

Tilleggsinnkalling - Kontrollutvalget i Inderøy kommune

Arkivsak: 24/360
Møtedato/tid: 12.06.2024 kl. 09:00
Møtested: Skarnsundet, del 1

Møtet avvikles for åpne dører, i tråd med kommuneloven § 11-5.

Eventuelle forfall, eller spørsmål om habilitet, meldes til Konsek Trøndelag IKS
v/ Paul Ivar Stenstuen på telefon 900 39 065, eller e-post: paul.ivar.stenstuen@konsek.no

Varamedlemmer møter etter nærmere innkalling.

Gjelder ny sak på sakslisten. For de øvrige sakene på sakslisten vises til tidligere tilsendte dokumenter.

Trondheim/Steinkjer/Os, 08.06.2024

Petter Vesterås (sign.)
Leder av kontrollutvalget

Paul Ivar Stenstuen
seniorrådgiver
Konsek Trøndelag

Kopi: Varamedlemmer, ordfører, kommunedirektør og Revisjon Midt-Norge SA

Sakliste

Saksnr.	Sakstittel
22/24	Revisors rapport - Innbyggerkommunikasjon

Revisors rapport - Innbyggerkommunikasjon

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Inderøy kommune

Møtedato

12.06.2024

Saknr

22/24

Saksbehandler Paul Ivar Stenstuen

Arkivkode FE-217, TI-&58

Arkivsaknr 23/168 - 10

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget slutter seg til rapporten og videresender den til kommunestyret for videre behandling.

Kontrollutvalgets innstilling til kommunestyret

1. Kommunestyret tar rapporten til etterretning og ber kommunedirektøren gripe tak i revisors konklusjoner og anbefalinger.
2. Kommunestyret ber kommunedirektøren rapportere tilbake til kontrollutvalget om hvordan rapporten er blitt fulgt opp innen utgangen av oktober 2024.

Vedlegg

FR1265 Innbyggerkommunikasjon Inderøy 2024

Bakgrunn for saken

Kontrollutvalget bestilte en forvaltningsrevisjon med tema publikumsservice i sitt møte 12.04.2023, sak 6/23. Bakgrunnen for at temaet er satt opp i plan for forvaltningsrevisjon, var flere henvendelser innbyggere i perioden 2014-2017. Henvendelsene dreide seg om sen eller manglende respons, og avvisende eller også sårende respons. Under behandlingen av saken kom det fram at kontrollutvalget mener at servicetorget fungerer godt, og at det ønsket å avgrense forvaltningsrevisjonen til saksbehandlernivå.

Kontrollutvalget fattet følgende vedtak:

1. *"Kontrollutvalget viser til plan for forvaltningsrevisjon for 2020-2024 og bestiller en forvaltningsrevisjon av kvalitetssikring i publikumsservice.*
2. *Prosjektplan med ressursramme og tidspunkt for ferdig rapport oversendes kontrollutvalgets sekretariat innen 15.05.2023.*
3. *Kontrollutvalget gir sekretariatet fullmakt til å følge opp prosjektet på vegne av utvalget."*

Kontrollutvalget behandlet prosjektplanen i møte den 31.08.23, sak 22/23. Kontrollutvalget vedtok prosjektplanen slik den forelå, med en ressursramme på 350 timer og levering av ferdig rapport til sekretariatet 15.05.2024.

Saksopplysninger

Kontrollutvalget har mottatt revisors rapport "Innbyggerkommunikasjon, se vedlegg.

Revisor oppgir at følgende problemstillinger er besvart i rapporten:

- *"Yter Inderøy kommune god service og veiledning til sine innbyggere?*
 - *Fremmer organiseringen og arbeidsfordelingen mellom servicetorget og plan, landbruk og kommunalteknikk god service og veiledning?*
 - *Følger ansatte opp målsettinger og rutiner for service- og veiledningsarbeid?*
 - *Hvordan sikrer kommunen at henvendelser fra innbyggerne blir fulgt opp og besvart i samsvar med krav i forvaltningsloven?"*

Revisor konkluderer slik:

Problemstilling 1

Organiseringen og arbeidsfordelingen mellom servicetorget og plan, landbruk og kommunalteknikk fremmer god service og veiledning.

Problemstilling 2

Ansatte følger opp målsettinger og rutiner der de finnes, men at det er få konkretiserte målsettinger og rutiner på området.

Problemstilling 3

Kommunen sikrer at henvendelser fra innbyggerne følges opp og besvares i samsvar med krav i forvaltningsloven gjennom å benytte system, rutiner og tydelig ansvarsfordeling, samt ha kompetente ansatte.

Revisors anbefalinger til kommunen:

- Vurderer å føre statistikk over hvilke kanaler innbyggerne kontakter kommunen for å bedre kunne tilpasse tjenesten til innbyggernes behov
- Vurderer behovet for å formalisere ansvar og oppgaver mellom servicekontoret og andre.
- Operasjonaliserer kommunikasjonsstrategien med konkrete tiltak

Rapporten har vært på høring hos kommunedirektøren. Det vises ellers til rapporten i sin helhet.

Vurdering

Rapporten synes å svare ut problemstillingene på en god måte og vi slutter oss til revisors vurderinger og anbefalinger.

Vi anbefaler kontrollutvalget å videresende rapporten til kommunestyret med det forslåtte forslag til vedtak og innstilling.

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Inderøy kommunes kontrollutvalg i perioden september 2023 til mai 2024.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet.

Alle rapporter fra Revisjon Midt-Norge SA publiseres på www.revisjonmidt norge.no.

Verdal, 05.06.2024

Sunniva Tusvik Sæter

Oppdragsansvarlig revisor

Marit Ingunn Holmvik

Prosjektmedarbeider

SAMMENDRAG

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra kontrollutvalget i Inderøy kommune. Vi undersøker kommunens kommunikasjon med sine innbyggere.

I **første problemstilling** konkluderer vi med at organiseringen og arbeidsfordelingen mellom servicetorget og plan, landbruk og kommunalteknikk fremmer god service og veiledning. Arbeidsfordelingen er hensiktsmessig i form av at innbyggere i første omgang kan få svar fra servicetorget. Henvendelser som ikke kan besvares av servicetorget, videresendes til enheten.

I **andre problemstilling** konkluderer vi med at ansatte følger opp målsettinger og rutiner der de finnes, men at det er få konkretiserte målsettinger og rutiner på området. Ansatte gjør veiledning av innbyggere og etterstreber å gi god og forståelig informasjon. En god innarbeiding av det nye saksbehandlingssystemet og utnyttelse av mulighetene dette gir, samt den nye kommunikasjonsstrategien, vil kunne legge et godt grunnlag for å gi tydeligere målsettinger og rutiner for service- og veiledningsarbeidet i kommunen.

I **tredje problemstilling** konkluderer vi med at kommunen sikrer at henvendelser fra innbyggerne følges opp og besvares i samsvar med krav i forvaltningsloven gjennom å benytte system, rutiner og tydelig ansvarsfordeling, samt ha kompetente ansatte. En tilpasningsdyktig avdeling hvor saker i perioder har blitt fordelt gjennom andre, har bidratt til at saksbehandlingstid og svar på saker ikke har vært i strid med forvaltningslovens krav.

Revisor kan ikke konkludere på hvordan innbyggerne opplever at henvendelser svares ut, men det er presentert eksempler på at henvendelsene er svart i ut i tråd med forvaltningsloven. De innbyggerne vi har fått tilbakemelding fra, har hatt positive tilbakemeldinger på kommunikasjonen med saksbehandler.

Revisor anbefaler at Inderøy kommune:

- Vurderer å føre statistikk over hvilke kanaler innbyggerne kontakter kommunen for å bedre kunne tilpasse tjenesten til innbyggernes behov
- Vurderer behovet for å formalisere ansvar og oppgaver mellom servicekontoret og andre.
- Operasjonaliserer kommunikasjonsstrategien med konkrete tiltak

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	5
1 Innledning.....	7
1.1 Bestilling.....	7
1.2 Problemstillinger.....	7
1.3 Metode	8
1.4 Uttalelse om rapport	10
1.5 Om innbyggerkommunikasjon i Inderøy kommune	10
2 Organisering og arbeidsfordeling.....	13
2.1 Problemstilling	13
2.2 Revisjonskriterier.....	13
2.3 Funn.....	13
2.3.1 Tjenestebeskrivelse	13
2.3.2 Registrering av henvendelser	14
2.3.3 Praksis for svar på henvendelser	14
2.3.4 Samarbeid mellom servicetorget og sektoren	14
2.3.5 Framtidas servicetorg	15
2.4 Vurdering.....	15
2.5 Konklusjon.....	16
2.6 Anbefalinger	17
3 Mål- og rutineetterlevelse	18
3.1 Problemstilling	18
3.2 Revisjonskriterier.....	18
3.3 Funn.....	18
3.3.1 Innbyggerportalen	19
3.3.2 Tilgjengelighet til sektor plan, landbruk og kommunalteknikk	20
3.3.3 Tjenestemottakernes opplevelse av service fra kommunen	24
3.3.4 Ansvarsfordeling	26
3.3.5 Kommunikasjonsstrategi	27
3.4 Vurdering.....	27
3.5 Konklusjon.....	29
3.6 Anbefalinger	29
4 Henvendelser	30
4.1 Problemstilling	30
4.2 Revisjonskriterier.....	30
4.3 Funn.....	30
4.3.1 Behandling av henvendelser.....	30
4.3.2 Kompetanse og kapasitet.....	31
4.3.3 Kundeoppfølging og veiledning.....	31

4.4	Vurdering.....	32
4.5	Konklusjon.....	33
	Kilder.....	34
	Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....	36
	Vedlegg 2 – Uttalelse	47

Tabell

Tabell 1.	Gjennomgang av digitalt innmeldte saker på veg, vann og gatelys.....	21
Tabell 2.	Gjennomgang av ett-trinnsøknader	23
Tabell 3.	KOSTRA-tall for saksbehandlingstid i Inderøy kommune	24
Tabell 4.	Verdier i Inderøy kommune	41

Figurer

Figur 1.	Organisasjonskart Inderøy kommune.....	11
Figur 2.	Organisasjonskart Plan, landbruk og kommunalteknikk.....	11

1 INNLEDNING

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Inderøy kommune har bestilt en forvaltningsrevisjon om kvalitetssikring i innbyggerservice. Bestillingen er gjort med bakgrunn i Plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024. Kontrollutvalget vedtok prosjektplanen 31.08.2023, i sak 22/23.

1.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger er besvart i rapporten:

- Yter Inderøy kommune god service og veiledning til sine innbyggere?
 - Fremmer organiseringen og arbeidsfordelingen mellom servicetorget og plan, landbruk og kommunalteknikk god service og veiledning?
 - Følger ansatte opp målsettinger og rutiner for service- og veiledningsarbeid?
 - Hvordan sikrer kommunen at henvendelser fra innbyggerne blir fulgt opp og besvart i samsvar med krav i forvaltningsloven?

Revisor har foretatt en språklig justering i andre problemstilling, slik at det er «sektoren» som skal følge opp målsettinger og rutiner.

