

Til Kontrollutvalget i Grue kommune
v/Glåmdal sekretariat IKS
2226 Kongsvinger

BRUKERPERSPEKTIV – TILLITSSKAPENDE FORVALTNING

Rapport fra gjennomført forvaltningsrevisjon i Grue kommune.



Grue kommune

Revisjonsrapport 200 808

Kongsvinger 21.8.2014

Innhold

1 INNLEDNING	3
2 SAMMENDRAG - HOVEDKONKLUSJON.....	3
3 ANBEFALINGER	3
4 FORMÅL, PROBLEMSTILLINGER OG AVGRENSNING.....	5
5 INFORMASJON OM REVIDERT ENHET.....	5
6 METODE	6
6.1 Generelt	6
6.2 Dette prosjektet.....	7
6.3 Kilder til revisjonskriterier	8
7 HVORDAN BLIR BRUKERNE MØTT – TILGJENGELIGHET AV INFORMASJON (PROBLEMSTILLING A)	9
7.1 Revisjonskriterier	9
7.2 Data.....	10
7.3 Vurderinger.....	13
7.4 Konklusjon	13
8 HVORDAN PRAKTISERES OFFENTLIGHETSLOVEN OG FORVALTNINGSLOVEN? (PROBL.ST. B)	13
8.1 Revisjonskriterier	13
8.2 Data.....	14
8.3 Vurderinger.....	18
8.4 Konklusjon	19
9 HVILKEN TILLIT HAR INNBYGGERNE TIL KOMMUNENS FORVALTNING? (PROBLEMSTILLING C)	19
9.1 Revisjonskriterier	19
9.2 Data.....	19
9.3 Vurderinger.....	22
9.4 Konklusjon	23
KILDER	23
VEDLEGG 1: Rådmannens uttalelse til revisjonsrapporten	24

1 INNLEDNING

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for kommunene etter *Lov om kommuner og fylkeskommuner* av 25.9.1992 med endringer av 12.12.2003 (Kommuneloven). Formålet med forvaltningsrevisjon er nedfelt i Kommunelovens § 77 nr. 4: "Kontrollutvalget skal påse at kommunens eller fylkeskommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte. Kontrollutvalget skal videre påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltningen foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematisk vurdering av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon)".

Kontrollutvalget i Grue kommune vedtok 26.11.2013 (KU-sak 53/2013) å bestille forvaltningsrevisjonsprosjektet *Brukerperspektiv – tillitsskapende forvaltning*. Glåmdal sekretariat IKS oversendte påfølgende dag bestillingen til Hedmark Revisjon IKS.

Revisor takker for godt samarbeid med Grue kommune i prosjektet.

2 SAMMENDRAG - HOVEDKONKLUSJON

I dette forvaltningsrevisjonsprosjektet har vi analysert Grue kommunes forhold til innbyggere generelt og tjenestemottakere spesielt. Hedmark Revisjon IKS konkluderer som følger.

Serviceorget *møter brukere* som henvender seg fysisk og per telefon på en vennlig og informativ måte. Kommunens internettsider gir bred og oppdatert informasjon om tjenesteyting og lokalsamfunn. Åpenhet og offentlighet rundt kommunens virksomhet overholdes gjennom rutinebeskrivelser og i praksis. I byggesaksbehandlingen veiledes tiltakshavere i å tilpasse sine byggesøknader til lovverk og reguleringsplan på en god måte for alle parter.

Forvaltningsloven og Offentlighetsloven, samt Arkivloven, etterleves stort sett gjennom post- og journalrutinene til Grue kommunes servicetorg og enheter. Som i andre kommuner kan det imidlertid svikte på journalføring av e-poster. I byggesaksbehandlingen praktiserer Grue kommune god forvaltningsskikk med likebehandling. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid er klart under lovens hovedfrist på 12 uker. Restansesituasjonen i 2012 er fjernet; byggesaksbehandlingen er nå ajour. Byggesaksgebyrer ilegges i henhold til kommunens vedtatte gebyrregulativ, og gebyrene ligger på nivå med sammenliknbare kommuner.

Innbyggernes tillit til kommunens forvaltning følges opp gjennom rutiner for tjenestekvalitet, herunder tjenestebeskrivelser, styringskort, kvalitetssystem, etiske retningslinjer og varslingsrutine. Grue kommune har etter vår vurdering rutiner som tilrettelegger for god tjenesteyting og tillitsskapende forvaltning. Når innbyggere spørres om de har tillit til kommunens forvaltning (jf. Kommuneforlagets innbyggerundersøkelse), oppnår kommunen middels til høy score

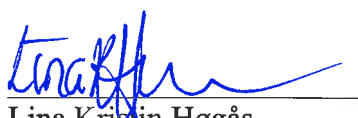
3 ANBEFALINGER

Hedmark Revisjon IKS anbefaler Grue kommune å vurdere følgende tiltak:

- Rutinebeskrivelser for funksjoner som skranke, sentralbord, arkiv og post bør samordnes i én rutinebeskrivelse for servicetorget.
- Kommunens arkiver bør gjennomgå med sikte på samordning og digitalisering.
- E-poster bør journalføres på linje med brev, dersom innholdet er arkivverdig.

- Å gi muntlig byggetillatelse før formelt vedtak foreligger, bør normalt unngås.
- På kommunens hjemmesider (internettsider) bør det vurderes å legge digitale søknadsskjemaer. Gebyrregulativet bør gjøres mer tilgjengelig på nettsidene. Forenklet menystruktur (færre menyer) bør dessuten vurderes.
- I kommunens informasjon til innbyggerne kan det være behov for å gå nærmere inn på Grues gebyrnivå sammenliknet med andre kommuner, økonomiske rammebetingelser og innsparinger i kommunen, samt innsats og resultater i næringsutviklingen.

