytta for å samle inn data:

1.3.1 Dokumentanalyse

Til grunn for rapporten ligg gjennomgang og analyse av sentrale dokument

- Administrativ organisering av Sveio kommune
- Personalreglement for Sveio kommune – del etiske retningslinjer
- Kommuneplan 2011-2013 – Strategisk samfunnsdel
- Økonomiplan 2015-2018, del Kommentarer frå organisasjonen
- Mal for årsrapportering med informasjon til rammeansvarlige
- Årsrapport 2014
- Delegeringsreglement i Sveio kommune, vedteke av kommunestyret 31. mars 2008
- Internt delegeringsreglement, 3.10.13.
- IKT-strategi 2014-2017
- Medarbeidarundersøking 2015
- Administrasjonsvedtak sak 1/14 organisasjonsendringar innafor Helse og omsorg – Tenestekontoret.
- Utkast til generell servicerutine på Tenestekontoret, per 5.5.2015.
- Arkivplan for Sveio kommune (<http://sveio.arkivplan.no/>). Herunder særskilt
 - Oppgåvefordeling mellom arkiv, leiar og saksbehandlar
 - Prosedyrar for saksbehandlarar Sveio kommune
 - Reglement for elektronisk kommunikasjon
 - Reglement for bruk av e-post i Sveio kommune

1.3.2 Testing av sakar

I revisjonen har vi gjennomført ein stikkprøvekontroll av dokumentasjon på sakshandsamingstid i 15 sakar frå skuleområdet i Sveio kommune. Fleirtalet av sakane er handsama i 2014. Meir informasjon om utvalet er å finne i faktadelen til rapporten.

1.3.3 KOSTRA-analyser

For å svare på i kva grad kommunen etterlev sakshandsamingstid innanfor byggesaker har vi tatt utgangspunkt i KOSTRA-tall¹.

Vi har sett på utviklinga i byggesakshandsaming i Sveio kommune frå 2011-2014. I tillegg undersøkt kommunen sin utvikling i forhold til enkeltkommunar i samanliknbar kommunegruppe i 2012-2014. Det er totalt 53 kommunar i denne gruppa, og dei vert kjenneteikna som "mellomstore kommunar med middels bundne kostnader per innbyggjar, middels frie disponible inntekter".

¹ KOSTRA (KOMmune-STat-RApportering) er eit nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal (og fylkeskommunal) verksemd. Informasjonen skal gi betre grunnlag for analyse, planlegging og styring i kommunar og fylkeskommunar, og gi grunnlag for å vurdere om nasjonale mål blir nådd.

1.3.4 Intervju

I samband med forvaltningsrevisjon er det gjennomført sju enkeltintervju med høvesvis rådmann, kommunalsjef utvikling og IKT (med ansvar for offentleg servicekontor, IKT og rammeområdet teknisk/næring), to sakshandsamarar frå offentleg servicekontor, sakshandsamar tenestekontoret, sakshandsamar skule og sakshandsamar plan og næring.

Intervju har vore ei sentral informasjonskjelde, og utval av personar er basert på forventa informasjonsverdi, personar si erfaring og formelt ansvar i høve til definert føremål og problemstillingar. Data frå intervju er verifisert av respondentane, dvs. at respondentane har fått høve til å lese igjennom referata og gjere eventuelle korrigeringar.

Datainnsamlinga vart avslutta 04.09.15.

Rapporten har vore sendt rådmannen til uttale.

1.4 Revisjonskriteria

Revisjonskriteria er dei krav og forventningar som kommunen vert revidert i høve til².

I denne forvaltningsrevisjonen har følgjande kjelder vore nytta for revisjonskriteria:

- Kommuneloven § 23 med lovforarbeid om rådmannens internkontroll
- Politisk vedtekne målsettingar relatert til service
- Forvaltningsloven
- Plan- og bygningsloven
- Anerkjent god praksis for internkontroll

Revisjonskriteria for vil bli referert til undervegs i rapporten, og er utdjupa i vedlegg.

1.5 Overblikk over organisering i kommunen

Den administrative organiseringa i kommunen består av to nivå:

- Rådmann, med kommunalsjefar og økonomisjef.
- Einingane plan og næring, drift og anlegg, helse og rehabilitering, pleie og omsorg, butiltak for funksjonshemma, kultur, barnevern, oppvekstsenter, NAV med flyktning, to barnehagar og fem skular.

I tillegg kjem stab/støtte som består av dei fem einingane IKT, økonomi, løn og personal, skule og barnehagekontor og offentleg servicekontor.

² RSK001 Standard for forvaltningsrevisjon, Noregs kommunerevisorforbund.

2 Fakta

I dette kapitlet gjer vi greie for fakta kring kommunens målsettingar og tiltak samt opplevde utfordringar knytt til service og sakshandsaming. I slutten av kapitlet presenterast resultatet av ei testing av kommunen sin etterleving av sakshandsamingstid.

2.1 Målsettingar og føringar om service i Sveio kommune

2.1.1 Verdier og overordna målsettingar

Dei overordna interne verdier og målsettingar i kommunen går fram av dokumentet "Administrativ organisering". Dette gjeld frå 1. august 2013. Einingsleiarar, tillitsvalde, AMU og fleire har vore involvert i prosessen med å utarbeide dokumentet.

I dokumentet står at visjon og verdier til kommunen er: "Verdigrunnlaget skal gjenspegle Sveio kommune sin visjon: Vilje til vekst – ein god stad å bu. Ver: Uredd, raus, open, lojal."

Under målsettingar står det: "Samfunnsoppdraget skal gjennomførast i samsvar med politiske mål. Sveio kommune er ein lærande organisasjon som sett innbyggjaren i sentrum. I Sveio kommune ...

- leverer me tenester av god kvalitet. Kommunen skal gje eit differensiert og tilpassa tenestetilbod i tråd med sentrale overordna føringar
- arbeider alle tilsette for at Sveio kommune er ein god servicekommune
- er alle tilsette fleksible og handlar saman på tvers av faggrensar og einingar
- verdsett leiarar ulik kompetanse og styrkar den faglege kompetansen hjå dei tilsette
- arbeider alle tilsette aktivt for eit godt arbeidsmiljø
- har alle tilsette eit miljøansvar"

Dokumentet har vore tema i leiarforum, felles møteforum, samt vore sendt til alle tilsette. Leiarforum er eit månadleg møte mellom leiarar ned til einingsleiar nivå. Forumet skal mellom anna nyttast til strategisk utvikling, å klargjere grenselinjer mellom eining, stab/støtte og kommunalsjefar, og stimulere til ei meir open og reflekterande arbeidsform på tvers i organisasjonen.

Frå sakshandsamarnivå gjekk det fram at det styrande dokumentet er gjort kjent i einingane. Medan verdiane til kommunen var godt kjende og har vore arbeida mykje med, har det derimot i liten grad vore kommunikasjon og arbeid rundt betydinga av målsettingane. Samstundes gjekk det fram fleire "lokale" målsettingar og fråsegner om servicenivå, til dømes:

- Frå nettsida går det fram at servicekontoret har mål om å sette brukaren i sentrum, og skal gi brukaren raske svar og gode tenester. Det blei beskriven at "målet er at ingen skal gå frå kommunen utan å vite kva dei skal gjere vidare".
- Innan plan og næring ønsker ein ved kjappe og tydelege svar å forbetre ryktet plan- og bygningsetatar har på nasjonalt basis.
- Det arbeidast med ei eigen serviceerklæring/-rutine for tenestekontoret.