Prosjektet har følgende avgrensninger:

- Vi undersøker direkte kommunikasjon mellom kommunen og innbygger, altså ikke innbyggermedvirkning i eksempelvis kommunale råd eller planprosesser.
- Vi undersøker et tilfeldig utvalg av saker fra 2023.
- Prosjektet omfatter også kommunikasjon med eksterne virksomheter, og er ikke avgrenset til privatpersoner
- Kontrollutvalget var spesielt interessert i kommunikasjonen fra sektor plan, landbruk og kommunalteknikk. Prosjektet er derfor avgrenset til å se på kommunikasjonen denne enheten har med innbyggere, og samarbeidet med servicetorget. Revisor har valgt å se nærmere på byggesøknader. Revisor registrerer at det har vært saker i media om konsesjon i Inderøy kommune, men hadde allerede foretatt utvalget før saken kom opp.
- Vi ser på kommunikasjon i de tilfeller hvor innbyggeren har tatt kontakt med kommunen, ikke de tilfeller hvor kommunen selv initierer kontakt.

1.3 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til *NKRF - kontroll og revisjon i kommunene* sin standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Inderøy kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon.

Vi har brukt flere metoder for å samle inn data til dette prosjektet.

INTERVJU

Det ble gjennomført et oppstartsmøte med kommunedirektør, personalsjef, kommunikasjonsrådgiver, tidligere leder av servicetorget og enhetsleder plan, landbruk og miljø. Det er personalsjefen som har vært vår kontaktperson i dette prosjektet. Vi har også gjennomført separate intervju med tidligere leder av servicetorget, (nå konsulent/utvalgssekretær) kommunikasjonsrådgiver, enhetsleder veg, vann og avløp, enhetsleder plan, landbruk og miljø og med tjenesteleder bygg. Alle intervjuene fulgte en intervjuguide, og referat fra intervjuene har blitt bekreftet av informantene i ettertid.

Det er også stilt spørsmål pr. epost til leder av Eldres råd. Vi kontaktet Eldres råd for å få perspektiver på hvordan representanter for denne aldersgruppen opplever kommunikasjon med kommunen. Revisor har purret på svar og ikke mottatt svar på spørsmålene.



DOKUMENTGJENNOMGANG

Revisor har sett på relevant dokumentasjon for innbyggerkommunikasjon. Dette har vært kommuneplanens samfunnsdel, kommunens hjemmeside, mandat og prosjektbeskrivelse for arbeidet med en kommunikasjonsstrategi, føringer for hvordan kommunikasjon skal foregå og eksempler på kommunikasjon både inn og ut av kommunen. Vi har også sett på 20 tilfeldig utvalgte ett-trinnsøknader¹ fra 2023 for å se nærmere på



¹ En ett-trinns søknad er komplett søknad om å direkte sette i gang tiltaket, jf. plan- og bygningsloven § 21-2.

kommunikasjonen mellom innbyggere og sektor plan, landbruk og kommunalteknikk. Dokumentgjennomgangen bidrar til å vise hvilke hvilken praksis som gjelder for kommunikasjonen. Vi har ikke vurdert sakene opp mot bestemmelser i plan- og bygningsloven. Vi har brukt KOSTRA-tall for perioden 2020-2023 for å se på svartid på byggesaker. Dette gir et bredere omfang enn å kun se på vårt stikkprøveutvalg av byggesaker.

SPØRREUNDERSØKELSE

Vi har sendt spørsmål på SMS til 10 personer. Disse er valgt ut blant de 20 ett-trinnsøknadene. 8 av disse var privatpersoner, og 2 representerer selskaper. Et av de to selskapene, står for fire av de 20 søknadene. Resterende søknader valgte revisor å se bort ifra, da de gjelder eksempelvis ulovlighetsoppfølging og skal følges opp på annet vis. Noen saker ble ikke gjennomført. Blant de utvalgte sakene ser det ut til at det er eksterne årsaker til at tiltakene ikke ble gjennomført – ikke kommunikasjonen med kommunen. Felles for disse sakene er at det ikke er sendt ut noe endelig svar fra kommunen. Grunnet ressursutfordringer har ikke kommunen kunnet følge opp alle ulovlighetsoppfølginger, og sakene er ikke avsluttet. Vi mottok svar fra fire privatpersoner. Dette er ikke tilstrekkelig til å kunne trekke generelle slutninger om hvordan kommunens kommunikasjon oppleves, men det gir eksempler og et bilde på hvordan disse personene har opplevd dialogen.



VURDERING AV METODE

Det er en svakhet i metoden at datagrunnlaget fra innbyggerperspektivet er lite. Mange av søknadene vi har sett på, har enten hatt lite dialog grunnet tilstrekkelig dokumentasjon i søknader eller har hatt dialog via selskaper. Selskapene har ikke besvart våre henvendelser. Vi har kun sett på byggesøknader og kan derfor ikke si noe om helheten i kommunens kommunikasjon. Vi har mottatt svar fra fire privatpersoner, og et større omfang av personer kunne gitt et bedre bilde av hvordan kommunikasjon foregår. Dette må derfor betraktes som eksempler på kommunens praksis. Vi vurderte å ha mer datainnsamling, nærmere bestemt se på flere typer innbyggerkommunikasjon innen sektoren. Revisor gikk i dialog med sekretær for

kontrollutvalget, som igjen var i kontakt med leder av kontrollutvalget. Grunnet lite funn i dette prosjektet og prosess med ny plan for forvaltningsrevisjon, ble det besluttet å avslutte datainnsamlingen. På denne måten kan utvalget selv beslutte om de ønsker å gå videre i dette prosjektet, eller benytte revisjonsressurser på å undersøke andre områder i kommunen. Revisor vurderer at valget av metoder for datainnsamling til sammen gjør at vi har et tilstrekkelig datagrunnlag for å kunne konkludere på problemstillingene. Vi har vurdert at informasjonen fra kildene vi har benyttet, er tilstrekkelige til å konkludere på problemstillingene.

1.4 Uttalelse om rapport

Rapporten ble sendt til kommunedirektøren 23.05.2024 og vi mottok uttalelse 05.06.2024. Uttalelsen er lagt ved rapporten og har ikke medført endringer.

1.5 Om innbyggerkommunikasjon i Inderøy kommune

Hvordan kommunen kommuniserer med innbyggere og virksomheter, er viktig for kommunens omdømme og tillit. Det bør være et mål at innbyggernes forventninger til kommunen skal samsvare med den faktiske tjenesteytingen kommunen leverer.

Innbyggerkommunikasjon skjer på mange måter. Kommunens hjemmeside er viktig for å dele informasjon med innbyggere, og gi informasjon om hvordan innbyggere kan kontakte kommunen. Kommunen kan være i kontakt med innbyggere uten at de selv har tatt kontakt, eksempelvis gjennom sin tjenestevirksomhet innen oppvekst og helse, eller gjennom ulovlighetsoppfølging, innbyggervarsling, søknadsbehandling og lignende. Innbyggere tar gjerne kontakt når det er noe som ikke fungerer som forventet, eller man skal gjøre en endring. Eksempler på slik kontakt kan være å søke om sykehjemsplass, bygge på huset, melde om avvik på veistandard eller vannkvalitet og lignende. Innbyggere og virksomheter kan også være i dialog med kommunen i forbindelse med høringer og møter. Innbyggerkommunikasjon kan omfatte mye. Revisor har foretatt en avgrensning av prosjektet i kapittel 1.2.

Servicetorget er sentralt plassert med ekspedisjon rett innenfor hoveddøren på rådhuset i Inderøy kommune. Sentralbordet, som er en del av servicetorget, er åpent fra 8-15:30. Rådhuset i Inderøy er plassert i Vennalivegen, rett ved AKSET kultur- og skolesamfunn og nært lokalisert andre tilbud i kommunen. Det er gratis parkering ved rådhuset. Servicetorget har ansvar for å være hyggelig og imøtekommende mot innbyggeren, og videresende henvendelser til riktig tjeneste i kommunen.

Inderøy kommune har følgende overordnede organisasjonsstruktur:



Figur 1. Organisasjonskart Inderøy kommune

Kilde: Inderøy kommunes hjemmeside

I kommunedirektørens stab finner man «Service og støtte», som omfatter servicetorget hvor mange innbyggere har direkte kontakt med kommunen. Det er ofte slik at innbyggere eller virksomheter først tar kontakt med kommunen via servicetorget. De kan vise innbyggeren videre til riktig enhet eller til en ansatt. I noen tilfeller kan servicetorget selv svare ut henvendelser. Innbyggerne kan også ta direkte kontakt med enhetene uten å gå via servicetorget. Det kan være kommunikasjon om behandling av skolemiljø saker i Oppvekst og kultur, vedtak om støtte eller omsorgsbolig i Helse og omsorg, eller saksbehandling av byggesaker i Plan, landbruk og kommunalteknikk. I dette prosjektet vil fokuset være på sektoren Plan, landbruk og kommunalteknikk, samt deres system for kommunikasjon med servicetorget.

Sektor plan, landbruk og kommunalteknikk er organisert slik:



Figur 2. Organisasjonskart Plan, landbruk og kommunalteknikk

Kilde: Inderøy kommunes hjemmeside

Dette prosjektet undersøker innbyggerkommunikasjon innen hele sektoren. Sektoren har på undersøkelsestidspunktet ikke fast ansatt sektorleder. Enhetsleder plan, landbruk og miljø er konstituert i stillingen. Det betyr at hun også er saksbehandler i saker som angår plan, landbruk og miljø. Kommunen er i en prosess for å se på hvordan de skal organisere sektoren.

Vi har fått informasjon om, og sett dokumentasjon på ufin kommunikasjon inn mot kommunen. Dette har vi ikke undersøkt eller vurdert nærmere. Arbeidsgiver har ansvar for å sikre de ansattes psykososiale miljø, som er hjemlet i arbeidsmiljøloven § 4-3. Skjerming av ansatte kan skje gjennom eksempelvis å tilby egne jobbtelefoner, ikke ha kontaktinformasjon direkte til ansatte tilgjengelig på nett, og at ledere tar ansvar for kommunikasjon med innbyggere som er spesielt krevende.

Revisor har i dette prosjektet hatt fokus på den kommunikasjonen kommunen har tilbake til innbygger. Vi mener likevel det er viktig å trekke frem at også innbyggeren har en rolle her, og at krevende henvendelser og manglende skjerming av ansatte kan være krevende å forholde seg til. Vi ser at kontaktinformasjon til ansatte er begrenset på hjemmesiden, og det er kun ledere som kan kontaktes direkte.

2 ORGANISERING OG ARBEIDSFORDELING

2.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet organisering og arbeidsfordeling:

- Fremmer organiseringen og arbeidsfordelingen mellom servicetorget og plan, landbruk og kommunalteknikk god service og veiledning?

2.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Det bør utarbeides tjenestebeskrivelse for samtlige tjenester som utføres av servicekontoret
- Servicekontoret bør registrere antallet henvendelser via de ulike kanaler i utviklingen av tjenestetilbudet
- Servicekontoret bør svare ut så mye de kan før henvendelser sendes videre
- Tjenestemottakere skal settes i kontakt med ansatte i kommunen som kan besvare den aktuelle henvendelsen
- Samarbeidet med andre enheter bør avklares gjennom avtaler
- Det bør etableres planer for videreutvikling av servicekontoret

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

2.3 Funn

I dette kapitlet presenteres data om hvordan servicetorget er organisert for å yte best mulig tjenester til innbyggerne, og internt i kommuneorganisasjonen opp mot og plan, landbruk og kommunalteknikk.