Kongsvinger 21.8.2014


Lina Kristin Høgås
oppdragsansvarlig
forvaltningsrevisor


Didrik Hjort
forvaltningsrevisor

4 FORMÅL, PROBLEMSTILLINGER OG AVGRENSNING

Kontrollutvalget i Grue kommune vedtok opprinnelig 21.5.2013 (KU-sak 27/2013) å iverksette forvaltningsrevisjonsprosjektet *Brukerperspektiv – tillitsskapende forvaltning*. "Formålet er å undersøke om Grue kommune har et godt 'omdømme' og om innbyggerne har tillit til forvaltningen," heter det i bestillingen, som angir følgende problemstillinger:

- A. "Hvordan blir brukerne møtt i kommunen, og hvor lett tilgjengelig er informasjonen de trenger?"
- B. Hvordan praktiseres offentlighetsloven og forvaltningsloven?
- C. Hvilken tillit har innbyggerne til kommunens forvaltning?"

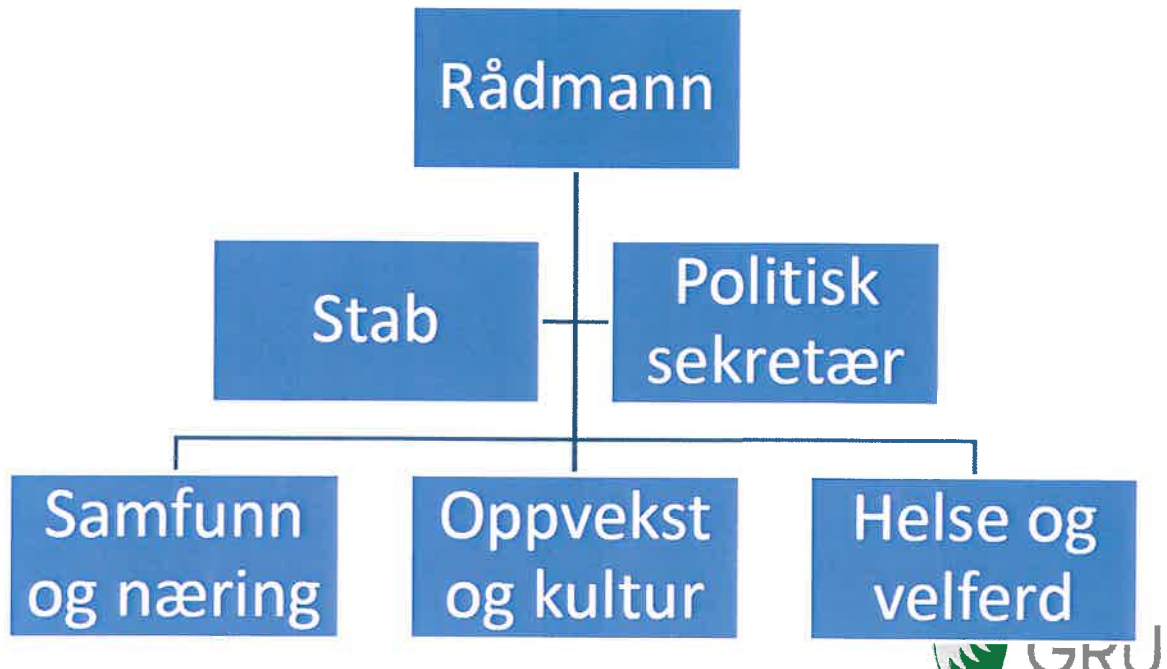
"Kontrollutvalget velger å holde på det bestilte prosjektet, og legger ekstra vekt på saksbehandlingstid på teknisk og dispensasjonssaker," presiserte man 26.11.2013.

Ved siden av "teknisk etat" ønsker kontrollutvalget at vi ser nærmere på servicetorget, slik revisjonen gjorde i to liknende prosjekter i 2013 (Eidskog og Åsnes).

5 INFORMASJON OM REVIDERT ENHET

Grue har 4 948 innbyggere (per 1.1.2014; -49 innbyggere i 2013). Grue kommunes administrative organisering fremgår av følgende organisasjonskart:

Overordnet administrativt organisasjonskart



Organisasjonsstrukturen består av stab og tre tjenesteområder, som er inndelt i 15 resultatenheter. I dette forvaltningsrevisjonsprosjektet skal vi se nærmere på enhetene landbruk, næring og teknikk og servicetorg under tjenesteområde samfunn og næring, som er slik organisert:

Samfunn og næring

Landbruk, næring og teknikk (11,8årsverk – inkl. 1 enhetsleder)

Landbruk og næring

- Forvaltning skog- og landbruksaker
- Plan, oppmåling og byggesak
- Kommuneskog
- Næring
- Eiendomskatt

Teknikk

- Veg – oppsyn og bestiller
- Flomverk

Rådgiver (tidl. Enhet utvalding) - næring, samferdsel, veg, trafikkikkløshetsplan, arealplanarbeidet med mer.
Oppfinnernessa, eierstyring, Solørfondet, diverse næringssaker

Eiendom (31,82 årsverk – inkl 1 enhetsleder)

Forvaltning, drift og vedlikehold

- Faglig leder renhold/vaskeri
- Faglig leder håndverker

Kjøkken, kantine

- Faglig leder - kjøkkensjef

Rehabilitering og investering

- Enhetsleder koordinerer

Servicetorg (3,8)

Servicetorg 3,8 årsverk

- Publikum
- Arkiv og post
- Informasjon og kommunikasjon
- Enhetsleder inngår i jobbrotasjon.
- Eldrerådssekretær
- TV-aksjon



Grue kommunes personell utfører til sammen 368 årsverk. Av dette har tjenesteområde Samfunn og næring 46,7 årsverk. Enhetenes årsverk fremgår av figuren.