2.1.2 Ethiske retningslinjer

I føremålet til kommunen sine etiske retningslinjer står det: "Med utgangspunkt i at Sveio kommune skal vera ein god kommune å bu i, er det ein føresetnad at kommunen er serviceorientert og at oppgåvene vert utførte på ein skikkeleg måte." Dei etiske retningslinjene har vidare fokus på å styrkje innbyggjarane sin tillit til kommunen, og peikar på ei rekke forhold som inngår i at tilsette som representerer kommunen utviser etisk forsvarleg framferd.

2.1.3 Krav til rapportering frå rammeområda

Kommunen nyttar ein rapporteringsmal for årsrapportering frå kvart rammeområde. Rammeansvarlege samordnar informasjon frå einingsleiarane til denne rapporteringa.

I malen blir kvart rammeområde under "hovudutfordringar" bedd om å skildre deira utfordringar og mål. Ein kommentar i malen oppfordrar om å sjå dette i samanheng med dei overordna måla for rammeområdet. Ved årsslutt skal det enkelte rammeområdet kort skildre "korleis rammeområdet gjer Sveio til ein god stad å bu", samt "mål og måloppnåelse" for året som har gått. Her står at konkrete tiltak og arbeid som er gjort skal skildrast og samanliknast med dei hovudutfordringane som rammeområdet satt opp før starten av året.

2.1.4 Delegering av mynde

Kommunen har eit delegeringsreglement med føremål om å oppnå effektiv sakshandsaming og klår ansvarsdeling. Dokumentet skal "lesast og skal praktiserast ut frå ønskje om rask sakshandsaming, god service og tryggleik for dei einskilde innbuarar". Det viser kva mynde som er delegert til politiske organ og kva som er delegert til rådmannen.

Vidare tildeling av mynde til å ta avgjersler frå rådmann til administrasjonen er formalisert i eit internt delegeringsreglement. Mynde er her fordelt på ulike område, men ikkje alle. Kommunalsjefnivå er delegert mynde innan ulike områder innanfor opplæringslova og barnehagelova. Einingsleiarar på skule er gitt fullmakt til å ta avgjersler i enkelte saker, til dømes karakterfritak. Når det gjeld enkeltsaker knytt til individretta helse- og omsorgstenester, med visse unntak, er avgjerslemynde delegert til einingsleiararnivå innan pleie og omsorg og helse- og rehabilitering. Delegering av mynde er også gjort til einingsleiararnivå på ei rekke områder i plan og- bygningsloven.

Reglementet seier generelt at kommunalsjef eller einingsleiar kan vidaredelegere si mynde internt innanfor aktuelt rammeområde eller eining (unntatt økonomiansvar), dersom ikkje delegeringsvedtak eller delegeringsreglement set uttrykkeleg sperre for dette.

2.2 Organisering av servicearbeidet i kommunen

2.2.1 Einingar med særskilt innbyggarkontakt

Sveio kommune oppretta støtteininga offentleg servicekontor i 2002. Kontoret er plassert ved inngangen til kommunehuset. Det er eit inngangspunkt for alle typar førespurnadar og ei rekke tenestetilbod i kommunen. Servicekontoret gir informasjon og rettleiing, og har mellom anna ansvar for resepsjon og sentralbord, handsaming av all inn- og utgåande post, journalføring i saksarkivet Websak, diverse eigen sakshandsaming (t.d. startlån og bustønad) samt nettstaden til kommunen. Kontoret har ei intern rulleringsordring mellom dei ulike oppgåvene. Ved sidan av å handtere og fordele all post, tar kontoret i mot førespurnadar per e-post, elektroniske skjema på nettsida, via telefon og ved personlig oppmøte. Servicekontoret rettleiar søkarar innanfor mange ulike sakshandsamingsområder, med unntak av søknadar til helse og omsorg som er eit heilt åtskilt område.

I 2014 oppretta kommunen eit eige tenestekontor for kartlegging, vurdering og tildeling av dei lovheimla helse- og omsorgstenestene. Kontoret er plassert i administrasjonsbygget på Sveio Omsorgssenter. Tenestekontoret nyttar eit eige journalsystem som er skilt frå den journalføringa som gjerast av offentleg servicekontor. Etablering av tenestekontoret har hatt mål om å sikre betre kontroll på mottak, handsaming og gjennomføring av søknader og påfølgjande tenestevedtak. Møter med søkjarar/ tenestemottakarar i skjer i heimen og på institusjon i tillegg til på tenestekontoret. I intervju blei det opplyst at det har vore haldt interne informasjonsmøter om tenestekontoret, men at det er behov for informasjon ut til innbyggjarane om kva som er tenestekontoret sine oppgåver. Dette skal det jobbast vidare med.

Utover desse inngangspunkta utøver ulike einingar sakshandsaming og servicearbeid, slik som informasjon, rettleiing og anna brukarkontakt, knytt til dei spesifikke fagområder.

2.3 Informasjon og dialog om servicetilbod og tenester

2.3.1 Kjelder til informasjon og dialog om tenestene

Kommunen sin nettstad er ein sentral kanal for informasjon ut til innbyggjarane. I tillegg vert det gitt informasjon til lokalsamfunnet gjennom lokalaviser, og gjennom enkelte trykksaker anten frå servicekontoret eller frå tenesteområda.

Nettsida inneheld ulike elektronisk skjema som også gjer nettsida til ein kanal for informasjon inn til kommunen. Under "kontakt oss" kan ein sende inn "spørsmål eller kommentarar" i eit uspesifisert skjema. For å kanalisere flest moglege førespurnadar til kommunen gjennom servicekontoret skal det bevisst ikkje vere lagt ut kontaktinformasjon til andre tilsette på nettsida. Eit unntak er at det er lista kontaktinformasjon til ei rekke tilsette innan helse og omsorg.

Andre faste kjelder til informasjon og dialog kring kommunen sine tenester er fysiske oppmøte, telefon, brev og e-post til servicekontoret, samt bruk av Sveio kommune sin Facebook-profil. I tillegg kjem ulike folkemøter og dialog med brukargrupper relatert til kommune- og næringsutvikling.

Ansvar for å ta i vare oppdatering av nettsida, samt Facebook-sida til kommunen, ligg hos offentleg servicekontor. Ein tilsett her har ansvar for å oppdatere nettsida, men det er kvar eining som avgjer kva informasjon som skal ligge ute om egne tenester. Den tilsette

på servicekontoret sender ut e-post to gongar i året til einingsleiarane og spør om dei ynskjer å oppdatere denne informasjonen.

Det er ei felles oppfatning hos dei intervjua at det er behov for å vidareutvikle nettstaden til kommunen. Det var stor semje i at det må bli enklare for den enkelte å finne fram på sida. Teknisk løysning med mellom anna elektroniske skjema må forbeholdt, og nettstaden ligg etter på design. Desse utfordringane og andre inngår også i IKT-strategien til kommunen. Her er det formulert mål om å oppnå meir medverknad og effektiv kommunikasjon med innbyggjarar, brukarar og næringsliv, og til dømes ynskje om meir elektroniske sjølvbetjeningstenester. På tidspunktet for denne revisjonen er ynskje om midlar til å forbetre nettsida spelt inn til budsjettprosessen.

2.3.2 Brukarundersøkingar

Gjennomgangen har vist at kommunen ikkje har gjennomført brukarundersøkingar ovanfor innbyggjarane om tilfredshet med kommunen sin service, tenester, sakshandsaming eller liknande dei siste ti år. Dette blir opplyst å skuldast manglande kapasitet.

Kommunen har derimot prioritert å utføre interne medarbeidarundersøkingar kvart andre år. KS sitt standardverktøy nyttast. Svarprosenten på sist undersøking var 77,3 %. I undersøkinga inngår spørsmål om i kva grad den tilsette *trur* kommunen har eit godt omdømme mellom innbyggjarane, og om dei *trur* brukarar er nøgde med tenestene. I undersøkingane frå 2013 og 2015 låg totalskårane til kommunen på desse indikatorane på mellom 4,2-4,6, noko som var 0,1- 0,2 under landsgjennomsnittet begge år.