2.3.1 Tjenestebeskrivelse

Servicetorget har rutiner for arbeidet. Mange av rutinene er en del av den daglige praksis og er synliggjort med et skjema som viser arbeidsdeling med fordeling av oppgaver. Skjemaet er delt med revisor og er en oversikt over hvem som gjør hva av arbeidsoppgaver på kontoret. Lederen er opptatt av at arbeidssituasjonen ikke skal være statisk, noe som innebærer at de ansatte bytter på å utføre arbeidsoppgavene som er lagt inn i jobbskjemaet. Det er navngitt hvem som har ansvar for oppgavene de enkelte dagene.

2.3.2 Registrering av henvendelser

Servicetorget har mulighet for å ta ut telefonstatistikk over antall henvendelser som kommer inn, men registrerer ikke fysisk oppmøte i ekspedisjonen. Dersom det kommer en innkommende telefon, blir ikke den journalført av servicetorget. Samtalen settes over til den som kan svare, for eksempel en byggesaksbehandler e.l. Henvendelser som kommer via epost eller post, registreres i arkivsystemet.

2.3.3 Praksis for svar på henvendelser

Servicetorget betjener mest eksterne brukere (innbyggere, men også interne brukere i kommuneorganisasjonen (ansatte)). Rutinen er at de legger over post direkte til saksbehandler på enheten, som svarer på henvendelsen.

Servicetorget sender henvendelser videre til faginstansene i de tilfeller der de er usikre på hva de skal svare. Det er saksbehandlerne som har ansvar for å svare på faglige spørsmål. Servicetorget setter telefonhenvendelser over til saksbehandler som innehar fagkompetanse, og som kan gi riktig svar.

For innbyggere som ikke har digital kompetanse, finnes det noen type skjema tilgjengelig i papirform, men ikke alt. Disse kan sendes ut direkte på forespørsel eller kan fås i ekspedisjonen på servicetorget. Personalet ved servicetorget bidrar med hjelp til å fylle ut skjema ved behov. Den fysiske tilstedeværelsen mener lederen for servicetorget er viktig for å yte god service. Det er de ansatte som sitter der som tar den ekstra telefonen som kan være nødvendig, slik at kunden får rett svar.

2.3.4 Samarbeid mellom servicetorget og sektoren

Sektor plan, landbruk og kommunalteknikk har tilhold i samme bygg som servicetorget og samarbeider daglig, både fysisk og gjennom epost. Servicetorget sender henvendelser videre og bistår ellers der det er behov. Revisor har ikke fått kjennskap til formelle avtaler mellom servicetorget og sektoren.

De vi har intervjuet opplever at intern kommunikasjon i kommunen fungerer generelt godt. Det er kort avstand mellom kontorene. Sektorlederen sier at det er mange henvendelser både på telefon og epost, og at de forsøker å følge opp alle henvendelser. Hovedinntrykket er at ansatte på enheten følger opp og besvarer henvendelser. Fra sektorleder får revisor opplyst at hun ikke kan huske at det har skjedd informasjonsglipp mellom servicetorget og enheten i den tiden hun har vært der. En av enhetslederne sider det samme, men sier samtidig at det forekommer at det skjer glipp på grunn av manglende bemanning hos enheten selv.

2.3.5 Framtidas servicetorg

Det er satt i gang en prosess for å jobbe med en endring i servicetorget opp mot innbyggere. Kommunikasjonsrådgiveren er leder for denne prosessen. Prosessen som blir gjennomført i perioden januar til juni 2024 har som mål å utarbeide en plan for framtidas servicetorg. Planen skal inneholde målbilde, konkrete forslag til endringer, kostnadsramme, interessenter som påvirkes og en informasjonsplan for å kommunisere endringer. De skal etterstrebe å ha tilgjengelighet på servicetorg slik at ikke-digitale innbyggere kan få hjelp der. Videre kan det gis kommunal informasjon i avisa Inderøyningen der kommunen kjøper en dobbeltside. Ved for eksempel budsjettfremlegg eller eiendomsskattelister foreligger disse i utskrevet format i servicetorget. Disse kan innbyggere få tilgang til ved å møte opp på Servicetorget. Servicetorget er også behjelpelig med å ta utskrift av andre dokumenter for innbyggere som måtte trenge det.

2.4 Vurdering

Revisor vurderer at det er utarbeidet tjenestebeskrivelser for samtlige tjenester som utføres av servicetorget.

Dette er i tråd med kriteriet.

Revisor vurderer at servicetorget ikke registrerer alle typer henvendelser. Antallet henvendelser i ulike kanaler kan dermed ikke benyttes som grunnlag i utvikling av tjenestetilbudet.

Dette er ikke helt i tråd med kriteriet. Det kunne vært nyttig for kommunen å kjenne til antallet henvendelser som kommer eksempelvis via telefon, fysisk oppmøte, epost og annet. På den måten kan man rigge kommunen til å bedre og raskere kunne svare ut innbyggeren. Samtidig vil ikke en slik telling av henvendelser kunne fange opp eventuelle kanaler for kommunikasjon som kommunen ikke møter innbyggerne på. Det er viktig å skille på journalpliktige henvendelser og registrering av henvendelser med det formål å forbedre tjenesten. Det er det sistnevnte vi omtaler her.

Revisor vurderer at servicetorget svarer ut så mye de kan før henvendelser sendes videre.

Dersom ansatte i servicetorget er usikre på hva de skal svare, settes henvendelsen over til fagpersoner ved enhetene. Dette er i tråd med kriteriet.

Revisor vurderer at tjenestemottakere settes i kontakt med ansatte i kommunen som kan besvare den aktuelle henvendelsen.

Dette er i tråd med kriteriet. I neste kapittel presenteres et eksempel på at en innbygger har oversendt papirer til servicetorget, men papirene ble ikke mottatt av saksbehandler. Dette kan tyde på at det enten er svakheter i kommunikasjonen mellom servicetorg og saksbehandler, eller svakhet i kommunikasjonen mellom servicetorg og innbygger om hvilken saksbehandler som skulle arbeide med saken.

Revisor vurderer at samarbeidet mellom servicetorget og enhet plan, landbruk og kommunalteknikk er ikke avklart gjennom en avtale.

Revisor har ikke fått kjennskap til at det finnes formelle avtaler mellom servicetorget og enhet plan, landbruk og kommunalteknikk. Dette er ikke i tråd med kriteriet. Det kan være hensiktsmessig å ha en skriftlig forventningsavklaring mellom enhetene slik at det er tydelig hvem som gjør hva. Det kan tenkes at kommunikasjonsstrategien omfatter slike avklaringer.

Kommunen har startet en prosess som skal bidra til å videreutvikle servicetorget.

Dette er i tråd med kriteriet.

2.5 Konklusjon

Revisor konkluderer med at organiseringen og arbeidsfordelingen mellom servicetorget og plan, landbruk og kommunalteknikk fremmer god service og veiledning. Arbeidsfordelingen er hensiktsmessig i form av at innbyggere i første omgang kan få svar fra servicetorget. Henvendelser som ikke kan besvares av servicetorget, videresendes til enheten.

2.6 Anbefalinger

Revisor anbefaler at Inderøy kommune:

- Vurderer å føre statistikk over hvilke kanaler innbyggerne kontakter kommunen for å bedre kunne tilpasse tjenesten til innbyggernes behov
- Vurderer behovet for å formalisere ansvar og oppgaver mellom servicekontoret og andre.

3 MÅL- OG RUTINEETTERLEVELSE

3.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet mål- og rutineetterlevelse:

- Følger sektoren opp målsettinger og rutiner for service- og veiledningsarbeid?

Problemstillingen er avgrenset til å se på sektoren plan, landbruk og kommunal-teknikk.

3.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

Tjenestemottaker skal:

- Få tilstrekkelige svar på sine henvendelser
- Få fortløpende svar på sine henvendelser
- Ha inntrykk av at ansatte i sektoren fremstår som respektfulle og imøtekomende
- Ha inntrykk av at ansatte i sektoren er kompetente
- Være fornøyd med den service og veiledning som sektoren yter

Kommunen bør:

- Ha en tydelig ansvarsfordeling for hvordan kommunikasjon med innbyggerne skal skje
- Ha retningslinjer for hvordan kommunikasjon skal skje
- Ha en kommunikasjonsstrategi som sier noe om
 - Dagens status
 - Ambisjoner
 - Tiltak for å nå ambisjonene

Utleddingen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

3.3 Funn

I dette kapitlet presenteres data om hvordan kommunen yter service og veiledning til innbyggerne. Henvendelser fra innbyggerne skjer på forskjellige måter, både digitalt og ved direkte kontakt. Det viktigste verktøyet for å nå innbyggerne med informasjon og veiledning er innbyggerportalen. Deretter kommer direkte kontakt opp mot servicetorg og saksbehandlere for videre oppfølging og veiledning.

3.3.1 Innbyggerportalen

For å kunne gi innbyggeren fortløpende svar som er tilstrekkelige, og som til enhver tid er riktig, er det utarbeidet en innbyggerportal, altså kommunens hjemmeside. Innbyggerportalen er basert på innbyggernes behov for informasjon. Kravene fra innbyggeren har endret seg over tid og det var behov for nytenking i forhold til hvilken informasjon som trengs og hvordan innbyggeren enklest kan få tak i den på en best mulig måte, forteller kommunikasjonsrådgiver.

Innbyggerportalen skal ifølge kommunikasjonsrådgiveren kunne dekke 80 prosent av innbyggernes behov for informasjon. Nettsideleverandøren har oversikt over de mest brukte områdene i kommunene, samt de mest vanlige spørsmålene som blir stilt. Innbyggerportalen er bygd opp etter hva som søkes mest på, og er ikke organisasjonstilpasset. Innbyggerne skal slippe å se kommunal interninformasjon.

Kommunens kommunikasjonsrådgiver forteller videre at målet for kommunen er at den informasjonen som ligger ute, til enhver tid skal være riktig. Antallet sider er derfor redusert fra forrige nettside. Ved ytterligere behov hos innbyggerne kan de ta kontakt. Det er ikke et mål at det skal være mye informasjon på hjemmesiden, men riktig og tilstrekkelig informasjon.

Det er et valg hva som skal være på hjemmesiden. Dersom innbyggerne i Inderøy kommune har noe de ikke får svar på i innbyggerportalen, kan dette identifiseres ved at de kan svare nei på spørsmål om de har fått den hjelp de trenger. De som ikke har fått tilstrekkelig hjelp blir da linket videre til å skrive ned hva de lurer på. Fra kommunens side er dette et veldig nyttig verktøy for å få god innbyggerkommunikasjon. Kommunen identifiserer spørsmålene og svarer på det som angår kommunen, det som ikke angår kommunen lukkes.