6 METODE

6.1 Generelt

Med hjemmel i Kommunelovens § 77 nr. 4 foreligger *Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv* av 15.6.2004, som i § 7 pålegger at forvaltningsrevisjon gjennomføres og rapporteres i henhold til god kommunal revisjonsskikk og anerkjente standarder på området. Norges Kommunerevisorforbund (NKRF) har vedtatt *Standard for forvaltningsrevisjon* (RSK 001). Denne gjelder som god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjon og er utdypet i NKRFs *Veileder i forvaltningsrevisjon*. Hedmark Revisjon IKS følger denne standarden.

Forvaltningsrevisjonens metode følger en firetrinns prosess:

1. *Problemstillinger*: Oppdragsgivers (kontrollutvalgets) formål og problemstillinger, eventuelt presisert av oppdragsutfører (revisor).
2. *Revisjonskriterier*: "Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området" (jf. RSK 001).
3. *Data*: Kommunens rutinebeskrivelser og rutiner i praksis på det aktuelle saksområdet.
4. *Vurderinger*: Revisjonens vurdering av om kommunen oppfyller revisjonskriteriene med sine rutiner.

Standard for forvaltningsrevisjon presiserer at revisor i valg av metode må kvalitetssikre dataenes relevans og pålitelighet. Relevans (validitet) vil si om dataene måler det man ønsker å måle, jf. problemstillingene. Pålitelighet (reliabilitet) er et uttrykk for hvor nøyaktig datainnsamlingen har vært.

Forvaltningsrevisjonsprosjektet avsluttes med en revisjonsrapport. Et rapportutkast sendes til kommunens kontaktperson for prosjektet for verifisering (kvalitetssikring) av data. Ferdig rapport sendes til rådmannen for uttalelse om konklusjon og anbefalinger (kontradiksjon). Rådmannens uttalelse følger revisjonsrapporten som vedlegg.

6.2 Dette prosjektet

Kontrollperioden avgrenses hovedsakelig til 2012 – 2014. Metoden i forvaltningsrevisjonsprosjektet har vært å gjennomgå diverse dokumenter (jf. Kilder) og intervju tre medarbeidere (jf. tabell; i tillegg samtale med servicetorgmedarbeidere og mail-kommunikasjon med økonomikonsulent). Prosjektet er gjennomført med følgende fremdrift:

Dato:	Handling:
19.2.2014:	Oppstartsbrev sendt til Grue kommune.
10.3.2014:	Oppstartsmøte med rådmann Turid Bjerkestrand, enhetsleder for servicetorget Ingunn Langmoen, som er rådmannens kontaktperson for prosjektet, og enhetsleder for landbruk, næring og teknikk Håkon Gjems.
28.4.2014:	Møte med enhetsleder for landbruk, næring og teknikk og avdelingsingeniør (plan- og byggesaksbehandler) Johny Solvang. Revisor gjennomgikk saksmapper for 18 utvalgte byggesaker 2013.
22.5.2014:	Observasjon av servicetorg (kl. 08:45 – 11:45) med intervju av ansatte og brukere. Deretter intervju av folk på gata i Kirkenær (fullført 28.5.).
13.6.2014:	Møte med enhetsleder for servicetorget.
8.8.2014:	Verifiseringsmøte med enhetsleder for servicetorget og enhetsleder for landbruk, næring og teknikk.
19.8.2014:	Revisjonsrapport sendt til rådmannen for uttalelse.
21.8.2014:	Revisjonsrapport med rådmannens uttalelse sendt til Glåmdal sekretariat IKS.
2.9.2014:	Grue kontrollutvalg - presentasjon og behandling.
Okt. 2014:	Grue kommunestyre.

I Grue kommunes *Årsrapport 2013 – byggesak og plan* fremgår det at fagområdet byggesak og plan fattet vedtak i 107 saker i 2013: 39 delegerte byggesaker, 49 søknader uten ansvarsrett (for det meste landbruk), 24 eiendomsdelingssaker, 20 utslippssaker, 15 rivesaker, 19 saker for formannskapet (dvs. dispensasjonssaker), 5 plansaker og 11 diverse saker. Blant de 107 sakene har revisor foretatt et tilfeldig utvalg av 18 byggesaker:

- 10 dispensasjonssaker/formannskapssaker (sak nr. 1, 3, 5..., 19, kronologisk ordnet),
- 4 delegerte byggesaker (nr. 1, 11, 21 og 39),
- 4 saker uten ansvarsrett (nr. 10, 20, 30 og 40).

Kommuneforlaget (www.Bedrekommune.no) gjennomførte i februar 2014 en innbyggerundersøkelse i Grue kommune. De sendte spørreskjema med 75 spørsmål til 1300 tilfeldig utvalgte personer blant 4250 innbyggere over 18 år. De fikk 392 svar (30 %), hvorav noen på nett og noen på papir. Rapporten fra innbyggerundersøkelsen ble behandlet av formannskapet 28.4.2014.

Kommuneforlaget opplyser at 30 % svar er høyere enn gjennomsnittet for kommuner som gjennomfører undersøkelsen. Samfunnsforskere setter imidlertid vanligvis et krav om 50 % svar for å regne dem som representative vitenskapelig sett. Man kan f.eks. tenke seg at negativt innstilte personer ytrer seg mer enn positivt innstilte personer, noe som blir en vesentlig feilkilde ved lav svarprosent.