Målet med denne undersøkinga er imidlertid ikkje å måle tilfredshet med kommunen sin service og sakshandsaming, men å gje kommunen eit samla bilete av medarbeidarane sitt syn på eigen arbeidssituasjon, samt vere eit internt verktøy for medarbeidarmedverknad og forbetringstiltak for den enkelte einingsleiar.

2.4 Rutinar for handsaming av førespurnadar

2.4.1 Felles reglement/rutinar for sakshandsaming og første svar

Sveio kommune har nyleg etablert ein arkivplan som skal nyttast som arbeidsreiskap av alle tilsette i kommunen. Planen gir informasjon til alle som handterer dokument om kva retningslinjer som må følgjast. Planen listar den interne fordelinga av oppgåver mellom sentralarkiv (offentleg servicekontor), sakshandsamar og leiar. Nokre grunnleggande fordelingar når det gjeld mottak av førespurnadar er:

- Sentralarkivet skal motta, åpne, sortere, stemple, journalføre og skanne all inngående post.
- Sakshandsamarar skal levere personleg adressert post (papirdokument, telefaks og e-post) til sentralarkivet for journalføring, men kan sjølv registrere e-postar inn i saks-/arkivsystem.

Når det gjeld førespurnadar per post registrerast alltid sakar/søknadar av servicekontoret, som så vidareformidlar til relevant sakshandsamar for vidare handsaming. Det finst ei generell prosedyre for sakshandsaming som gjeld for alle brukarar av Websak. Rutinen syner kontrollrutinar og ansvar ved aktuell sakshandsamars gjennomgang av ny inngående post etter at den er registrert av postmottak. Mellom anna skal ein kontrollere at rett

saksansvarlig er satt og at dokumentet er distribuert rett, eventuelt sende melding til postmottak dersom ikkje. Det skal først på svarfrist og eventuelle kommentarar i merknadsfeltet i Websak, til dømes andre tidsfristar for saksbehandlinga. Det inngår ikkje noko i rutinen om å gje ei første tilbakemelding på førespurnadane. Ansvarleg er saksbehandlar og rutinen skal gjerast dagleg/ved behov.

For førespurnadar per e-post kan både servicekontoret og andre sakshandsamarar registrere e-postar dei mottar inn i saks-/arkivsystemet. I arkivplanen inngår følgjande rutinar for første tilbakemelding ved e-postførespurnadar:

I "Reglement for bruk av elektronisk kommunikasjon":

- "Når ein mottak elektronisk post som fører til sakshandsaming skal kommunen sende stadfesting av at posten er mottatt."
- "Rutinar for stadfesting av mottak i NN kommune:
Forslag: Stadfestinga sendast ut av arkivpersonalet eller den som er definert som direkte mottakar av elektronisk kommunikasjon når posten blir journalført, og seinast i løpet av dagen etter posten er motteke. Meldinga skal innehalde tidspunkt for mottak, og saksnummeret/journalnummeret skal nyttast som referanse."

I "Reglement for bruk av e-post i Sveio kommune":

- "Det skal sendast ei stadfesting til avsendar når e-posten er motteken."

Når det gjeld munnlege førespurnadar er det ikkje skriftleggjorde rutinar for handsaming av desse. Organiseringa av innbyggjarkontaktane i kommunen gjer at det i hovudsak er servicekontoret som handsamar desse først, ved seks tilsette som rullerer på sentralbordet. Praksis i servicekontoret er at det vert laga interne notat viss det kjem i førespurnadar som krev svar / viss ein trur det blir ei sak. I tilfelle der servicekontoret ikkje kan gi svar på spørsmål, og førespurnaden må gå vidare til andre i kommunen som ikkje er ledige, er praksis å sende e -post med beskjed og telefonnummer til vedkommande. Eventuelt ber servicekontoret innringar ringe opp att på eit tidspunkt når vedkommande er ledig i kalenderen. Servicekontoret kan også sette opp avtale mellom sakshandsamarar og innringar. Innan teknisk skal det vere ein praksis for å fylje opp spørsmål på telefon ved e-post, som so journalførast, for slik å unngå misforståingar seinare.

2.4.2 Kompetansebygging sakshandsamingsregelverk og service

Ny elektronisk arkivplan inneheld oversikt over eksterne og lokale reglement og rutinar som regulerer den generelle sakshandsaminga til kommunen, jf. reglement for elektronisk kommunikasjon. Utover ein e-post om at ny arkivplan er komen, er arkivplanen med tilhøyrande rutinar ikkje førebels kommunisert ut til tilsette i kommunen. Dette bekreftast av låg kjennskap til kommunen sin arkivplanen hos tilsette utanfor servicekontoret. Det er heller ikkje link til arkivplanen på intranett, men det blei opplyst at denne skal kome.

Generelt var det ei oppleving hos sakshandsamarar at det er fokus på kompetanseheving hos einingsleiarar og at det er gode moglegheiter for å delta på kurs i dersom ein ynskjer det. Alle som blei intervjuar hadde delteke i kurs/fagdagar om relevante lovverk. På bakgrunn av at det har vore etterlyst opplæring i lovar og reglar innanfor grunnskule har alle som jobbar med sakshandsaming fått tilbod om vidareutdanning 10 studiepoeng i sakshandsaming, kor opplæringsloven forvaltningsloven, offentlighetsloven og arbeidsmiljøloven har vore tema. Det var ynskje hos fleire av dei intervjuar om eit betre tilbod om kurs i generell serviceyting og handtere mellommenneskelege situasjonar.

2.5 Opplevde utfordringar hos sakshandsamarar

I intervjuar har det vore eit eige tema kva dei tilsette opplever er utfordringar knytt til å kunne yte ønska servicenivå. Her presenterast utfordringsområder som blei peika på.

Tilgjengelegheita til leiarar og sakshandsamarar var den utfordringa som blei trekt fram oftast – det kan vere vanskeleg å få tak i folk. Særskilt utfordrande i den forstand er skule- og barnehagekontor og teknisk (omtalast nedanfor).

Området oppvekst har vore og er eit sårbart område grunna mykje frávær og ikkje fylte sentrale stillingar i dag. Det har vore opplevd ei utfordring at sakar stoppar opp innanfor skuleområdet, og at mynde til å ta avgjersler ikkje er delegert vidare frå kommunalsjefnivå. Det kan nokon gongar også vere ei utfordring for servicekontoret å finne fram til kven som er rette vedkommande for ulike sakar og spørsmål i frávær av sentrale roller.

Av spørsmåla som kjem til servicekontoret er det flest spørsmål som angår teknisk område, særleg byggesak, regulering og oppmålingssakar. Det blei grovt anslått av ein tilsett at om lag 80 % av innringarar og 50 % av personleg møtte har spørsmål som angår området teknisk/næring. Frå intervjuar var det to utfordringar som gjekk fram i høve til dette. Det eine er at tilgjengelegheita til sentral byggesakshandsamar er låg, skulda låg bemanning – det er éin tilsett som arbeider om lag 2/3 av stillinga si med byggesaker i dag. Det andre som kom fram er at det er ulike forventningar til kva servicekontoret er meint å skulle kunne svare på (herunder inneha av ressursar/kompetanse), og kva som skal gå vidare til plan og næring.

Innan plan og næring er det ei kjend sak i kommunen at ein har slite med å overhalde sakshandsamingsfristar innanfor oppmåling. Ein skal no ha greidd å løysa gamle saker frå før 2010 ved å setje av ekstra ressursar. Dette har vore kostbart for kommunen i form av omdømmetap, tap av gebyr og innleie av konsulentar. Ifølge årsrapport 2014 har den ekstra aktiviteten medført eit overforbruk i plan og næring på 336 545 kr i 2014.