Ledelsen arbeider for å få folk flest til å bruke innbyggerportalen. For at de skal oppnå dette, mener sektorlederen at de må jobbe mer med hjemmesiden og bli enda flinkere til å legge ut aktuell informasjon. Slik kan innbyggerne sikres at det er gyldig informasjon på hjemmesiden.

Innbyggerportalen gir oversikt over antall henvendelser som kommer der. Sektorlederen sier de er på leting etter system for å samle opp alle typer henvendelser, og få registrert alt på samme sted.

Politiske saker ligger tilgjengelig gjennom systemet Elements. Det er ikke mulig for innbyggere å søke i dette systemet. Innbyggeren må dermed enten kjenne til hvilket politisk møte en gitt sak ble behandlet i, eller gå gjennom alle møter for å finne den aktuelle saken.

3.3.2 Tilgjengelighet til sektor plan, landbruk og kommunalteknikk

Lederne vi har intervjuet gir uttrykk for at de kjenner på et ansvar for å være tilgjengelig på telefon til enhver tid. De svarer på telefonhenvendelser både fra innbyggere og fra ansatte som trenger bistand. Konstituert sektorleder opplever at det er mangel på ressurser ved sektoren, og nevner at det har vært en del utskifting av ledere. Hun mener likevel at de er godt nok bemannet til at innbyggerne får et svar, og at dette går greit. De opplever at det er lite klager.

Enhetsleder veg, vann og avløp er tilgjengelig for sine medarbeidere 24/7. For eksempel ved brudd på forsyningssikkerheten. Det gjelder nesten hele året. Han sier det er noen utfordringer å skille mellom privatliv og jobb i så måte. Det er ingen back-up, men nevner likevel at han eventuelt kan ringe opp sektorleder ved behov. Veg, vann og avløp er gjerne saker som haster, så dersom den som har beredskap ringer, så tar han telefonen. Enhetslederen sier at innbyggerkommunikasjonen fungerer greit, men at den kan bli bedre. Han tenker spesielt på dette med bakgrunnsinformasjon, når informasjon blir gitt, og hva slags informasjon som skal ut. Han opplever tid og ressurser som begrensende faktorer. De gir raskt svar på henvendelser, men vurderer hva som må svares ut raskt og hva som kan vente. Det er tidkrevende å dokumentere all kommunikasjon. Veiledning gis, og ansatte tar seg tid til dette ut fra ønsker om å møte innbyggernes behov.

Tjenesteleder bygg sin service opp mot innbyggere går mest på utleie av bygg (Mosvik svømmehall og idrettshall). Der er han tilgjengelig 24/7. Han har med seg utleieskjema hjem, da det inneholder timeplan over alle dager. Booking skjer som regel på sms og telefon, men også på e-post. Han har ikke egen jobbtelefon så det blir mange telefoner, men det plager han ikke. Han har tilbud om egen jobbtelefon om han ønsker det. Tjenestelederen har en del kontakt med de som leier kommunale boliger/leiligheter, samt brukere av barnehager-skoler-sykeheim-rådhus. Han får en del generelle henvendelser fra innbyggere fra Mosvik, da han tidligere arbeidet i Mosvik kommune og hadde driftsansvar for vann-avløp-vei-bygg der. Han sender henvendelsene videre til riktige personer i Inderøy kommune.

Revisor har sett nærmere på henvendelser på kommunens hjemmeside, hvor innbyggere kan melde inn feil på veg, vann eller gatelys. Gjennomgangen ble tatt av de 30 siste sakene som var meldt inn per 24.04.2024. De nyeste sakene var meldt inn dagen før.

Tabell 1. Gjennomgang av digitalt innmeldte saker på veg, vann og gatelys

Tema	Status	Meldt inn	Svar fra kommunen
Ødelagt asfalt	Ny	23.04	Nei
Hullete vei	Ny	23.04	Nei
Hullete vei	Ny	20.04	Nei
Hullete vei x2	Ny	18.04	Nei
Manglende kosting	Ny	17.04	Nei
Manglende kosting	Ny	16.04	Nei
Manglende kosting	Avsluttet	09.04	Ja
Manglende kosting	Avsluttet	06.04	Ja
Feil veimerking	Under behandling	05.04	Ja
Ødelagt skilt	Avsluttet	30.03	Ja
Ødelagt gatelys	Avsluttet	30.03	Ja
Hullete vei	Avsluttet	27.03	Ja
Ødelagt skilt	Avsluttet	Mer enn 1 mnd	Nei
Lavt vanntrykk	Avsluttet	Mer enn 1 mnd	Ja
Hullete vei	Avsluttet	Mer enn 1 mnd	Ja
Hullete vei	Avsluttet	Mer enn 1 mnd	Ja
Hullete vei	Avsluttet	Mer enn 1 mnd	Ja
Manglende strøing	Avsluttet	Mer enn 1 mnd	Ja

Kilde: Kommunens hjemmeside

Svarene fra kommunen omfatter eksempelvis hvilken oppfølging kommunen har gjort eller skal gjøre, forklaring på hvorfor noe ikke er gjort, om en veg ikke er under kommunalt ansvar eller at «vi skal se på dette». Med unntak av de nyeste innmeldte sakene, er det kun en sak som ikke har fått svar. Saken handler om at innbyggeren ønsker et nytt skilt og en ny fartsdump, for å erstatte utslitt skilt og en fartsdump som forsvant ved reasfaltering. Saken er markert som avsluttet, men det er ikke skrevet noe svar i systemet.

Revisor har sett eksempel på en eldre sak hvor innbygger klager på at saker avsluttes i systemet selv om de ikke har blitt ordnet opp i. Saksbehandleren svarer ut i systemet at saken avsluttes når den er sendt til utførende avdeling, men at han skal sjekke med utførende avdeling hvorfor de ikke har gjennomført sine oppgaver.

Et tilfeldig utvalg av saker eldre enn 1 måned, viser at de fleste sakene er relativt enkle (manglende brøyting og manglende strøing), og løses ved at saksbehandleren melder behovet direkte til brøytemannskap eller annet utførende personell. Det meldes også inn noen mer komplekse saker. Et eksempel på dette er en innbygger som skriver at han har meldt inn et problem hvor det står vann mot husveggen. Problemet er meldt inn gjentatte ganger, og innbyggeren opplever å ikke ha fått en løsning på problemet og får stadig nye personer i kommunen å forholde seg til.

De fleste sakene revisor har sett på, er skrevet fra innbyggers side på en enkel og tydelig måte, eksempelvis «dårlig brøytet i XX-vegen». Det er noen meldinger fra innbyggere som ser ut til å være skrevet i affekt og som skrives på dialekt. Revisor registrerer at saksbehandler svarer like nøytralt og informativt på disse meldingene, som på meldingene som kommuniseres saklig.

Revisor har sett på 20 ett-trinnsøknader som er sendt til kommunen i løpet av 2023. Sektoren tok i bruk nytt saksbehandlingssystem i 2023, E-byggesak. Det er foreløpig en krevende prosess å komme gjennom en sak. Det har vært uvant for saksbehandlerne å ta i bruk systemet, og de er ikke ferdig utlært enda. Tanken er at de skal spare tid, men det jobber de fortsatt med. E-byggesak har innebygd veiledning. Det er blant annet integrerte frister, som kommunen ikke har tatt i bruk enda. Enhetsleder plan, landbruk og miljø forteller at kommunen ønsket at det nye saksbehandlingssystemet skulle sende ut foreløpige svar og antyde hvor lang tid det tar å behandle saken, men dette har foreløpig ikke fungert. Saksbehandlerne forholder seg til saksbehandlingsfristen, og sender ikke ut foreløpig svar hvis saken vil behandles innen fristen.

Tabell 2. Gjennomgang av ett-trinnsøknader²

Søknad	Søknad mottatt	Svar sendt	Kommentar
1	15.12.2023	19.02.2024	
2	12.10.2023	11.12.2023	Første søknad var mangelfull, kommunen ba om mer dokumentasjon 31.10. Fikk tilsendt dette 29.11.
3	16.11.2023	22.01.2024	Ikke ferdigbehandlet, er på høring.
4	06.11.2023	11.12.2023	Første søknad var mangelfull, kommunen ba om mer dokumentasjon på telefon og mottok dette 13.11.
5	23.10.2023	02.11.2023	
6	24.10.2023	13.11.2023	Første søknad var mangelfull, kommunen ba om mer dokumentasjon 31.10 og fikk dette 01.11.
7	23.10.2023	01.12.2023	
8	12.10.2023	11.12.2023	Første søknad var mangelfull, kommunen ba om mer dokumentasjon 31.10, fikk dette 08.11.
9	20.09.2023	12.10.2023	
10	10.09.2023	18.09.2023	Gitt tilbakemelding om at det ikke var søknadspliktig.
11	05.09.2023	14.09.2023	
12	19.07.2023	22.08.2023	Serviceforretningen sendte foreløpig svar om at byggesaksbehandler ikke var tilgjengelig før 31.juli.
13	-	-	Ulovlighetsoppfølging
14	09.06.2023	20.06.2023	Gitt tilbakemelding om at det ikke var søknadspliktig.
15	-	-	Ulovlighetsoppfølging
16	03.06.2023	05.07.2023	
17	25.04.2023	02.05.2023	Gitt tilbakemelding om at det ikke var søknadspliktig.
18	25.04.2023	11.05.2023	
19	11.04.2023	16.06.2023	Klage mottatt etter fristen. Klagen ble avvist og innbygger ble veiledet om bruk av digital postkasse.
20	14.03.2023	28.03.2023	

Kilde: Inderøy kommune

² Byggesøknader skal i utgangspunktet avgjøres innen 12 uker, iht. plan og bygningsloven § 21-7. Dersom søknaden er komplett og tiltaket er i samsvar med plan- og bygningsloven og gjeldende planer, samt at naboer og gjenboere ikke har merknader og det ikke er behov for tillatelse eller samtykke fra annen myndighet – er saksbehandlingstiden tre uker. (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2008)

Tabell 3. KOSTRA-tall for saksbehandlingstid i Inderøy kommune

	2020	2021	2022	2023
Behandlede byggesøknader med 12 ukers frist (antall)	71	119	144	58
Behandlede byggesøknader med 3 ukers frist (antall)	119	193	154	42
Kommunens gjennomsnittlige saksbehandlingstid for byggesøknader med 12 ukers frist (dager)	40	39	42	14
Kommunens gjennomsnittlige saksbehandlingstid for byggesøknader med 3 ukers frist (dager)	17	18	19	19
Andel av innvilgede saker som medførte vedtak om dispensasjon fra plan (prosent)	8,3	11,0	20,6	23,1
Klager på resultat av byggesaksbehandlingen, behandlet av kommunen (antall)	7	9	11	14

Kilde: SSBs KOSTRA-tall, tabell 14304

KOSTRA-tallene viser at saksbehandlingstiden har gått ned i 2023, det har også antall søknader. Samtidig viser tallene at det er en økende andel saker som medfører dispensasjon fra plan, og flere som klager på resultat av byggesaksbehandlingen.

3.3.3 Tjenestemottakernes opplevelse av service fra kommunen

Innbyggere som trenger mer informasjon og veiledning enn det de finner i innbyggerportalen, henvises til direkte kontakt med kommunens ansatte. Dette skjer gjerne gjennom servicetorget og ved direkte kontakt med saksbehandlere i enheten.