Revisor har supplert med en egen liten spørreundersøkelse av 30 innbyggere på gata i Kirkenær. Respondentene ble her stilt syv spørsmål om kommunen som organisasjon og ett spørsmål om lokalsamfunnet. Respondentene ga karakter fra 5 Meget god til 1 Meget dårlig (vist frem i form av en loddrett stolpe hvor det ble satt kryss). De ble også bedt om å utdype med kommentarer. Spørsmål til folk på gata har et element av selvseleksjon; hvem som har tid til å oppholde seg på gata på dagtid og stoppe og svare.

Både Kommuneforlagets og revisors spørreundersøkelse har metodiske svakheter som medfører at man ikke kan generalisere sikkert fra utvalg til populasjon. Revisor anser likevel at undersøkelsene gir indikasjoner på folkemeningen om kommunen. Folks meninger er ikke nødvendigvis "kvalifiserte", men også subjektive oppfatninger er viktige.

En annen datakilde i revisjonsprosjektet er SSBs KOSTRA-statistikk. KOSTRA (Kommune – STat – RApportering) er regnskaps- og rapporteringsstandard for norske kommuner gitt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD, som het Kommunal- og regionaldepartementet til 31.12.2013). Statistisk sentralbyrå (SSB) publiserer årlig KOSTRA-statistikk med nøkkeltall for alle kommuner. SSB har inndelt landets 428 kommuner i 16 KOSTRA-grupper. Grue inngår i KOSTRA-gruppe 11, som omfatter 43 "mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter". Dette er kommuner som likner Grue og som det er mest korrekt å sammenlikne Grue med.

6.3 Kilder til revisjonskriterier

Det heter følgende i Kommunelovens § 1 Lovens formål: "Formålet med denne lov er å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale fellesskap og med sikte på en bærekraftig utvikling. Loven skal også legge til rette for en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard."

Dette innebærer at det kreves serviceinnstilling og brukervennlighet av offentlige myndigheter i våre dager.

Det heter følgende i Offentlighetslovens § 3 Hovedregel: "Saksdokument, journalar og liknande register for organet er opne for innsyn dersom ikkje anna følgjer av lov eller forskrift med heimel i lov. Alle kan krevje innsyn i saksdokument, journalar og liknande register til organet hos vedkommande organ."

At alt i utgangspunktet er offentlig - et omvendt prinsipp av tidligere - kalles *meroffentlighet*. Selv om begrepet ikke benyttes i loven, bygger Offentlighetsloven på dette prinsippet. Også Datatilsynet ser verdien av åpne kommuner, men poengterer at det må utvises varsomhet med personsensitive opplysninger. Eksempelvis foreldres søknad til skolen om fri for barnet angår neppe allmenheten. Allmenhetens krav på innsyn og den enkeltes personvern bør balanseres. Enkelte dokumenter bør derfor i sin helhet unntas offentlighet, og i offentlige dokumenter bør noen opplysninger sladdes. At store mengder dokumenter kan "googles med et tastetrykk", er heller ikke et krav; interesserte kan rutes gjennom en bestilling før dokumenter oversendes.

God forvaltningsskikk vil si regler om god saksbehandling og informasjon i offentlig virksomhet. God forvaltningsskikk følger av Forvaltningsloven, Offentlighetsloven og særlover, samt rettspraksis og forvaltningspraksis, inkludert uskrevne krav. Følgende *prinsipper for god forvaltningsskikk* kan oppsummeres:

- *Legalitetsprinsippet*: Forvaltningen må ha lovhjemmel til å utøve myndighet.
- *Lex superior-prinsippet*: Myndighetsutøvelse eller hjemmel for denne må ikke stride mot lov eller bestemmelser gitt i medhold av lov.
- *Prinsippet om forsvarlig saksbehandling*: Forvaltningen skal utrede godt nok; alle sider ved saken skal komme frem. Enkeltvedtak skal grunngis (jf. Forvaltningslovens § 24), og både det faktiske og det rettslige grunnlaget for avgjørelsen skal fremgå av vedtaket.
- *Prinsippet om forsvarlig myndighetsutøvelse*: Forvaltningen skal holde seg innenfor lovens formål og ikke ta utenforliggende hensyn.
- *Saklighetsprinsippet*: Forvaltningen skal holde seg innenfor sitt kompetanseområde og de kompetanserammer som gis i lovverket.
- *Kontradiksjonsprinsippet*: Forvaltningen skal gi berørte parter mulighet til å ivareta sine interesser. Viktig her er Forvaltningslovens bestemmelser om at enkeltvedtak (dvs. vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer, jf. § 2 b) kan påklages innen 3 uker fra underretning om vedtaket (jf. § 27, § 28 og § 29).
- *Offentlighetsprinsippet*: Forvaltningens virksomhet skal som hovedregel være offentlig såfremt ikke annet følger av lovgivningen.
- *Proporsjonalitetsprinsippet*: Forvaltningen må utøve sin myndighet i samsvar med målet for myndighetsutøvelsen.
- *Rettsikkerhetsprinsippet*: Hensynet til borgernes rettsikkerhet mot vilkårlighet og myndighetsmisbruk fra forvaltningen skal ivaretas. Det stilles blant annet krav til hvem som har beslutningsmyndighet, saksprosessen, innhold i vedtak, samt til avveininger i forholdet mellom private interesser og samfunnsinteresser.
- *Likebehandlingsprinsippet* vil si at like saker skal behandles likt og at parter i en sak skal behandles så likt som mulig. Prinsippene for god forvaltningsskikk griper inn i hverandre, og likebehandlingsprinsippet oppsummerer langt på vei det hele.

God forvaltningsskikk skal utøves både i forbindelse med generell saksbehandling, enkeltvedtak og klagebehandling, samt tilsyn og kontroll med kommunens saksbehandling. Fylkesmannen har en sentral rolle i å sikre at saksbehandlingen i kommunene ivaretar kravene i lov- og regelverk og prinsippene for god forvaltningsskikk.