Det gjekk fram at byggesakshandsaming er eit sårbart område i kommunen i dag. Ivaretaking av krav til sakshandsamingstida er avhengig av moglegheit til å arbeide fleksibel arbeidstid for å ta unna sakar når det er stor pågang. Dette skal fungere godt i dag. Men grunna sårbarheit i bemanning blei det uttrykt bekymring for at ein tilsvarande uheldig situasjon som på oppmåling vil kunne oppstå på byggesak. For å få sakar unna innan gjeldane fristar skal aktivitetar i sakshandsaminga no vere kutta ned mot smertegrensa for det som er mogleg for å framleis kunne oppretthalde forsvarleg sakshandsaming.

Ein utfordring for effektivitet i sakshandsaminga er at det er for dårlege kartdata, med ein konsekvens at ein må oftare ut og sjå og måle på eige hand. Det blei anslått at om lag 15 personar i kommunen er avhengig av dette kartsystemet.

På tenestekontoret blei det peika på at det kan vera utfordringar med at brukarar tek kontakt med kommuneadministrasjonen for sakar som tenestekontoret handsamar. Då kan det verte ein vanskeleg situasjon viss brukar får lovnadar som tenestekontoret ikkje kan innfri. Det er viktig at alle førespurnadar som tenestekontoret skal handsame blir vidaresendt til tenestekontoret.

Generelt viste gjennomgangen at det gjennomgåande og på tvers opplevast eit stort engasjement i eigen og andre einingar til å strekke seg langt i korleis ein yt kvarandre hjelp og service ut mot omverda.

2.6 Sakshandsamingstid

I denne delen presenterer vi resultatane frå undersøkingane våre av sakshandsamingstid i praksis, basert på eit utval saker samt eigne KOSTRA-analyser.

2.6.1 Sakshandsamingstid innan oppvekstområdet

Vi har gjennomgått eit utval på 15 saker for enkeltvedtak frå skuleområdet som vert regulert av forvaltningsloven sine krav til sakshandsaming. Vi bad om opptil sju av dei siste sakene som har vore handsama på tre ulike område: skuleskyss, skulebytte og utsett skulestart. Vi bad om å få dokumentasjon på mottak og vedtak knytt til saken, inkludert eventuelle førebelse svar frå kommunen.

Vi har mottatt og gjennomgått:

- Sju saker om skulebytte i 2014 (1-7 i tabellen)
- Fire klagesaker om skuleskyss frå 2014 (8-11 i tabellen)
- Fire saker om utsett skulestart gjort i åra 2013, 2014 og 2015 (12-15 i tabellen).

Tabell: Sjekkliste for gjennomgang av utval saker

Sak	Søknad/ klage dato	Svar frå kommunen	Tid frå søknad/ klage til svar	Informasjon om type svar
1	22.7.14	11.8.14	Innan 1 mnd (uvisst for vedtak)	Førebels svar med førespurnad til søkar om meir informasjon. Kommunen har ikkje funne att dokumentasjon på vedtak i arkiv eller på skular på vedtak i saka.
2	7.8.14	30.11.14	Innan 4 mnd	Vedtak.
3	20.11.14	1.12.14	Innan to veker (uvisst for vedtak)	Førebels svar. Kommunen har ikkje funne att i arkivet dokumentasjon på vedtak i saka.
4	Juli 14	Ikkje dok.	-	Vi har fått dokumentasjon på intern handsaming i kommunen av klagesaka, men ikkje på svar frå kommunen til den som har klaga. Vedtak frå Fylkesmannen er sendt til klager 4.12.14.
5	6.4.15	21.4.15	Innan ein mnd	Førebels svar. Vedtak deretter sendt 8.5.15
6	11.6.14	20.6.14	Innan to veker	Vedtak
7	15.10.14	9.11.14	Innan ein mnd	Vedtak
8	15.6.14	19.2.15	8 mnd	Kommunen svarar til klagar at dei ikkje er rett klageinstans for aktuell type sak og beklagar lang sakshandsamingstid. Saka blei 14.7.14 sendt vidare frå kommunen til fylkeskommune
9	20.6.14	19.2.15	8 mnd	Kommunen svarar til klagar at dei ikkje er rett klageinstans for aktuell type sak og beklagar lang sakshandsamingstid. Saka blei 14.7.14 sendt vidare frå kommunen til fylkeskommune
10	10.08.14	19.2.15	6 mnd + 1 veke	Kommunen svarar til klagar at dei ikkje er rett klageinstans for aktuell type sak og beklagar lang sakshandsamingstid.
11	17.06.14	Ikkje dok.	-	Vi har mottatt dokumentasjon på handsaming av klagen i formannskapet 8.9.14, samt vedtak frå Fylkesmannen til klager 17.2.15. Vi har mottatt

				ny klage frå føresette etter vedtaket frå Fylkesmann, med klage på saksgangen. Det går her fram kritikk om at dei ikkje har kunne uttale seg i saken ved ny belysning, sidan dei ikkje "på noen måte er informert om status i saken".
12	28.10.13	29.11.13	Innan ein mnd	Vedtak
13	20.11.14	29.01.15	2 mnd	Vedtak. Søknaden er stempla mottatt av PPT 26.11.14.
14	14.1.14	3.4.14	2 mnd + 2 veker	Vedtak. Søknaden er stempla av kommunen 7. februar. I vedtaket 3.4.14 står det "Årsak til noko lang sakshandsamingstid har samanheng med at sakshandsamar har etterspurt utvida rapport frå PPT". Det er ikkje gitt førebels svar.
15	13.4.14	3.6.14	1 mnd + 3 veker	Vedtak

Under følgjer ei oppsummering av funn som kom ut av gjennomgangen.

For **sakshandsaming på skuleområdet** i Sveio kommune går det fram at:

- Av dei 15 sakane har kommunen gitt førebels svar eller vedtak
 - Innan ein månad i seks sakar (innan to veker i to av desse)
 - Innan 2-4 månadar i fire sakar
 - Innan 6-8 månadar i tre sakar
 - Dei resterande to sakane er klagesakar. Her er det ikkje dokumentert svar frå kommunen og det kan derfor sjå ut til at klagar først har fått svar frå Fylkesmannen høvesvis 4-5 og 8 månadar etter sendt klage.
- I to av sakane kor det er gitt førebels svar innan ein månad (i høvesvis august og desember 2014) har kommunen ikkje lukkast med å spore fram dokumentasjon på om det er gjort vedtak.

2.6.2 Sakshandsamingstid innan teknisk sektor

For sakshandsamingstid innan teknisk sektor har vi gjort ein analyse basert på tilgjengelege indikatorar for byggesakshandsaming i KOSTRA. Ein oppsummering av resultatata kjem til slutt etter presentasjon av tala i tabellar. Indikatorane som har vore brukt er:

- Kor lang sakshandsamingstid kommunen har i snitt på handsaming av byggesaker med 12 vekers frist. (kalenderdagar)
- Kor lang sakshandsamingstid kommunen har i snitt på handsaming av byggesaker med 3 vekers frist. (kalenderdagar)
- I kor stor del av søknadane om tiltak kommunen har overskride lovpålagt sakshandsamingstid (i %), berekna ut frå følgande sakstypar:
 - Rammesøknad
 - Eitt-trinnsøknad med 12 vekers frist
 - Enkle tiltak / eitt-trinnsøknad med 3 vekers frist
 - Søknader utan ansvarsrett

Først har vi sett på kor Sveio kommune ligg på indikatorane i perioden 2010-2014, samanlikna med fylket og landet.