Fra kommunens side beskriver de at kontakten skjer eksempelvis via hjemmeside og Facebook, at de kommuniserer både på epost og SMS og at dette fungerer greit. Henvendelser den andre vegen, altså til innbyggere, skjer ofte først med beskjed på epost og deretter påminning via SMS. Alt i alt er det ulike kommunikasjonsmåter til ulike behov. Sektorlederen mener de er tilgjengelige for publikum, og opplever det ikke som noe problem å ivareta likebehandling.

Det forekommer at noen innbyggere opplever at de ikke får god nok hjelp, eller at de ikke fornøyd med svaret de får. Det forekommer også useriøse tilbakemeldinger fra publikum. I slike tilfeller tar de det opp internt i enheten. Dette skjer gjerne i saker der forventningene overgår hva kommunen kan levere. I de tilfellene de kjenner til at det vil forekomme ubehageligheter/vanskeligheter med enkeltpersoner, tar lederen seg av disse.

En artikkel fra lokalavisa Inderøyningen viser at de har innhentet informasjon fra to brukergrupper av kommunens hjemmeside; eldre og næringslivet. I artikkelen står det at noen eldre avisen har snakket med, har gitt opp å bruke kommunens hjemmeside. Det står videre at næringslivet ønsker at kommunens hjemmeside imøtekommer næringslivets behov, eksempelvis at det bør være oversikt over kontaktpersoner og aktuelle tjenester som kan bidra til at kommunen blir mer attraktiv og næringsvennlig.

«Vi har mange eksempler på at det ikke er lett å søke seg fram til rett svar. (...) Fra næringslivets side kunne vi ønsket at Inderøy tok en digital lederrolle, som er godt koordinert og forankret lokalt i egen kommune og i samarbeid med andre utviklingsaktører» - daglig leder i Inderøy Utvikling.

Kommunen har uttalt seg om saken i artikkelen. Kommunedirektøren fortalte:

«Inderøy er en liten kommune og har i nettsidearbeidet fordelt ressurser til det beste for innbyggeren. Vi skal kombinere innholdsproduksjon og drift, og har derfor prioritert de mest brukte informasjonssidene, i tillegg til viktige funksjoner som digitale søknadsskjemaer og «meld feil på veg, vann og gatelys» (...) Diskusjonen rundt hvor mange nivåer av ansatte som det skal publiseres kontaktinformasjon til er viktig, men i en kommune henvender man seg først og fremst til en tjeneste og ikke til en enkeltperson. Derfor ligger kontaktinformasjon til tjenestene under informasjonssider. Ellers ligger e-postadresse og telefonnummer til ledere ute på en samleside. Samme side henviser til at øvrig ansatte kan nås gjennom servicetorget på vårt fellesnummer.»

Revisor har spurt leder av Eldres råd om tilgjengelighet og kommunikasjon med Inderøy kommune. Leder er ny i vervet. På spørsmål om informasjon om og fra kommunen er lett tilgjengelig, sier han:

«Adgangen til hjemmesiden til kommune er avhengig av den enkelte sin kunnskap og interesse for digital bruk. Befinner du deg i den kategorien, er mulighetene store for å få tak i den nødvendige informasjon. Forståelse av den informasjonen du finner kan sikker variere for de enkelte. Er du ikke der, er direktekontakt den eneste.»

Blant de 20 søknadene revisor har sett på, registrerer vi at kommunen sender ut vedtak hvor det dokumenteres med bilder eller tegninger hva vedtaket gjelder. Videre er klagemulighet beskrevet. Vedtaket starter med om søknaden er godkjent eller ikke.

Innbyggernes opplevelser

Revisor har spurt 8 privatpersoner og to selskaper om hvordan de opplever kommunikasjonen med Inderøy kommune i forbindelse med ett-trinnsøknader. Vi har mottatt svar fra fire privatpersoner:

De fire privatpersonene opplever Inderøy kommune som respektfull, imøtekommende og kompetent. To av de fire hadde bedt om veiledning eller rådgivning fra kommunen og var fornøyde med dette. En person utdyper at hun opplevde saksbehandler som veldig trivelig, løsningsorientert og positiv til prosjektet. Søkerne opplever at det er enkelt å finne nødvendig informasjonen de trengte for å sende søknaden.

En av de fire mener at kommunen har fattet feil vedtak i saken, fordi den strider mot tidligere vedtak. Personen har klaget på vedtaket, men kommunen kunne ikke forholde seg til klagen da den kom etter klagefristen. Personen forteller at vedtaket han klaget på ble sendt til e-boks.no, som han ikke kjenner til. Han bruker Digipost til vanlig. Klagen ble dermed sendt for sent til kommunen. Personen opplever at han ikke har hatt en reell mulighet til å klage.

En person opplever at hun måtte etterspørre mange ganger før hun fikk en skriftlig godkjenning og kunne starte arbeidet. Hun sendte først inn papirene til Inderøy kommune på epost, og fikk beskjed om at det skulle videresendes til riktig person. Da søkeren oppsøkte saksbehandler på kontoret hadde hun ikke mottatt eposten, og søkeren sendte dermed alt på nytt direkte til saksbehandler. Søkeren opplever at kommunen har en vei å gå på byggesøknader og å sende ut skriftlig bekreftelse.

3.3.4 Ansvarsfordeling

Det er ledernivåene som eier informasjonen i innbyggerportalen. De kan delegere informasjonsarbeidet i innbyggerportalen til en redaktør som har blitt kurset i dette arbeidet, forteller kommunikasjonsrådgiver.

Ifølge ansatte er det tydelig ansvarsfordeling for hvordan kommunikasjon skal skje fra enten servicetorg eller enhetene. Fra servicetorget sin side sier de at enhet plan, landbruk og kommunalteknikk har fått beskjed om at de må komme med tydelige bestillinger til servicetorget hvis det er noe som skal svares ut. Dette for at de skal kunne gi god og relevant informasjon ut til innbyggerne.

Når enhet plan, landbruk og kommunalteknikk forventer massehenvendelser fra publikum får servicetorget enten beskjed fra enheten om hvem de skal sette over telefoner til, eventuelt får de tilgang til dokumenter de kan sende ut. Hvis det er spørsmål enheten forventer kan komme om et tema, kommer de til servicetorget med informasjon slik at servicetorget kan gi lik informasjon til alle, uten å måtte sette over til enheten.

3.3.5 Kommunikasjonsstrategi

Mandat for kommunikasjonsstrategien er politisk forankret. Selve arbeidet med strategien ble påbegynt høsten 2023, og skal behandles politisk før sommeren 2024.

Det pågår en diskusjon om hvilke plattformer som skal brukes i det videre arbeidet. Det er mange systemer tilgjengelig. Kommunen er med i innkjøpssamarbeid og der ligger det føringer. Det blir ifølge kommunikasjonsrådgiveren en del av den diskusjonen. Valgene framover kan bli styrt av innkjøpsavtaler og anbud.

Verktøy for samhandling blir viktig, og kommunikasjonsrådgiveren kjenner ikke selv verktøyene godt nok per vinteren 2023. Hun er opptatt av å utarbeide gode kanaler og riktig bruk av kanaler, samt å få på plass god struktur.

3.4 Vurdering

Revisor vurderer at tjenestemottaker får tilstrekkelige svar på sine henvendelser.

Revisor vurderer at vedtakene kommunen skriver, er grundige og tydelige. I ett tilfelle ble et vedtak påklaget etter fristen. Revisor har sett veiledningen kommunen har gitt til klager, hvor det gis veiledning i bruk av digital postkasse og videre klagemulighet. På kommunens hjemmeside gis det også tilbakemeldinger på innkomne meldinger. Revisor har sett ett tilfelle hvor det ikke ble gitt tilbakemelding innen rimelig tid. Det kan være et forbedringspotensial i å sende bekreftelser eller informasjon om status i saker, selv om vedtak ikke er endelig fattet.

Revisor vurderer at tjenestemottakerne i noen grad får fortløpende svar på sine henvendelser.

Kommunen har tatt i bruk et nytt saksbehandlingssystem og har hatt lavere kapasitet i løpet av året. Saksbehandlingssystemet har ikke hjulpet saksbehandlerne til å gi fortløpende svar

på henvendelsene. For at kommunen skal oppleves som påkoblet og åpen, kan det være en fordel at innbyggerne får foreløpige svar og/eller oppdateringer på status i deres sak.

Revisor vurderer at tjenestemottakerne har inntrykk av at ansatte i kommunen fremstår som respektfulle, imøtekommende og kompetente.

Denne vurderingen er både basert på de skriftlige tilbakemeldingene som er gitt på kommunens hjemmeside, og basert på opplevelser hos de som har sendt byggesøknader til kommunen.

Revisor vurderer tjenestemottaker er fornøyd med den service og veiledning som enhetene yter.

Dette er basert på tilbakemeldingene som er gitt i forbindelse med byggesøknadene. Siden det er få som har gitt tilbakemeldinger, gir dette et relativt snevert bilde av innbyggernes opplevelser. Samtidig ser revisor at kommunens skriftlige tilbakemeldinger er grundige.

Revisor vurderer at kommunen har en tydelig ansvarsfordeling for hvordan kommunikasjon skal skje.

Dette er i tråd med kriteriet.

Revisor vurderer at kommunen per i dag ikke har retningslinjer for hvordan kommunikasjon skal skje.

Revisor antar at den kommende kommunikasjonsstrategien vil avklare hvilke kanaler kommunen ønsker å kommunisere i.

Revisor vurderer at kommunen ikke har en kommunikasjonsstrategi.

Kommunikasjonsstrategien skal etter planen behandles før sommeren 2024.

3.5 Konklusjon

Revisor konkluderer med at ansatte følger opp målsettinger og rutiner der de finnes, men at det er få konkretiserte målsettinger og rutiner på området. Ansatte gjør veiledning av innbyggere og etterstreber å gi god og forståelig informasjon. En god innarbeiding av det nye saksbehandlingssystemet og utnyttelse av mulighetene dette gir, samt den nye kommunikasjonsstrategien, vil kunne legge et godt grunnlag for å gi tydeligere målsettinger og rutiner for service- og veiledningsarbeidet i kommunen.

3.6 Anbefalinger

Revisor anbefaler at Inderøy kommune:

- Operasjonaliserer kommunikasjonsstrategien med konkrete tiltak

4 HENVENDELSER

4.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet henvendelser:

- Hvordan sikrer kommunen at henvendelser fra innbyggerne blir fulgt opp og besvart i samsvar med krav i forvaltningsloven?

Problemstillingen er avgrenset til å se på henvendelser som gjelder plan- og byggesak.

4.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Kommunen må ha rutiner for behandling av alle typer henvendelser
- Kommunen skal være tilstrekkelig bemannet for å kunne svare ut henvendelser innen rimelig tid
- Saksbehandlere bør ha relevant kompetanse for å håndtere henvendelsene de får ansvar for
- Kommunen skal veilede parter og andre interesserte
- Søker skal gis opplysninger om mangler ved sin søknad så raskt og effektivt som mulig

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

4.3 Funn

4.3.1 Behandling av henvendelser

Forvaltningsloven krever at muntlige henvendelser skal nedtegnes dersom de er av betydning for saken. Det er ikke alle henvendelser som handler om konkrete saker.