Basert på bestillingen og kildene til revisjonskriterier har revisor utledet nedenstående revisjonskriterier.

7 HVORDAN BLIR BRUKERNE MØTT – TILGJENGELIGHET AV INFORMASJON (PROBLEMSTILLING A)

7.1 Revisjonskriterier

- Kommunens administrative ledelse (rådmann og kommunalsjefer) skal ha en *kommunikasjonsstrategi*.
- Kommunens *servicetorg* skal møte innbyggere som henvender seg fysisk og per telefon på en vennlig og informativ måte – kort sagt med serviceinnstilling.
- Kommunens *internettsider* (hjemmesider) skal gi bred og oppdatert informasjon om kommunens tjenesteyting og lokalsamfunnet. Offentlighetslovens krav om åpenhet/offentlighet rundt kommunens virksomhet skal oppfylles gjennom gode informasjonsrutiner.
- Enhet for landbruk, næring og teknikk skal i *byggesaksbehandlingen* veilede tiltakshavere i å tilpasse byggesøknader til reguleringsplan m.m. på en god måte for alle parter. For-

håndskonferanse bør praktiseres - formelt eller uformelt - jf. Plan- og bygningslovens § 21-1: "For nærmere avklaring av rammer og innhold i tiltaket kan det holdes forhåndskonferanse mellom tiltakshaver, kommunen og andre berørte fagmyndigheter."

7.2 Data

a. Kommunikasjonsstrategi

Budsjett 2014 opplyser følgende (side 9) om kommunikasjonsstrategi: "En kommunikasjonsstrategi handler om hvordan vi som kommune og som tjenesteleverandør blir oppfattet, vårt omdømme, hvordan våre innbyggere og næringslivet oppfatter oss, hvordan vi kommuniserer og informerer utad, om synliggjøring m.v. Det tas sikte på å utarbeide en kommunikasjonsstrategi i begynnelsen av økonomiplanperioden som et viktig verktøy til dette."

Rådmannen opplyser at det er utarbeidet en kommunikasjonsstrategi som kommer til behandling med det første, og det er igangsatt et arbeid for å lage et årshjul (tidfestede aktiviteter) i denne anledning.

b. Servicetorg – skranke og sentralbord

Grue kommunes servicetorg omfatter fire servicemedarbeidere (3,8 årsverk), som dekker funksjonene ledelse, arkiv, post/journal, internettsider og skranke/sentralbord. På sistnevnte område arbeider servicetorget i henhold til *Rutiner skranke* og *Rutiner sentralbord* (desember 2013). Her står det bl.a.:

- "Skranken i servicetorget er publikumsekspedisjon for alle fagenheter og staben i Grue kommune."
- "Servicetorget har sentralbordfunksjon for alle fagenhetene og staben og skal bistå for å avlaste avdelingene så langt det er mulig."
- "Alle besøkende som har timeavtale, får beskjed om å vente i servicetorget til saksbehandler som ringes opp, kommer ut i servicetorget og henter den besøkende."
- "For å holde seg oppdatert om når folk er tilstede: Hjelpemiddel: Trio og Outlook".
- "For å finne opplysninger det er spørsmål etter: Hjelpemiddel: Telefonsentralens (Trio) innlagte opplysninger på personer, hjemmeside og WebSak. For andre spørsmål brukes internett."
- "Andre tjenester fra skranken: ...Veiledning av diverse skjema fra de fleste enheter. Generell informasjon om kommunen og dens virksomhet... Ta imot innbetaling av skatt... Ekspedere innkommet epost på kommunens hovedadresse: post@grue.kommune.no. Vurdere om eposten skal journalføres eller videresendes til rett saksbehandler..."
- "Publikum skal møtes med respekt og hjelpsomhet. Servicemedarbeiderne opptrer som Grue kommunes ansikt utad." "Vi skal svare i en høflig og vennlig tone".

Servicetorget er lokalisert til rådhusets entré. Servicetorget startet opp 1.2.2002. Innredningen fra starten er fortsatt i bruk – og fortsatt funksjonell; bortsett fra en bredere skjerm er det ikke behov for fysiske endringer.

Innenfor rådhusets hovedinngang er det to dører: til servicetorget og til enhet for landbruk, næring og teknikk. I et oppslag på sistnevnte dør bes publikum henvende seg til servicetorget først. Mange brukere som er godt kjent på "teknisk" går likevel rett inn. Servicetorget har dermed ikke full kontroll over publikums inngang i rådhuset. Ved personalmøter i enhet for landbruk, næring og teknikk stenger de døra, så publikum ikke overhører drøfting av saker. Det er ikke ønskelig at brukere går rett inn, men enhetsleder for landbruk, næring og teknikk uttaler at ordningen er til å leve med og kommunen prioriterer å yte service.