Tabell: Nøkkeltal for Sveio samanlikna med snitt i fylket og landet utan Oslo

	2011			2012			2013			2014		
	Sveio	Hord	Land	Sveio	Hord	Land	Sveio	Hord	Land	Sveio	Hord	Land
Gjennomsnittlig saksbehandlings tid for byggesaker med 12 ukers frist	17	40	37	21	39	38	20	...	...	24	...	...
Gjennomsnittlig saksbehandlings tid for byggesaker med 3 ukers frist	12	19	19	15	20	19	13	...	...	19	...	...
Andel søknader om tiltak der kommunen har overskredet lovpålagt saksbehandlingstid	0	3	5	0	2	4	0	4	5	0	10	8

Vidare har vi sett på korleis Sveio kommune ligg plassert i forhold til samanliknbare kommunar som inngår i Sveio kommune si KOSTRA-gruppe³, i perioden 2012-2014. Dette har vi gjort ved å dele alle kommunane i KOSTRA-gruppa inn i fire kvartil for kvart nøkkeltal. I 1. kvartil finn ein den fjerdedelen av kommunane som har best resultat, mens i 4. kvartil ligg den siste fjerdedelen av kommunane som kjem dårlegast ut.

Tabell: Sveio sin plassering i forhold til andre kommunar i 53 samanliknbare kommunar:

	2012		2013		2014	
	Sveio	Plassering	Sveio	Plassering	Sveio	Plassering
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 12 ukers frist (kalenderdager)	21	1. kvartil	20	2. kvartil	24	2. kvartil
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 3 ukers frist (kalenderdager)	15	2. kvartil	13	2. kvartil	19	2. kvartil
Andel søknader om tiltak der kommunen har overskredet lovpålagt saksbehandlingstid (%)	0	1. kvartil	0	1. kvartil	0	1. kvartil

³ Frå og med året 2014 vert Sveio kommune rekna som del av kommunegruppe 11 ifølge ny nasjonal kommunegruppering basert på innbyggertal og kommuneregneskapa frå 2013. Denne gruppa består av 53 kommunar som vert kjenneteikna som "mellomstore kommunar med middels bundne kostnader, middels frie disponible inntekter". Før dette var Sveio rekna som del av kommunegruppe 2, basert på tal frå 2008. Vi har vald å samanlikne Sveio kommune med kommuner frå den oppdaterte kommunegrupperinga for alle tre åra.

Under følgjer ei oppsummering av dei mest sentrale funna som kom ut av analysen.

For **byggesak** går det fram at Sveio kommune:

- Overheld lovpålagte tidsfristar for sakshandsaming
 - Ingen av sakane av type rammesøknad, byggesak med 12 vekers frist, byggesak med 3 vekers frist og søknad utan ansvarsrett overskrid lovpålagt sakshandsamingstid i Sveio kommune
 - Medan det har vore ei negativ utvikling av del saker med overskriden frist i både fylket og i landet utan Oslo frå og med året 2013, har Sveio låge stabilt på 0, dvs. overhaldt lovpålagte tidsfristar i heile perioden.
- Har hatt ei auking i snitt sakshandsamingstid i forhold til tidlegare tre år
 - Med sju dagar, eller 41 %, i forhold til 2011 på saker med 12 vekers frist
 - Med sju dagar, eller 58 %, i forhold til 2011 på saker med 3 vekers frist
- Har hatt låg sakshandsamingstid samanlikna med fylket og Noreg i 2011 og 2012
 - NB. Tal var ikkje tilgjengelege i KOSTRA for å kunne sjå kor kommunen ligg i forhold til fylket og landet i dei siste to åra.
- Er blant dei *nest* beste på sakshandsamingstid i forhold til samanlikningskommunar
 - Har gått frå å vere blant dei beste kommunane når det gjeld sakshandsamingstid for byggesak med 12 vekers frist i 2012, til blant dei nest beste dei siste to år.
 - Har alle dei tre siste åra vore blant dei nest beste av kommunane når det gjeld sakshandsamingstid for byggesak med 3 vekers frist.

3 Vurdering

Over har vi presentert innsamla data i forvaltningsrevisjonen, samt resultat frå analyser av sakshandsamingstid basert på eit utval saker og KOSTRA-tal. I dette kapitlet presenterer vi våre vurderingar av fakta, ut frå revisjonskriteriene i vedlegg.

3.1 Etablerte målsettingar/føringar for å sikre ynska servicenivå

1. Kva målsettingar/føringar har kommunen etablert for å sikre ynska servicenivå overfor kommunen sine innbyggjarar?

Fleire av Sveio kommune sine politiske målsettingar peikar på service og innbyggjarorientering (sjå målsettingar i vedlegg). I høve til tema i denne forvaltningsrevisjonen er det eit sentralt mål at alle tilsette skal arbeide for at Sveio blir den beste servicekommunen i Noreg innan 2014.

Vår vurdering er at administrasjonen i Sveio kommune har etablert målsettingar i sine overordna styrande dokument som i hovudsak reflekterer politiske målsettingar som er relevante for service. Mellom anna skal kommunen vere innbyggjarsentrert, og alle tilsette skal arbeide for at Sveio blir ein god servicekommune, vere fleksible og handle saman på tvers, og levere tenester av god kvalitet. Ambisjonen om å vere ein god servicekommune går også igjen i føringane gitt av etiske retningslinjer og internt delegeringsreglement.

For å oppnå ynska servicenivå, ligg det etter vår vurdering ikkje klare nok føringar for rapportering på måloppnåing, føringar som skal sikre samanheng med dei overordna måla. Vår vurdering bygger primært på det tilhøve at det er stor grad av fridom i malen kor einingane, samla per rammeområder, skal formulere eigne utfordringar/målsettingar og rapportere på desse. Denne fridomen vanskeleggjer ein sams praksis og oppfølging av dei overordna måla. Etter vår vurdering synast det berre å vere ei klar kopling til kommunen sin visjon om å gjere Sveio kommune til ein god stad å bu. Dette medfører risiko for manglande samanheng mellom prioriterte tiltak i einingane og målsettinga om å vere ein god servicekommune.

3.2 Oppfølging av målsettingane/føringane

2. I kva grad følgast målsettingane/føringane systematisk opp av leiinga?

Her vurderer vi i kva grad målsettingane/føringane om å vere ein servicekommune er systematisk følgd opp i kommunen. I tråd med allment aksepterte leiarprinsipp og standardar for internkontroll har leiinga i ei verksemd ansvaret for å etablere ein tilfredsstillande internkontroll. I tråd med anerkjende standardar for internkontroll ser vi mellom anna her på om det ligg føre struktur, retningslinjer, prosedyrar, rutinar,

kommunikasjonsflyt og rutinar for å hente inn relevant informasjon som bidrar til å sikre at verksemda når dei mål som er satt.

Vår samla vurdering er at målsettingar/føringar for å vere ein god servicekommune delvis følgast godt opp i kommunen. Samstundes er det forbettringspotensiale knytt til korleis kommunen sikrar måloppnåing i heile verksemda. I dei følgjande avsnitta vil vi utdjupe dette.

Vi meiner møtestrukturen med månadlege leiarforum i kommunen er eit godt utgangspunkt for arbeid med å få overordna målsettingar realisert i dei ulike einingar, og at forumet i seg sjølv også bidrar til å nå mål om å handla saman på tvers av faggrenser og einingar. Gjennomgangen tyda likevel på at det er potensial for å gjennomarbeide og kommunisere betre kva det inneber at Sveio kommune skal vere ein god servicekommune, slik at det vert ei meir felles forståing kring dette målet i verksemda.

Kommunen sin organisering av inngangspunkta offentleg servicekontor og tenestekontoret innan helse og omsorg bidreg etter vår vurdering positivt til tilgjengelegheit og service overfor innbyggjarane.