Ansatte i servicetorget legger inn henvendelser i sak/arkivsystemet, unntatt noen enkle saker som kommer på epost, og som sendes direkte videre til saksbehandlere.

Lederen for servicetorget sier at hun har opplevd at henvendelser sendt over til saksbehandlere i ettertid kan ha kommet inn til servicetorget via telefon eller e-post, med beskjed fra innbygger om at de ikke har fått svar ved enheten de er sendt til. Da svarer servicetorget at deres rolle er at de oversender til saksbehandler. De informerer videre om hvem de kan henvende seg til, eventuelt henviser til kommunedirektør dersom det gjelder henvendelser de ikke har fått ønsket svar på.

Kommunen benytter saksbehandlingssystemet eByggesak, som ble tatt i bruk tidlig i 2023. Overgangen til nytt system har vært krevende, og kommunen har pr 30.04.2024 ikke fått utnyttet alle muligheter de hadde sett for seg i systemet.

4.3.2 Kompetanse og kapasitet

De som arbeider i sektoren, har fått opplæring gjennom kommunikasjonsrådgiveren for å kunne svare innbyggerne gjennom bruk av innbyggerportalen. Eksempler fra opplæringen er å bruke et vennlig, klart språk, og unngå forkortelser.

Personalsjef i kommunen har opplyst at 2023 var et unntaksår når det gjelder bemanningen på byggesak. Det var kun to saksbehandlere på byggesak, og en hadde permisjon deler av året. Det ble forsøkt lyst ut etter vikar på byggesak, men det var ingen søkere som var kvalifisert. Sakene ble derfor fordelt på enhetens ansatte som til daglig ikke er byggesaksbehandlere. I juli 2023 sluttet enhetsleder på plan, landbruk og miljø, og i september 2023 sluttet sektorleder på plan, landbruk og kommunalteknikk. Dette medførte at bemanningssituasjonen i 2023 ikke var optimal.

De som behandler byggesaker i Inderøy kommune har bakgrunn som sivilingeniør, arkitekt og jurist. En av saksbehandlerne har nylig tatt studiepoeng i plan- og bygningsrett, og saksbehandlerne har også deltatt på flere mindre kurs de siste årene relatert til byggesaker.

Revisor har sett på 20 tilfeldig utvalgte ett-trinns byggesøknader fra 2023. Behandlingstiden for disse varierte fra én uke til to måneder. Revisor har ikke undersøkt sakenes behandlingstid opp mot krav i plan- og bygningsloven (noen saker har tre ukers behandlingstid, andre har 12 ukers behandlingstid). I de søknadene hvor det eksempelvis manglet dokumenter for at kommunen kunne behandle søknaden, fikk søkeren etter få dager og maksimalt innen to uker beskjed om at det manglet dokumentasjon.

4.3.3 Kundeoppfølging og veiledning

Plan og byggesak er strengt lovregulert fra sentralt hold med klare regler for eksempelvis frister.

Sektorlederen opplever Inderøy kommune som svært tilgjengelig for innbyggerne. Det samme sier enhetslederne. Sektoren har ikke avsatt telefontid, men kan kontaktes hele arbeidsdagen. De har åpne kontor, slik at folk kan stikke innom ved behov. Lederen mener det er positivt å være tilgjengelig, og sier samtidig at de ikke blir nedrent av innbyggere.

Sektorlederen har egen jobbtelefon, men velger å være tilgjengelig også utover arbeidstidens slutt. Hun opplever ikke at det har vært noe stor pågang fra innbyggere, men at det er mest for å være tilgjengelig for ansatte ved behov. Det skjer at det kommer eposter i helgene, og at det

av og til forekommer henvendelser på hennes private telefon. Hun har ikke opplevd å få henvendelse gjennom Facebook.

Veiledning fra saksbehandler til innbyggerne skjer underveis eller når de ser at det er behov. Noen innbyggere tar kontakt før de søker for å få råd, og det skjer at saksbehandlerne informerer underveis.

I de byggesøknadene revisor har gjennomgått, ser vi at kommunen har praksis for å:

- Skrive i overskriften om søknaden er godkjent eller ikke
- Bruke bilder og forklarende tekst for å være tydelig på hva som er godkjent
- Orienterer om klagemulighet
- Forklare hvorfor et tiltak ikke godkjennes og årsaken til dette
- Veilede både søker og andre parter

4.4 Vurdering

Revisor vurderer at kommunen har rutiner for behandling av alle typer henvendelser.

Den kommende kommunikasjonsstrategien bør hensynta hvilke kanaler det skal kommuniseres i. Dersom kommunen velger nye kanaler for kommunikasjon, vil det være nødvendig å fordele ansvar og etablere rutiner for behandler av henvendelsene på disse plattformene.

Revisor vurderer at kommunen til tross for redusert bemanning har klart å ivareta saksbehandlingsfrister i 2023. Revisor har ikke vurdert saksbehandlingsfristene i plan- og bygningsloven.

Dette er i tråd med kriteriet.

Saksbehandlere har relevant kompetanse for å håndtere de sakene de får ansvar for, men få ansatte gir sårbarhet i at saksbehandlingsoppgaver må delegeres til andre enn saksbehandlere ved fravær.

Saksbehandlerne har også fått kurs de siste årene for å oppdatere og vedlikeholde kompetansen for å behandle byggesaker på en god måte. Dette bidrar til at saksbehandlerne rigges til å håndtere saksbehandlingen godt.

Revisor vurderer at kommunen veileder søkere i søknadsprosessen der det er behov for dette. Kommunen veileder også andre parter i prosessen, eksempelvis klagere.

Dette er i tråd med kriteriet.

Revisor vurderer at kommunen har gitt opplysninger om mangler ved søknader så raskt og effektivt som mulig, med tanke på den reduserte ressursituasjonen. Det er forbedringspotensial i å gjøre dette enda raskere.

Dette er i tråd med kriteriet.

4.5 Konklusjon

Kommunen sikrer at henvendelser fra innbyggerne følges opp og besvares i samsvar med krav i forvaltningsloven gjennom å benytte system, rutiner og tydelig ansvarsfordeling, samt ha kompetente ansatte. En tilpasningsdyktig avdeling hvor saker i perioder har blitt fordelt gjennom andre, har bidratt til at saksbehandlingstid og svar på saker ikke har vært i strid med forvaltningslovens krav.

Revisor kan ikke konkludere på hvordan innbyggerne opplever at henvendelser svares ut, men det er presentert eksempler på at henvendelsene er svart i ut i tråd med forvaltningsloven. De innbyggerne vi har fått tilbakemelding fra, har hatt positive tilbakemeldinger på kommunikasjonen med saksbehandler.

KILDER

Backer, I. L., Abeler, M., Halvorsen, S., Kjørholt, H., Fagernæs, S. O., Hæreid, G. O., Selle, J., Fimreite, A. L., Innjord, F. A., & Sollie, B. (2019). *NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/8d681c58c7a94929954ca9538a2476a6/no/pdf/fs/nou201920190005000dddpdfs.pdf>

Eldøen Kommunikasjon AS for Kvalitetskommuneprogrammet. (2012). *Hvordan lage en kommunikasjonsstrategi*. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/sobk/komstrat_sombek_2012.pdf

Justis- og beredskapsdepartementet. (1999). *Ot.prp. nr. 52 (1998-99)*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-52-1998-99-/id159815/?ch=3>

Kommunal- og distriktsdepartementet. (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling*. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>

Lov Om Behandlingsmåten i Forvaltningssaker (2022). <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10?q=forvaltningsloven>

Regjeringen. (2018a). *Indre Fosen: Felles kommunikasjonsplan bidro til samarbeid og involvering av innbyggerne*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunestruktur/Verktoy/lokaldemokrateveilederen/kommunen-og-innbyggerne/leksvik-og-rissa-felles-kommunikasjonsplan-bidro-til-samarbeid-og-involvering-av-innbyggerne/id2607081/>

Regjeringen. (2018b). *Informasjon og kommunikasjon mellom kommune og innbyggerne*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunestruktur/Verktoy/lokaldemokrateveilederen/kommunen-og-innbyggerne/informasjon-og-kommunikasjon-mellom-kommune-og-innbyggerne/id2425537/>

Sivilombudet. (2017). *Kristiansund kommunes saksbehandlingstid i sak om ulovlighetsoppfølging etter plan- og bygningsloven*. <https://www.sivilombudet.no/uttalelser/kristiansund-kommunes-saksbehandlingstid-sak-ulovlighetsoppfolging-plan-bygningsloven/>

Sivilombudet. (2022a). *Krav til medvirkning ved endringer i forslag til reguleringsplan etter gjennomført høring og offentlig ettersyn*. <https://www.sivilombudet.no/page/19/?lang=en%20GB>

Sivilombudet. (2022b). *Om dokumenter om salg/oppkjøp av Bergen Engines var organinterne i regjeringen*. <https://www.sivilombudet.no/page/19/?lang=en%20GB>

Statskonsult. (2003). *Fra skranke til fremtidens service - en kartlegging av kommunale og offentlige servicekontorer, rapport 2003:12*.
<https://dfo.no/sites/default/files/fagomr%C3%A5der/Rapporter/Rapporter-Difi/2003-12nyn-Servicekontora-2003-PDF.pdf>

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon (§15) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes opp mot. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

- Forvaltningsloven
- Kommuneloven
- Plan- og bygningsloven
- NOU 2019:5 Ny forvaltningslov
- Statskonsult, Fra skranke til fremtidens service, 2003
- Ot. prp. Nr. 52 (1998-1999)
- Regjeringen, Informasjon og kommunikasjon mellom kommune og innbyggerne (2018)
- Regjeringen, Felles kommunikasjonsplan bidro til samarbeid og involvering av innbyggerne (2018)
- Kommuneplanens samfunnsdel 2021-2033, Inderøy kommune
- Kommunens organisasjonspolitikk, omtalt på Inderøy kommunes hjemmeside
- Uttalelser fra Sivilombudet
- Eldøen kommunikasjon, Hvordan lage en kommunikasjonsstrategi (2012)

Organisering og arbeidsfordeling

Både nasjonalt og internasjonalt legges det større vekt enn tidligere på å tilby publikum gode og lett tilgjengelige offentlige tjenester. Et ledd i dette er de kommunale servicekontorene mange kommuner har etablert.

Statskonsult, som i dag har navnet Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), skrev i 2003 en rapport om servicekontorer i norske kommuner (Statskonsult, 2003). Rapporten ble skrevet på bakgrunn av en gjennomgang av erfaringer kommuner hadde hatt med servicekontorer og gir konkrete anbefalinger til det videre arbeidet med kommunale servicekontorer. Revisor har sett nærmere på enkelte av disse anbefalingene. Det er ikke alt revisor anser som like relevant i

denne rapporten, da det har skjedd en stor digital utvikling siden 2023, og innbyggerne kan ha andre forventninger til kommunikasjon i dag enn i 2003.