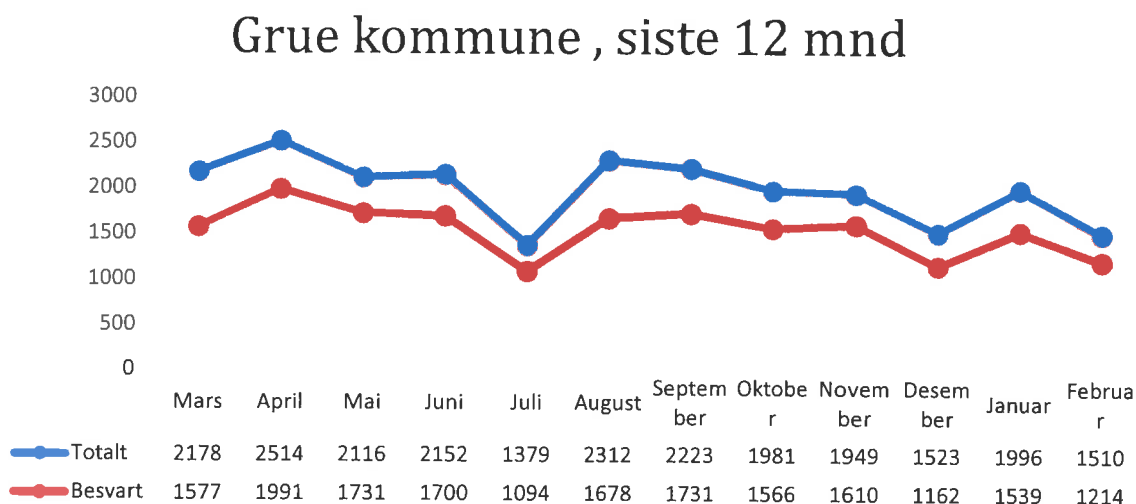
Servicetorget betjente også sosialklienter de første årene. I 2009 ble NAV-kontor etablert på baksiden av rådhuset. NAV har egen inngang og eget telefonnummer og betjenes ikke av servicetorget.

Servicetorget hadde noen episoder med aggressive brukere fra 2002 til 2009; siden 2010 har ingen episoder inntruffet. Om lag én gang i året tar enkelte brukere ut sine frustrasjoner verbalt. Som oftest roer de seg etter å ha snakket om problemene og blir blide og fornøyde. Servicetorget anser dette som en del av arbeidet.

"Hvis folk har et problem, ringer de til oss først. Folk kan f.eks. kontakte servicetorget ved strømbrydd og trefall," forteller servicetorgleder, men tilføyer at yngre mennesker finner frem mer selv. Mangfoldet i spørsmål kan tyde på at folk synes de får god service ved kommunens servicetorg.

En del besøkende ønsker å treffe saksbehandlere uten å ha avtale. Servicetorget kontakter saksbehandler, og hvis ikke han/hun er i møte, ordnes et møte som regel på sparket, takket være en fleksibel innstilling. Servicetorget er førstelinje i næringsveiledning og tildeler skjenkebevilling for enkeltanledninger, men utfører ellers ingen saksbehandling selv.

Henverdeler per telefon tar mer tid enn besøkende i skranken. Sentralbordet dekker hele kommunen unntatt Finnskogen oppvekstsenter. Når det gjelder enheter utenfor rådhuset, som skoler, bofellesskap og sykehjem, har servicetorget oversikt bare over kontormedarbeidere. Telefontrafikken ved servicetorget har vært slik gjennom ett år:



Innkommne telefonsamtaler totalt, og hvor mange av dem som ble besvart (3.2013 – 2.2014).

Figuren viser at det kommer inn rundt 2000 telefonsamtaler per måned, det vil si nesten 100 per virkedag. Gjennomsnittlig 78 % av telefonhenvendelsene blir besvart i enhetene.

Utfordringen for servicemedarbeider i skranke/sentralbord er å ha oversikt over ansatte: å finne ut i løpet av fem sekunder hvor rundt 50 medarbeidere på rådhuset, samt i eksterne enheter, befinner seg til enhver tid. Servicemedarbeideren er avhengig av å benytte telefonsystemet Trio og kalendersystemet i Microsoft Outlook. Dette fordrer at ansatte registrerer fraværskode. Enhetsleder opplyser at de fleste ansatte på rådhuset er flinke til dette; utenfor råd-

huset er det noe lavere fraværsregistrering.

Om formiddagen 22.5.2014 observerte revisor at skrankemedarbeideren besvarte telefonhenvendelsene informativt, hurtig og vennlig. Det samme gjaldt besøkende, men bare to personer møtte opp i servicetorget denne formiddagen. Den ene hadde et spørsmål vedrørende byggesak; den andre vedrørende skatt. Etter å ha blitt betjent i skranken, uttalte begge til revisor at de ble møtt på en meget god måte i servicetorget.

c. Servicetorg - internettsider

Den ene brukeren som revisor traff på servicetorget, hadde brukt Grue kommunes nettsider. Han ga nettsidene høyeste karakter (5 Meget god) med kommentaren "Jeg finner det jeg leter etter". I forbindelse med byggesak fremhevet han de elektroniske kartene på hjemmesiden.

Grue kommunes hjemmeside (www.grue.kommune.no) har rundt 200 forskjellige brukere per døgn, det vil si det dobbelte av antallet som ringer. Hjemmesiden, som oppgraderes i august 2014, inneholder mye nyttig informasjon, herunder lenker til andre nettsteder. På forsiden finnes søkefelt og knapper for prioritert informasjon, som kommunale dokumenter. Forsiden inneholder fire menyer som er delvis overlappende.

Grue kommunes nettsider inneholder stort sett oppdatert informasjon. Det er lite innslag av gamle meldinger, som er vanlig på en del hjemmesider.

Grue kommunes internettsider omfatter også Facebook-sider, som ble opprettet i 2013. Disse inneholder hovedsakelig nyheter, især om arrangementer. Facebook-sidene egner seg også til å varsle om akutte situasjoner, eksempelvis to hendelser med lav drikkevannkvalitet i 2013. Gjennom Facebook-sidene når man særlig yngre innbyggere. Et oppslag om Grue mikrobiotek 10.6.2014 hadde 1253 lesere.

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi, som ligger under Kommunal- og moderniseringsdepartementet) gjennomfører en årlig test av offentlige virksomheters nettsider. Grue kommunes score har sunket noe de senere år.