Kommunen har felles reglement og prosedyrar for elektronisk kommunikasjon og sakshandsaming for alle sakshandsamarar i kommunen. Etter vår vurdering kan desse bidra til å gi god intern flyt i sakshandsaminga. Dei inneber også at alle som sender førespurnad til kommunen per e-post skal få vite at søknad/e-post er mottatt.

Prosedyrane er imidlertid i form av tekniske arkivrutinar, heller enn å vere prosedyrar som beskriver ynska serviceåtfærd i sakshandsaminga ut mot den som har kontakta kommunen. Praksis i kommunen blir at det er opp til dei enkelte einingane å opprette rutinar for service. Dette meiner vi gir risiko for at servicearbeidet blir for ulikt avhengig av rutinar og praksis i den enkelte eining. Frå intervjuja kom det også generelt fram at det var ulik praksis og noko usikkerheit kring rutinane ved munnlege førespurnadar.

Etter vår vurdering vil det vere tenleg å etablere ein felles, grunnleggjande praksis som sikrar god serviceåtfærd i sakshandsaminga. Vi meiner at slik grunnleggjande praksis kan vere felles og uavhengig av kva kanalar spørsmål/søknad blir motteken gjennom. Det vil mellom anna vere viktig å sikra

- at det ved førespurnadar som gjeld enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 11a vert sendt førebels svar innan ein måned i dei tilfelle kor ein ser at kommunen vil gå utover lovpålagte fristar.
- At munnlege førespurnadar som saman med svar frå kommunen er arkiverdig informasjon vert dokumentert (Jf. til dømes praksis i teknisk for å fylje opp spørsmål/samtalar per telefon ved e-post som deretter journalførast)

For at felles retningslinjer, prosedyrar og anna som formidlar ønska praksis skal bidra til å nå mål om å vere ein god servicekommune er det ein føresetnad at det gjerast kjend hos kvar enkelte sakshandsamar.

Når det gjeld korleis kommunen sikrar at tilsette har tilstrekkeleg kunnskap til å ivareta regelverk for sakshandsaming tyder denne gjennomgangen på at dette vert godt tatt i vare i dei enkelte einingane.

Det er derimot ikkje systematisk opplæring i "kundehandsaming" og serviceyting i kommunen, noko som fleire respondentar saknar. Vi rår derfor til at kommunen, i tillegg til å gjere felles rutinar kjende, vurderer å innføre systematisk opplæring i "kundehandsaming" i einingar i kommunen som har utstrakt innbyggjarkontakt.

Ifølge kommunekompasset⁴ vil ein kommune med høg tilgjengelegheit, innbyggjar- og brukarorientering ha tiltak som sikrar god informasjonen om kommunen sine tenester og servicetilbod. Gjennomgangen har vist at nettsida til kommunen er sentral for å oppnå god informasjon. Etter vår vurdering er det forbettringspotensiale på nettsida og i løysingar for elektronisk kommunikasjon med innbyggjarar. Desse behova er identifisert og teken i vare i kommunen sin IKT-strategi, interne handlingsplanar og i pågåande prosess med søk om midlar, og vi ser derfor dette området som godt følgd opp.

For å nå mål er ein vesentlig komponent i internkontroll at ein hentar inn og brukar relevant informasjon av høg kvalitet som grunnlag for forbettingsarbeid i verksemda. Når det gjeld måla om å vere ein god servicekommune med høg innbyggjarorientering, peikar kommunekompasset på at arbeid med innbyggjar- og brukarundersøkingar er sentralt. Dette gir også moglegheit for innbyggjarar/brukarar til å påverke teneste-/servicetilbodet.

Vår vurdering på dette punktet er at kommunen i dag ikkje sikrar tilstrekkeleg og relevant informasjon frå brukarar om opplevd servicegrad. Dermed vert det ikkje mogleg for kommunen å måle korleis kommunen yt service i forhold til målsettingar og i forhold til andre kommunar eller nasjonale gjennomsnitt. Utan systematisk innhenting av tilbakemeldingar vert også grunnlaget for kontinuerlig forbetring av servicenivået usikkert og tilfeldig, og ein kan risikere å ikkje gjere nok, eller å ikkje prioritere dei rette tiltak, for å forbetre servicen i forhold til innbyggjarane sine opplevingar.

3.3 Utfordringar i servicearbeidet

3. Hos sakshandsamarar i kommunen, kva er opplevde utfordringar i forhold til å yte ønska servicenivå ved handsaming av førespurnadar?

- a) Kor og i kva form ligg det føre utfordringar?*
 - b) Kva er eventuelle årsaker til utfordringane?*
-

Denne problemstillinga har i hovudsak hatt ein deskriptiv karakter og vi viser til faktadelen punkt 2.5. Basert på gjennomgangen og det respondentane sjølv har trekt fram av utfordringar og årsakar, vil vi her kort oppsummere og kommentere i høve til utfordringar som fleire peika på knytt til å kunne yte god service i kommunen.

Ein generell utfordring for å oppnå ein servicekommune med høg tilgjengelegheit ut mot innbyggjarane er utfordringar med tilgjengelegheit internt i kommunen når førespurnadar vidareformidlast frå servicekontoret.

Område skule er eit særskilt sårbart område kor det ut i frå tilbakemeldingar frå kommunen synast å vere behov for:

- Å få fylt sentrale stillingar
- Meir effektive prosessar slik at sakar ikkje stoppar opp, herunder delegering av mynde og ansvar.

⁴ Kommunekompasset er eit internasjonalt og felles verktøy som både KS i Norge og SKL i Sverige tilrårder kommunen å bruke. Kommunekompasset måler kommunen sin praksis på åtte områder opp mot det som reknast som den idealet om ein "optimale kommune". Her viser vi til element som inngår i fokusområdet "Tilgjengelighet, innbygger og brukarorientering".

Det er eit stort volum av førespurnadar på tema innan plan og næring. Her er byggesak eit særskilt sårbart sakshandsamingsområde. På bakgrunn av tilbakemeldingar frå kommunen synast det å vere behov for:

- Å avklare ansvar og oppgåver mellom servicekontoret og plan og næring når det gjeld kven som skal handsame kva type førespurnadar, og eventuelt kva det inneber av behov for kompetanse.
- Å vurdere kommunen sin handtering av risiko knytt til sårbarheit innan byggesak.

3.4 Etterleving av krav til sakshandsamingstid

4. I kva grad vert lovpålagte tidsfristar knytt til sakshandsaming etterlevd?

Sentralt i regelverket om sakshandsamingstid knytt til enkeltvedtak er forvaltningsloven § 11a som seier at forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken utan ugrunna opphald. Vidare at det i saker som gjeld enkeltvedtek skal givast eit førebels svar dersom førespurnaden ikkje kan svarast på innan ein måned etter at den er teken i mot.

I utvalet av saker på skuleområdet, syner gjennomgangen at det er manglar i kommunen sin etterleving av krav til sakshandsamingstid når det gjeld enkeltvedtak:

- Kommunen kunne dokumentere at svar var gitt innan ein måned i berre seks av 15 saker.
- I fire saker har det gått mellom to til fire månadar før svar er gitt, og i tre saker har det gått heile seks til åtte månadar før svar er gitt.
- I dei to resterande sakene kunne ikkje kommunen dokumentere at nokon tilbakemelding har vore gitt frå kommunen si side. Dette gjeld klagesakar som har gått vidare til fylkesmannen.
- I to av sakane kor det blei gitt førebels svar innan ein måned, har kommunen ikkje lukkast med å spore fram dokumentasjon på om det er gjort vedtak.

Resultata syner at det er utfordringar med effektiviteten i sakshandsaminga på området, og at det er behov for ein gjennomgang og forbetring av dei interne rutine med mål om å sikre at kommunen tek i vare lovfesta tidsfristar framover.