Statskonsult så på organiseringen av servicekontorer i kommunene og påpekte følgende anbefalinger:

«Vi anbefaler å regulere samarbeidet mellom partene gjennom formelle, skriftlige avtaler – uavhengig av om det er kommunale eller statlige tjenester inne i bildet. Da vet alle hva de har å forholde seg til når det for eksempel gjelder finansieringen, kompetansen, oppgaver, personressurser og hvordan eventuelle konflikter eller uenigheter skal løses.

Vi anbefaler at det utarbeides tjenestebeskrivelser for samtlige tjenester som utføres i servicekontorene. Vi anbefaler alle servicekontorer å registrere antall henvendelser via de ulike kanaler som ledd i å utvikle et best mulig tilbud. Dette kan også være viktig for å kunne dokumentere etterspørselen etter de ulike tjenestene ovenfor politisk og administrativ ledelse i kommunen, og eventuelle statlige arbeidspartnere.

Vi anbefaler alle servicekontorer å registrere hvordan behandlingen av henvendelsene foregår, og arbeide for en høyest mulig grad av ferdigbehandling i forhold til de hyppigste etterspurte tjenestene. Hvis mange innbyggere opplever servicekontoret som en ekstra barriere inn til fagetatene, vil dette på sikt bidra til å underminere kontorets legitimitet og eksistensberettigelse.

Vi anbefaler at det utarbeides planer for videreutvikling av servicekontorene. Slike planer bør lages med grunnlag i en evaluering av det eksisterende tjenestetilbudet, blant annet basert på brukerundersøkelser og dokumentasjon av hvordan servicekontoret fungerer, for eksempel registrering av hvordan de ulike henvendelsene blir behandlet».

Vi har utledet revisjonskriterier som følger:

- Det bør utarbeides tjenestebeskrivelse for samtlige tjenester som utføres av servicekontoret
- Servicekontoret bør svare ut så mye de kan før henvendelser sendes videre
- Tjenestemottakere skal settes i kontakt med ansatte i kommunen som kan besvare den aktuelle henvendelsen
- Samarbeidet med andre enheter bør avklares gjennom avtaler
- Det bør etableres planer for videreutvikling av servicekontoret

- Servicekontoret bør registrere antallet henvendelser via de ulike kanaler i utviklingen av tjenestetilbudet

Mål- og rutineetterlevelse

Krav i loven til den offentlige «Service og veiledning»

I forvaltningsloven (Lov Om Behandlingsmåten i Forvaltningssaker, 2022) kapittel III om «alminnelige regler om saksbehandling» er det i § 11 sagt følgende om veiledningsplikten:

«Forvaltningsorganene har innenfor sitt saksområde en alminnelig veiledningsplikt. Formålet med veiledningen skal være å gi parter og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte. Omfanget av veiledningen må likevel tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet.

Forvaltningsorganer som behandler saker med en eller flere private parter, skal av eget tiltak vurdere partenes behov for veiledning. Etter forespørsel fra en part og ellers når sakens art eller partens forhold gir grunn til det, skal forvaltningsorganet gi veiledning om:

- a. gjeldende lover og forskrifter og vanlig praksis på vedkommende saksområde, og regler for saksbehandling, særlig om parters rettigheter og plikter etter forvaltningsloven*
- b. om mulig bør forvaltningsorganet også peke på omstendigheter som i det konkrete tilfellet særlig kan få betydning for resultatet.*

Uavhengig av om sak pågår, plikter forvaltningsorganet innen sitt saksområde å gi veiledning som nevnt i annet ledd til en person som spør om sine rettigheter og plikter i et konkret forhold som har aktuell interesse for ham.

Dersom noen henvender seg til urette myndighet, skal det forvaltningsorgan som mottar henvendelsen, om mulig vise vedkommende til rett organ. Inneholder en henvendelse til et forvaltningsorgan feil, misforståelser, unøyaktigheter eller andre mangler som avsenderen bør rette, skal organet om nødvendig gi beskjed om dette. Organet bør samtidig gi frist til å rette opp mangelen og eventuelt gi veiledning om hvordan dette kan gjøres.

Kongen kan gi nærmere bestemmelse om utstrekningen av veiledningsplikten og om den måten veiledningen skal ytes på».

Det fremgår av bestemmelsen eksplisitt at det ikke bare er de av innbyggerne i kommunen som har en sak og er part i denne som er omfattet av bestemmelsen, men også «andre interesserte».

Av forvaltningsloven § 11 a er det gitt bestemmelser om den generelle saksbehandlingstiden:

«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 etter annet ledd dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt.»

Justisdepartementet har uttalt i rundskriv G-38/78, at hva som er å anse som uforholdsmessig lang saksbehandlingstid, må blant annet vurderes på bakgrunn av de forventningene den private «i alminnelighet bør ha» til behandlingstiden (Justis- og beredskapsdepartementet, 1999). På denne måten er også innbyggerens oppfatning av behandlingstiden tatt inn som et hensyn som bør vektlegges.

Forvaltningsloven § 11 a om saksbehandlingstid forutsetter også at kommunen har et system som gjør det mulig å holde oversikt over de henvendelser kommunen mottar for behandling og for å påse at disse besvares ut fortløpende.

Regjeringen omtaler informasjon og kommunikasjon mellom kommune og innbyggerne i sin lokaldemokrativeileder (Regjeringen, 2018b):

I et godt lokaldemokrati er informasjon og dialog en viktig demokratisk verdi og rettighet. Det bør være åpenhet og innsyn mellom politikere og sivilsamfunn, og innad i kommunen mellom politikere og administrasjon. (...) Det er viktig at kommunen og de folkevalgte baserer informasjon og dialog på åpenhet og innsyn. Det styrker innbyggernes tillit. De kommunene som har størst åpenhet og mulighet for innsyn, har også de mest tilfredse innbyggerne. (...)

For innbyggerne er det grunnleggende at kommunen gir god og lett tilgjengelig informasjon om rettigheter, hvilke tjenester kommunen gir og politikken som føres. Åpenhet innebærer også at befolkningen får vite hvilken informasjon politikerne legger til grunn for sine beslutninger, og hvem som har ansvar for hvilke beslutninger. Det bør

også være en lav terskel for å ta kontakt med kommunen og enkelt forstå hvordan man som innbygger kan ta opp saker med de folkevalgte.

(...) Kommunen bør benytte ulike kanaler for å gi informasjon til, og kommunisere med sine innbyggere. Skal informasjon- og kommunikasjonstiltakene lykkes må kanalene tilpasses målgruppen kommunen ønsker å nå.

På regjeringens sider er det presentert en del tiltak for å gjøre kommunesammenslåinger enklere. Selv om Inderøy ikke står foran en kommunesammenslåing pr nå, er likevel anbefalingene og tiltakene for bedre kommunikasjon med innbyggere relevant. Indre Fosen kommune presenteres som en kommune som hadde en god strategi for å sikre god kommunikasjon i forkant av kommunesammenslåing (Regjeringen, 2018a). De utarbeidet en felles kommunikasjonsplan som ble implementert i hver enkelt enhet og hos den enkelte leder. Det var også god kommunikasjon internt i organisasjonen som bidro til tydeligere dialog mellom kommunen og innbyggerne.

På regjeringens sider ligger det også tips til hvordan kommunene kan utarbeide en kommunikasjonsstrategi (Eldøen Kommunikasjon AS for Kvalitetskommuneprogrammet, 2012). Innledningsvis presenteres forskjellen mellom informasjon og kommunikasjon. Kommunikasjon betegner prosessen, mens informasjon er produktet eller budskapet.

Kommunikasjon skal være en selvfølgelig del av all planlegging i en kommune og et virkemiddel på lik linje med andre virkemidler kommunen rår over. Å bruke kommunikasjon strategisk vil si at man i alle faglige, politiske og økonomiske vedtak, tar hensyn til at beslutninger og handlinger skal kunne kommuniseres.

Det presenteres to nivå for kommunikasjon.

Nivå 1 er en enkel plan for å kommunisere om en bestemt sak. Her må man definere innhold (hva skal man informere om), målgrupper (hvem må (internt og eksternt), bør og kan man kommunisere med) og kanalvalg (valg av interne og eksterne kanaler, hvordan kommuniserer man i de kanalene de har valgt).

Nivå 2 er utarbeidelse av en fullstendig kommunikasjonsstrategi. Her bør man identifisere dagens status, hvor man ønsker å være, og hvordan man skal komme dit man ønsker å være. Det anbefales å definere hvem man skal kommunisere med, og velge ut hvilke målgrupper som er viktigst for kommunens prioriterte satsningsområder. Videre anbefales det å definere hvem som har ansvar for kommunikasjon og informasjon. Eksempelvis kan det trekkes opp ansvarslinjer opp mot informasjonsansvarlig eller en kommunikasjonsavdeling dersom man har det. Eksempelvis kan det løses på denne måten:

- Lederansvar: Kommunikasjon er et lederansvar. Kommunikasjon og informasjon skal være integrert i kommunens plan- og styringsdokumenter.
- Linjeansvar: Kommunikasjonsansvaret skal også følge linjeprinsippet; den som har ansvaret for en tjeneste har også ansvaret for å informere om denne tjenesten.
- Kommunikasjonskompetanse: Det er den enkelte leders plikt å sørge for at virksomheten/avdelingen følger kommunikasjonsstrategien og har kommunikasjonsfaglig kompetanse.

Det anbefales videre at kommunen definerer noen prinsipper for hva informasjon og kommunikasjon skal baseres på. De kan være basert på kommunens verdier. Eksempelvis kan prinsipper være «aktiv (utnytte alle informasjons- og kommunikasjonskanaler), åpen (praktisere meroffentlighet og åpenhet), planlagt (planlegge informasjonstiltak i viktige saker)». Et annet prinsipp er «Kommunikasjonsprinsippet», hvor «kommunen skal drive målrettet kommunikasjon, og all informasjonsvirksomhet skal ta hensyn til senders og mottakers behov».

Kommunikasjonsstrategien bør inneholde tiltak som skal oppfylle målene man har satt, eksempelvis å gjennomføre opplæring, ha riktige verktøy eller definere ansvarlige.

Rutiner og målsettinger i Inderøy kommune

Kommuneplanens samfunnsdel for perioden 2021-2033 presenterer verdier for Inderøy kommune:

Tabell 4. Verdier i Inderøy kommune

Åpenhet	Raushet	Respekt
Åpenhet for nye ideer	Vise omsorg	Utføre gode tjenester til alle
Åpenhet for samarbeid	Utvikle frivillighet	Likhet for alle
Åpenhet for andre kulturer og folk	Vise toleranse for hverandre	Være gode lyttere både utad og innad i organisasjonen
Gode aktører for omdømmebygging	Ta godt imot nye innbyggere	Følge opp politiske mål og vedtak

Kilde: Kommuneplanens samfunnsdel, 2021-2033

Videre står det at *«Det skal ligge grunnverdier i bunn for å vise hvordan Inderøysamfunnet ønsker å framstå. Kommunen skal gjennom åpenhet, raushet og respekt vise vei i omdømmebygging og tjenesteproduksjon. Kommunens visjon og verdier skal gjenspeiles i de ansattes og folkevalgtes ord og handlinger.»*

I planen er det fastsatt blant annet dette målet for kommunale tjenester:

- Inderøy kommune sine tjenester skal ha høy kvalitet og yte service med høy kvalitet - med tjenester som er lett tilgjengelig for alle. Dette skal følges opp med blant annet brukerundersøkelser.