Enhetsleder for servicetorget antar at synkende score på nettsidene særlig skyldes at kommunen ikke har digitale søknadsskjemaer. De fleste av kommunens søknadsskjemaer er lagt ut på nettsidene i PDF-format; de må printes og utfylles for hånd. I *Søknad om barnehageplass* står det nederst: "Søknaden sendes: Grue kommune, Servicetorget, 2260 Kirkenær eller e-post: post@grue.kommune.no". Søker må da skanne den håndskrevne papirsøknaden. I våre dager er dette tungvint, især for unge mennesker, som forventer å kunne fylle ut og innsende søknader ved hjelp av noen tastetrykk.

Noen kommuner abonnerer på digitale søknadsskjemaer som bruker kan fylle ut og innsende på nettet. (Digitale søknadsmoduler leveres av bl.a. Sem & Stenersen Prokom AS i Oslo.) Å abonnere på dette vil for Grue koste rundt 50 000 kr per år (pluss noe i etableringskostnader). Grue kommune har ikke sett seg råd til dette, og det ligger heller ikke i planene fremover.

Grue kommune er ikke alene om å mangle digitale søknadsskjemaer. 43 % av Norges kommuner mangler digitalt søknadsskjema om barnehageplass; 67 % av kommunene mangler digitalt søknadsskjema om byggetillatelse (ifølge Dagens Næringsliv 7.6.2014).

d. Byggesaksbehandling

På Grue kommunes nettsider får innbyggere innsyn i digitale kart, herunder reguleringsplaner og eiendomskart (matrikkel). Kommunen har tilbudt kartinnsyn siden rundt 2005. Byggesøknad må skrives på papir. Under fanen Bolig og eiendom/Bygging finner man "Byggblanketter" (digitalt byggesøknadsskjema) fra Prokom, men disse er ikke aktive, som følge av at kommunen ikke har betalt abonnementsavgiften.

Enhet for landbruk, næring og teknikk avholder sjelden en formell forhåndskonferanse; det skjer bare ved store byggetiltak. Normalt avholdes en uformell "prat", der søkeren på et tidlig tidspunkt mottar full informasjon, inkludert reguleringsplan. "Søker får det som trengs. Hvis noe mangler, ringer jeg tilbake," sier avdelingsingeniøren. Dialog kan også finne sted etter at første versjon av byggesøknad er sendt. En stor del av byggetiltakene tilpasses gjennom dialog før endelig søknad sendes. Enhetsleder opplyser at også håndverkere gir gode tilbakemeldinger til kommunen for dialogorientering.

Europris åpnet butikk i nye lokaler i Kirkenær i januar 2014. Enhet for landbruk, næring og teknikk la i dialog med tiltakshaver vekt på det planlagte byggets estetikk; de fikk inn treverk i fasaden, men saltak måtte oppgis, opplyser enhetsleder. I etterkant mottok kommunen ved rådmannen positiv tilbakemelding om næringsetableringen (e-post 30.1.2014 fra daglig leder for Handelsbygg Holding AS): "God dialog og nyttige avklaringsmøter underveis, resulterte i en rask og god saksbehandling av våre søknader... Siden 2006 har vi gjennomført tilsvarende prosjekter i nærmere 30 kommuner i hele Norge. Vi tør derfor å påstå at Grue Kommune ligger helt i 'Norgestoppen' i forhold til profesjonalitet, samt vilje og evne til gjennomføring."

7.3 Vurderinger

Kommunens hjemmesider gir bred og god informasjon om kommunen, men kan bli enda mer brukervennlige gjennom enklere menyer og utlegging av digitale søknadsskjemaer.

Grue kommunes byggesaksbehandling preges av serviceinnstilling og brukervennlighet, både overfor husstander og næringsliv. Kommunens ansatte er seg bevisst viktigheten av sistnevnte for å få etablert arbeidsplasser og bremse befolkningsnedgangen.

7.4 Konklusjon

Hedmark Revisjon IKS konstaterer at Grue kommune er i ferd med å utarbeide en kommunikasjonsstrategi. Servicetorget møter brukere og innbyggere som henvender seg fysisk og per telefon på en vennlig og informativ måte – med serviceinnstilling. Kommunens nettsider gir bred og oppdatert informasjon om tjenesteyting og lokalsamfunn. Åpenhet og offentlighet rundt kommunens virksomhet overholdes gjennom rutinebeskrivelser og i praksis.

I byggesaksbehandlingen gir Grue kommune veiledning til tiltakshavere i å tilpasse sine byggesøknader til reguleringsplan m.m. på en god måte for alle parter. Uformell forhåndskonferanse praktiseres som regel.

8 HVORDAN PRAKTISERES OFFENTLIGHETSLOVEN OG FORVALTNINGSLOVEN? (PROBL.ST. B)

8.1 Revisjonskriterier

- Servicetorgetets *post- og journalrutiner* skal etterleve Forvaltningslovens, Offentlighetslo-

vens og Arkivlovens bestemmelser med forskrifter. Arkivverket opplyser i notatet *Journalføringsplikta*: "Arkivforskrifta § 2-6 seier at eit offentleg organ skal ha ein eller fleire journalar for registrering av dokument i dei sakene organet opprettar. Offentleglova §10 seier at organ skal føre journal etter reglane i arkivlova med forskrifter." Videre: "Det er tre kriterium som må vere oppfylte for at eit dokument skal vere journalføringspliktig. For det første må det vere eit saksdokument for organet. For det andre må dokumentet anten ha kome inn til eller blitt sendt ut frå organet. Og for det tredje må dokumentet både vere gjenstand for saksbehandling og ha verdi som dokumentasjon. Organinterne dokument er det i utgangspunktet valfritt å journalføre... Dersom eit dokument korkje fører til saksbehandling eller har verdi som dokumentasjon, skal det ikkje arkiverast – det skal arkivavgrensast... Organinterne dokument kan registrerast på ein enklare måte dersom leiinga har bestemt det." I Arkivforskriftens § 3-19 heter det: "Følgjande typar av materiale skal skiljast ut ved arkivavgrensning: 1. Trykksaker, rundskriv, anna mangfalda og allment tilgjengeleg materiale og blankettar som ikkje er utfylte... 2 Konsept, utkast, kladdar... interne meldingar o.l. som ikkje har verdi for saksbehandling eller dokumentasjon." Arkivforskriften angir dessuten i § 2-6 at "Journalar skal førast elektronisk eller på papir".