Når det gjeld byggesaker har vi lagt til grunn krava til sakshandsamingstid i plan- og bygningsloven om fristar på høvesvis 12 og tre veker, som det går nærare fram av vedlegget til rapporten.

Analysen viser at det har vore ei aukiing i sakshandsamingstida, men at kommunen framleis etterlev dei lovpålagte fristane til sakshandsamingstid for byggesakar.

4 Tilrådingar

På bakgrunn av formålet med revisjonen og våre vurderingar presenterer KPMG her våre tilrådingar om forbetringstiltak. Den første tilrådinga har bakgrunn i lovfesta krav. Den andre tilrådinga vonar vi vil bidra i arbeidet med å oppnå eit høgt servicenivå og er basert på anerkjende standardar for internkontroll.

Våre tilrådingar er:

1. Kommunen bør gjere tiltak for å sikre at kommunen etterlev lovfesta tidsfristar i sakshandsaming av enkeltvedtak innanfor område skule. Herunder sikre at det vert gitt eit førebels svar i alle tilfelle kor ein ser at ein førespurnad som gjeld enkeltvedtak ikkje kan svarast på innan ein månad.
2. Kommunen bør gjere tiltak for å sikre større tryggleik for at ein yt god service på alle områder i kommunen:
 - a. Sikre lik grunnleggande praksis for service. Til dømes gjennom
 - i. å skildre og kommunisere kva ein legg i målsettinga om å vere ein god servicekommune.
 - ii. å opprette og gjere kjend ei felles grunnleggande prosedyre for serviceåtfærd ved elektroniske, papirbaserte og munnlege førespurnadar.
 - b. Vurdere å innføre systematisk opplæring i "kundeandsaming" i einingar i kommunen som har utstrakt innbyggjarkontakt.
 - c. Utføre innbyggjar-/brukarundersøking med jamne mellomrom for å måle servicegrad og oppnå relevant informasjonsgrunnlag for kontinuerlig forbetningsarbeid.

Vi gjer elles oppmerksom på innspel til kommunens forbetningsarbeid som går fram av rapporten sin vurderingsdel, jamfør særskilt punkt 3.1. og 3.3.

5 Uttale frå rådmannen

Tilbakemelding på forvaltningsrapport om *Sakshandsaming, service og haldningar* i Sveio kommune, 22. september 2015.

Rådmannen opplever at rapporten i hovudsak gir ein god oversikt over sentrale problemstillingar og forhold innan det aktuelle området (Sakshandsaming, service og haldningar). Tilrådingane i pkt. 1 og 2. opplevast i hovudsak som relevante. Under finn rådmannen likevel grunn til å kommentere desse litt nærare:

Tilråding pkt. 1. Det er viktig at dei lovfesta krava vert etterlevd, og rapporten viser at dette har svikta på avgrensa område i kommunen ved fleire høve. Ny kommunalsjef for oppvekst/ kultur vil få i oppgåve å sikre at rutinar/ retningslinjer blir etterlevd på ein god måte framover innan dette området, evt at rutinar vert etablert der dei evt måtte mangle og at mynde og ansvar blir delegert på tenleg vis. Dette vil skje i samarbeid med rådmann. Ut over dette må det vurderast kompetanseauke knytt til forvaltningslov og andre relevante lovverk for å styrke forståinga i organisasjonen elles der det er naudsynt.

Tilråding pkt. 2.

- a. Rådmannen ser at det kan utarbeidast ei felles skriftleggjort prosedyre eller skildring for service i Sveio kommune. Denne bør evt ikkje vere omfattande, men få fram dei viktigaste forventningane kommunen stiller til området.
- b. Rådmannen ser det som utfordrande å etablere ei systematisk opplæring for tilsette med mye innbyggjarkontakt, dersom denne skal ha stor grad av likskap på tvers av einingar. Slik rådmannen ser det kan einingsleiari (evt kommunalsjef), ut frå ei vurdering av den samla tenesteproduksjonen på eininga, best vurdere korleis omfanget og innretninga til fremjing av haldningar og servicenivå bør skje. Til dømes vil nok kvardagen til skulane vere såpass ulik kvardagen på offentleg servicekontor knytt til brukarkontakt, at det vil vere meir føremålstenleg at kursing skjer adskilt. Kursing bør likevel alltid skje med utgangspunkt i felles sentrale føringar (jamfør punkt 2a).
- c. Innbyggjar-/brukarundersøkingar kan vere eit nyttig forbetningsverktøy for ein organisasjon. Samstundes er denne typen undersøkingar krevjande reint ressursmessig, metodisk og kompetansemessig å gjennomføre og analysere/ tolke. Dersom Sveio kommune skal utvikle innbyggjar-/ brukarundersøkingar, vil det krevje at eksisterande ressursar vert omprioritert (bort frå anna viktig arbeid). Det vil nok også mest truleg vere naudsynt med ei ressursauke for at ei slik realisering kan vere gjennomførbar. Ein har allereie prioritert stramt for å kunne gjennomføre medarbeidarundersøkinga annan kvart år. Det er nok meir omfattande og krevjande å gjennomføre ei fullskala brukarundersøking enn det er å gjennomføre medarbeidarundersøkinga. Dersom kommunestyret ønskjer jamlege brukarundersøkingar med tilhøyrande prosessar, må dette utgreiast nærare med tanke på ressursbruk (kost/hytte).

Ut over dette vil rådmannen understreke at samarbeidet knytt til utarbeiding av denne rapporten har vore godt.

Bjarne Aksnes Martinsen
Rådmann, Sveio kommune

Vedlegg 1 Revisjonskriteria

Kommuneloven

Kommuneloven § 23 andre ledd, andre punkt seier:

- "Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll."

I lovførearbeida⁵ går det fram at det er i tråd med allment aksepterte leiarprinsipp at ein leiar av ei verksemd etablerer rutinar og system som skal bidra til å sikre at organisasjonen når dei mål som er satt, og at formuesforvaltninga er ordna på forsvarlig måte. Rådmannen har eit sjølvstendig ansvar for å føre kontroll med kommunen si verksemd. Det er leiinga i ein organisasjon som har ansvaret for å etablere eit tilfredsstillande internkontrollsystem.

Internkontroll blir definert i vidaste forstand som ein prosess, satt i verk og gjennomført av verksemda sine leiarar og tilsette med føremål å gi rimeleg sikkerheit for måloppnåing på fylgjande område: **Målretta og effektiv drift**, pålitelig ekstern rapportering og **verksemd i tråd med gjeldane lover og regler**.

Internkontrollen består grovt sett av fem komponentar som heng saman med kvarandre⁶:

- Internt kontrollmiljø - Dei standardar, prosessar og strukturar som gir grunnlaget for internkontroll, frå "tonen frå toppen" og etiske retningslinjer, til fordeling av mynde og ansvar, krav og incentiv.
- Risikovurdering - Identifisering og vurdering av risiko knytt til dei ulike måla verksemda ønsker å nå. Her høyrer til ein føresetnad om at verksemda sett tydelege målsettingar.
- Kontrollaktivitetar - Handlingar etablert gjennom retningslinjer, prosedyrar og rutinar som reduserer risiko, gjennomført på alle nivå, til dømes arbeidsdeling.
- Informasjon og kommunikasjon - Innhenting og bruk av relevant informasjon/ rapportering av høg kvalitet, og god kommunikasjonsflyt oppover, nedover og på tvers av verksemda, samt eksternt.
- Oppfølgingsaktivitetar - Laupande eller frittstående evalueringar av om alle komponentane er til stade og fungerer, som kommuniserast til leiinga og gir grunnlag for forbetring av komponentane.