På kommunens hjemmeside er organisasjonspolitikken omtalt, herunder om etikk. Det står at kommunen *«skal jobbe målrettet med å utvikle etisk bevissthet hos medarbeidere, ledere, tillitsvalgte, vernetjeneste og folkevalgte. Inderøy kommune skal forvalte ressursene sine på en bærekraftig måte, og ta hensyn til miljø og klima i alt utviklingsarbeid. Ansatte i Inderøy kommune skal arbeide for fellesskapets beste i tråd med lover, regler, kommunens verdigrunnlag, etiske retningslinjer og politiske vedtak.»*

Videre står det *«Kommunens ansatte skal utføre sine oppgaver og opptre på en måte som ikke skader kommunens omdømme og tillit i befolkningen. Ansatte i Inderøy kommune skal møte innbyggere og brukere med respekt.»*

Faglige kunnskaper og faglig skjønn skal ligge til grunn i rådgivning, myndighetsutøvelse og tjenesteyting. Sammenblanding av ansattes og brukernes private interesser og økonomiske midler skal ikke forekomme».

Dette gir følgende utledede revisjonskriterier:

Tjenestemottaker skal:

- Få tilstrekkelige svar på sine henvendelser
- Få fortløpende svar på sine henvendelser
- Ha inntrykk av at ansatte i kommunen fremstår som respektfulle, imøtekommende og kompetente
- Være fornøyd med den service og veiledning som enhetene yter

Kommunen bør:

- Ha en tydelig ansvarsfordeling for hvordan kommunikasjon med innbyggerne skal skje
- Ha retningslinjer for hvordan kommunikasjon skal skje
- Ha en kommunikasjonsstrategi som sier noe om

- Dagens status
- Ambisjoner
- Tiltak for å nå ambisjonene

Henvendelser

Forvaltningsloven (Lov Om Behandlingsmåten i Forvaltningssaker, 2022) har bestemmelser for hvordan henvendelser til kommunen skal håndteres.

§ 11 handler om veiledningsplikt. *Forvaltningsorganene har innenfor sitt saksområde en alminnelig veiledningsplikt. Formålet med veiledningen skal være å gi parter og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte. Omfanget av veiledningen må likevel tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet.*

Forvaltningsorganer som behandler saker med en eller flere private parter, skal av eget tiltak vurdere partenes behov for veiledning. Etter forespørsel fra en part og ellers når sakens art eller partens forhold gir grunn til det, skal forvaltningsorganet gi veiledning om:

- a. Gjeldende lover og forskrifter og vanlig praksis på vedkommende saksområde, og*
- b. Regler for saksbehandlingen, særlig om parters rettigheter og plikter etter forvaltningsloven. Om mulig bør forvaltningsorganet også peke på omstendigheter som i det konkrete tilfellet særlig kan få betydning for resultatet.*

Uavhengig av om sak pågår, plikter forvaltningsorganet innen sitt saksområde å gi veiledning som nevnt i annet ledd til en person som spør om sine rettigheter og plikter i et konkret forhold som har aktuell interesse for ham.

Dersom noen henvender seg til urette myndighet, skal det forvaltningsorgan som mottar henvendelsen, om mulig vise vedkommende til rett organ. Inneholder en henvendelse til et forvaltningsorgan feil, misforståelser, unøyaktigheter eller andre mangler som avsenderen bør rette, skal organet om nødvendig gi beskjed om dette. Organ bør samtidig gi frist til å rette opp mangelen og eventuelt gi veiledning om hvordan dette kan gjøres.

§ 14 i forvaltningsloven angir bestemmelse om saksforberedelse og klage ved pålegg om å gi opplysninger. *Dersom noen blir pålagt å gi opplysninger, skal hjemmelen for pålegget angis. Vedkommende har rett til å klage over pålegget dersom han mener at han ikke har plikt eller lovlig adgang til å gi opplysningene.*

§ 15 handler om elektronisk kommunikasjon. *Et forvaltningsorgan kan benytte elektronisk kommunikasjon når det henvender seg til andre. Dette gjelder ikke når annet følger av lov eller forskrift gitt i medhold av lov.*

Alle som henvender seg til et forvaltningsorgan kan benytte elektronisk kommunikasjon dersom forvaltningsorganet har lagt til rette for det, det skjer på den anviste måten og ikke annet følger av lov eller forskrift i medhold av lov.

§ 24 handler om at vedtak skal grunngis. *Enkeltvedtak skal grunngis. Forvaltningsorganet skal gi begrunnelsen samtidig med at vedtaket treffes.*

§ 25 handler om begrunnelsens innhold. *I begrunnelsen skal det vises til de regler vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene. I den utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket, skal begrunnelsen også gjengi innholdet av reglene eller den problemstilling vedtaket bygger på.*

I begrunnelsen skal det dessuten nevnes de faktiske forhold som vedtaket bygger på. Er de faktiske forhold beskrevet av parten selv eller i et dokument som er gjort kjent for parten, er en henvisning til den tidligere framstilling tilstrekkelig. I tilfelle skal det i underretningen til parten vedlegges kopi av framstillingen.

Siden det er sektor plan, landbruk og kommunalteknikk som undersøkes i dette prosjektet, er det hensiktsmessig å hente noen kriterier fra plan- og bygningsloven. Det er ofte i forbindelse med byggesaker innbyggerne tar kontakt med kommunen.

I henhold til plan og bygningslovens formålsbestemmelse i § 1-1 skal byggesaksbehandling etter loven «... sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak». (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2008) I likhet med kommunedirektøren som ut fra kommuneloven skal ha nødvendige rutiner på plass for internkontrollen, må enhetene i kommunen ha rutiner som sikrer regeletterlevelsen, jf. kommuneloven § 25-1. Kommunens praksis og saksbehandlingsrutiner vil også omfattes av kommunens veiledningsplikt i dialog med søkeren, eksempelvis ved forhåndskonferanser, jf. byggesaksforskriften § 6-1, 5 ledd. Sivilombudsmannen har blant annet påpekt at saksbehandlingen må «... organiseres slik at det er gode rutiner for hvordan kommunen gir informasjon til søkerne om saksbehandlingen, og for håndteringen av muntlige og skriftlige henvendelser fra parter, mens saken blir liggende i påvente av fordeling. Ombudsmannen forutsetter at kommunen har forsvarlige rutiner for dette». (Sivilombudet, 2022b)

Veiledningsplikten harmonerer med god forvaltningsskikk og det er i forarbeidene sagt at veiledningsplikten kan «... bidra til å effektivisere saksbehandlingen, f.eks. ved at sakene så

tidlig som mulig blir godt nok opplyst. For eksempel vil en riktig utfylt søknad kunne gjøre behandlingen raskere og spare forvaltningen for klagesaker». (Backer et al., 2019)

I forvaltningsloven § 11 a) er det gitt en generell bestemmelse om saksbehandlingstiden innen offentlig forvaltning. Denne bestemmelsen supplerer plan- og bygningslovens egen fristbestemmelser.

Det er gitt i forvaltningsloven § 11 a) at *«forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold»*. Bestemmelsen legger med dette føringer for fremdriften av saksbehandlingen i forvaltningsorganet. Hva som i det enkelte tilfelle er forsvarlig saksbehandling vil være avhengig av sakens art og omfang, tilgjengelige ressurser mv. (Justis- og beredskapsdepartementet, 1999)I tillegg er det i fvl § 11 a) gitt at dersom forvaltningen tidlig i saksbehandlingen vet at det vil ta lang tid å besvare en henvendelse skal søker sendes et foreløpig svar om dette.

I forarbeidene til ny forvaltningslov er det påpekt at dersom lang behandlingstid skyldes manglende ressurser hos forvaltningsorganet, kan det som utgangspunkt forsvares. Dog påpekes det at jo lengre tid en sak tar, desto strengere krav må stilles til forvaltningsorganet. Særlig vil en lang behandlingstid være problematisk hvis den skiller seg vesentlig fra behandlingstiden i andre organer som behandler tilsvarende saker, eller hvis det ikke gis noen beskjed til parten om at saksbehandlingen vil ta tid. (Backer et al., 2019)

Sivilombudet har tatt til orde for at kommunen har et ansvar for å ha tilstrekkelige ressurser og kompetanse til å håndtere saker etter det lovverket den er satt til å håndtere. Kommunen har også et ansvar for å påse at forsinkelser i saker ikke blir lengre enn strengt tatt nødvendig. Det er også uttalt av sivilombudsmannen at etatens administrative ledelse har ansvaret for å organisere saksbehandlingen slik at den blir forsvarlig og i samsvar med forvaltningsloven. (Sivilombudet, 2017) Om bakgrunnen for saksbehandlingsfristene har sivilombudsmannen sagt følgende; *«Fristene er gitt for å bidra til effektivitet og større forutsigbarhet i byggesaksbehandlingen. De er ikke veiledende, men utgjør en forpliktelse for kommunen som gjelder i hver enkelt sak. Ikke bare hensynet til den enkelte søker, men også hensynet til borgernes respekt for forvaltningen og for rettsregler, tilsier at kommunen må sørge for å overholde saksbehandlingsfristene»*. (Sivilombudet, 2022a)

Dette gir følgende utledede revisjonskriterier:

- Kommunen må ha rutiner for behandling av alle typer henvendelser

- Kommunen skal være tilstrekkelig bemannet for å kunne svare ut henvendelser innen rimelig tid
- Saksbehandlere bør ha relevant kompetanse for å håndtere henvendelsene de får ansvar for
- Kommunen skal veilede parter og andre interesserte
- Søker skal gis opplysninger om mangler ved sin søknad så raskt og effektivt som mulig

VEDLEGG 2 – UTTALELSE

SV: Uttalelse: Forvaltningsrevisjon om innbyggerkommunikasjon



Stein Erik Breivikås <Stein.Erik.Breivil

Til Sunniva Tusvik Sæter

Kopi Jon Olav Heggli; Marit Ingunn Holmvik

Du svarte på meldingen 05.06.2024 14:08.



Svar

Svar til alle

Videre-send



ons. 05.06.2024 12:46

Hei, her kommer kommentarer fra meg.

Vi vil benytte rapporten og anbefalinger til å utvikle våre tjenester videre.

I en optimal situasjon ønsker vi å gi foreløpige svar i forbindelse med byggesaksbehandling, men på grunn av bemanningsutfordringer er det vurdert at det pr tiden vil være mer hensiktsmessig å få behandlet saker, og sendt ut vedtak innen frist.

Tabell 1 viser til digitalt innmelde saker. Det er viktig å påpeke at dette er et lavterskeltilbud for å melde inn feil på veg, vann eller gatelys. Ved hastesaker henvises innbyggere til å ta kontakt via vakttelefon. Denne er døgnbemannet.

Mvh

Stein Erik Breivikås

Kommunedirektør

Tlf: 98 02 10 34

e-post: stein.erik.breivikas@inderoy.kommune.no





Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidt norge.no