Frå eit strategisk perspektiv handlar internkontroll om dei etablerte, felles styringssystem og verktøy som leiinga har innført for å nå verksemda sine mål. Frå eit meir operasjonelt perspektiv dreier det seg om dei faste prosessane og praktiske aktivitetane i tenesteproduksjonen og støtteprosessane. Internkontroll er eit ansvar som kviler på rådmannen i ei kvar kommune. Det å syta for tilstrekkelege og gode system, rutinar og

⁵ Frå Ot.prp.nr.70 (2002-2003) kap. 4.3

⁶ Frå COSO rammeverket for internkontroll. COSO er ei forkorting for The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, ei arbeidsgruppe av fem organisasjonar (American Institute of Certified Public Accountants, American Accounting Association, The Institute of Internal Auditors, Institute of Management Accountants og Financial Executives Institute) som har engasjert seg i å strukturere korleis organisasjonar kan etablere eigna effektive styrings- og kontrollstrukturar. I 1992 publiserte COSO rammeverket Intern kontroll – et integrert rammeverk. Rammeverket er oppdatert av 2013 og er i dag truleg fortsatt det mest internasjonalt aksepterte utgangspunktet for utvikling av intern styring og kontroll.

prosedyrar vert som oftast i stor grad delegert ut i organisasjonen. Støtteiningar er ofte svært sentrale i dette arbeidet.

Politisk vedtekne målsettingar om service i Sveio kommune

I kommuneplanen vert dei overordna politiske målsettingane samla. I Sveio kommune sin kommuneplan 2011-2023, strategisk samfunnsdel, vert fleire målsettingar knytt til service og innbyggjarorientering presentert under kommunen sine fire satsingsområder.

Under satsingsområde 1. *Tenester med kvalitet* går det fram at Sveio må tilby kommunale tenester med kvalitet for at Sveio skal vere ein god kommune å bu i. Det er satt opp ei rekke delmål og av desse inngår følgande:

I Sveio kommune skal:

- alle tilsette arbeide for at Sveio blir den beste servicekommunen i Noreg innan 2014.
- alle tilsette sette brukaren i sentrum. Kommunen skal gje eit differensiert og tilpassa tenestetilbod, i tråd med sentrale overordna føringar.
- alle tilsette vere fleksible og kunne handla saman på tvers av faggrensar og einingar.
- leiarar verdsette ulik kompetanse og styrke den faglege kompetansen hos dei tilsette.
- me tilby tenester av høg kvalitet.

Under satsingsområde 4. *Demokrati, deltaking og kultur* inngår dette målet:

- Alle tilsette i Sveio kommune skal legge til rette for brukarmedverknad og aktivt samarbeide med pårørande

Lovfesta krav til sakshandsamingstid

Forvaltningsloven

- § 11 a Saksbehandlingstid, foreløpig svar
 - Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold.
 - Dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det forvaltningsorganet som mottok henvendelsen, snarest mulig gi et foreløpig svar. I svaret skal det gjøres rede for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og såvidt mulig angis når svar kan ventes. Foreløpig svar kan unnlates dersom det må anses som åpenbart unødvendig.
 - I saker som gjelder enkeltvedtak, **skal det gis foreløpig svar dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned** etter at den er mottatt.

Forvaltningslova inneheld ikkje tidsfristar for sakshandsaminga utover reglane som gjeld for enkeltvedtak. Etter forvaltningslova § 2, bokstav b er enkeltvedtak "et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer".

Forskrift til forvaltningsloven

Kapittel 9. Beregning av saksbehandlingsfrister

- § 36. Fristens utgangspunkt
 - **I sak som tas til behandling etter søknad, klage eller annen særskilt henvendelse, er fristens utgangspunkt den dagen henvendelsen kommer inn**

til forvaltningsorganet. Dersom flere henvendelser må vurderes samlet, er fristens utgangspunkt den dagen alle henvendelsene er kommet inn.

- § 38.Forsinkelse som skyldes en parts forhold
 - Dersom saksbehandlingen blir forsinket på grunn av en parts forhold, f.eks. ved at en part gir feilaktige opplysninger eller ikke gir nødvendige opplysninger innen en rimelig frist fastsatt av organet, løper ikke fristen så lenge forsinkelsen varer. Dette gjelder selv om parten ikke kan klandres for forholdet. Fristen løper for andre parter i samme sak dersom forholdet ikke forsinker deres del av saken.
 - Dersom det oppstår forsinkelse som nevnt i første ledd, **skal partene varsles i den grad dette følger av reglene om foreløpig svar i forvaltningsloven § 11a.**
- § 39.Forsinkelse som skyldes særegne forhold
 - Dersom saksbehandlingen blir forsinket på grunn av særegne forhold som forvaltningsorganet ikke kan klandres for, løper ikke fristen så lenge forsinkelsen varer. Dette gjelder bl.a. forsinkelse som skyldes a) at en offentlig eller privat instans ikke har gitt opplysninger innen en rimelig frist fastsatt av organet, og fristoverskridelsen er vesentlig, b) at sakens særegne karakter gjør det nødvendig å innhente tilleggsopplysninger, c) at det på et sent stadium i saksbehandlingen oppstår et uventet behov for å innhente opplysninger, d) at en betydelig og uventet økning i saksmengden inntreffer brått, e) at vesentlige endringer i bemanningen gjør det uforholdsmessig vanskelig å oppfylle fristen.
 - Dersom det særegne forholdet bare forsinker saken for enkelte av partene i saken, løper fristen for de øvrige partene.
 - Dersom det oppstår forsinkelse som nevnt i første ledd, **skal partene varsles i den grad dette følger av reglene om foreløpig svar i forvaltningsloven § 11a**

Plan og bygningsloven

- § 21-4.Behandling av søknaden i kommunen
 - Når søknaden er fullstendig, skal kommunen **snarest mulig og senest innen den frist som framgår av § 21-7**, gi tillatelse dersom tiltaket ikke er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven. Kommunen skal i saksbehandlingen legge til grunn tiltakshavers eller det ansvarlige foretakets opplysninger om at tiltaket oppfyller tekniske krav, dersom ikke forholdene tilsier noe annet.
- § 21-7.Tidsfrister med særskilte virkninger
 - Søknad om tillatelse til tiltak etter §§ 20-1 og 20-2 som ikke medfører dispensasjon fra plan, skal avgjøres av kommunen **innen 12 uker** etter at fullstendig søknad foreligger, med mindre annet følger av andre eller tredje ledd. Ved overskridelse av fristen skal kommunen tilbakebetale byggesaksgebyr etter nærmere bestemmelser i forskrift, jf. § 21-8 tredje ledd.
 - Søknad om tillatelse til tiltak etter §§ 20-1 og 20-2 der tiltaket er i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, der det ikke foreligger merknader fra naboer eller gjenboere, og ytterligere tillatelse, samtykke eller uttalelse fra annen myndighet ikke er nødvendig, skal avgjøres av kommunen **innen 3 uker**. Dersom kommunen ikke har avgjort søknaden innen fristens utløp, regnes tillatelse som gitt.

Kontakt oss

Willy Hauge

Partner

T +47 4063 9663

E willy.hauge@kpmg.no

Ole Willy Fundingsrud

Director

T +47 4063 9692

E ole.willy.fundingsrud@kpmg.no

Lena Davik Fjørtoft

Senior Associate

T +47 4063 9264

E lena.fjortoft@kpmg.no

kpmg.no

© 2015 KPMG AS, a Norwegian member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

The information contained herein is of a general nature and is not intended to address the circumstances of any particular individual or entity. Although we endeavour to provide accurate and timely information, there can be no guarantee that such information is accurate as of the date it is received or that it will continue to be accurate in the future. No one should act on such information without appropriate professional advice after a thorough examination of the particular situation.

The KPMG name, logo and "cutting through complexity" are registered trademarks or trademarks of KPMG International Cooperative ("KPMG International").