- *Innsynsretten* skal oppfylles så langt det ikke foreligger unntak. Offentlighetslovens kapittel 3 Unntak frå innsynsretten bestemmer følgende i § 13: "Opplysningar som er underlagde teieplikt i lov eller i medhald av lov, er unnatekne frå innsyn." Forvaltningslovens 13 bestemmer at taushetsplikt omfatter "1) noens personlige forhold", især når "slike opplysninger røper et klientforhold".
- Enhet for landbruk, næring og teknikk skal i *byggesaksbehandlingen* praktisere god forvaltningsskikk, det vil først og fremst si likebehandling. Saksbehandlingstiden for ordinære byggesaker skal videre være innenfor hovedfristen på 12 uker (jf. Plan- og bygningenslovens § 21-7). (Enkle saker med 3 ukers frist forekommer sjelden. Dispensasjonssaker har staten ikke satt frist for; de tar den tid som trengs, ofte hos flere instanser.) Byggesaksgebyrer skal dessuten ilegges i henhold til kommunens vedtatte gebyrregulativ, og gebyrene skal ikke ligge vesentlig over sammenliknbare kommuner, noe som indikerer selvkostberegning av gebyrene.

8.2 Data

a. Post- og journalrutiner

Servicetorget følger rutinebeskrivelsene *Arkivansvar* (oktober 2012) og *Arbeidsinstruks post/arkiv* (desember 2013) m.fl. Her står det bl.a.:

- "Arkivtjenesten er samlet i servicetorget." Enhetsleder for servicetorget er kommunens arkivleder.
- "Retningsgivende for arkivtjenesten er Arkivloven med forskrifter og vedtatt Arkivplan."
- "Daglige oppgaver: ...Journalføre og skanne arkivverdig post til Websak."
- "Ta ut dagens postlister og publisere disse på Grue kommunes hjemmeside."

I rutinebeskrivelsen *Innsyn i journal* (januar 2013) heter det:

- "Offentlighetslovens § 3 gir enhver rett til å kreve innsyn i saksdokumenter, journaler og lignende register hos offentlige organer. Innsyn kan nektes med hjemmel i offentlighetslovens § 5 og §§ 13 til 26. Det foreligger imidlertid en plikt til å vurdere om innsyn likevel skal gis selv om det finnes hjemmel for unntak, jf. § 11 om merinnsyn. Merinnsyn skal gis dersom hensynet til offentlig innsyn veier tyngre enn behovet for unntak."
- "Innsynskrav skal besvares snarest mulig og senest innen tre virkedager."
- "Avslag på innsynskrav skal være skriftlig, jf. offentlighetslovens § 31. Det skal videre

vises til hvilken lovhjemmel som gir grunnlag for avslag, samt opplyses om klagemulighet og klagefrist."

Under fanen "Postlister" på nettsidene kan man søke på dokumenter (inngående og utgående brev, e-poster og saksfremlegg) eller saker (en sak omfatter flere dokumenter) etter stikkord. Dokumenter legges ut som PDF-filer (kun lesetilgang). Tidligere måtte interesserte be servicetorget om tilgang; i dag kan de klikke seg direkte inn på dokumentene via nettsidene. Dokumenter som klassifiseres som åpne, blir tilgjengelige for allmennheten etter tre dager.

Servicetorget skjærer helt eller delvis dokumenter i postlista (postjournal) etter tre grader:

1. Tilgangsbegrenset dokument: Brukere som klikker på dokumentet i postlista, får følgende svar: "Dokumentet er offentlig, men ikke publisert. Ta kontakt for nærmere informasjon. >Bestill dokument." Ved innsynsbegjæring fra journalister el.l. vil servicetorget vurdere om tilgang skal gis til delvis sladdet dokument.
2. Tilgangsbegrenset dokument med usynlig tittellinje 2 (aktørers navn). (Tittellinje 1 med tema fjernes aldri.)
3. Tilgangsbegrenset dokument med usynlig tittellinje 2 og usynlig avsender/mottaker.

Ved skjerming/gradering skal tilgangsbegrensningen begrunnes ved at "Unntatt offentlighet, jf. Offentlighetsloven § 13" (eller Forvaltningslovens § 13 m.fl.) skrives på dokumentet og i postjournalen. I dokumenter som er unntatt offentlighet, har bare saksbehandler og servicetorget full tilgang; andre ansatte har begrenset tilgang.

Servicetorget forvalter sentralarkivet. I tillegg finnes eiendomsarkiv og personalarkiv i rådhuset, samt klientarkiv ute i enhetene, bl.a. elevarkiv på skole og beboerarkiv på sykehjem. For disse føres det egne postjournaler i sak/arkivsystemet (Websak). Klientdokumenter unntas offentlighet.

Difi har nettstedet Offentlig elektronisk postjournal (www.oep.no), som "er regjeringens innsynstjeneste i offentlige dokumenter. Her kan du søke i postlistene fra departement, fylkesmenn, direktorat og tilsyn." Et søk her avdekket et brev (1.7.2014) til Grue kommune med krav om sletting av personopplysninger. Dette brevet ble ikke journalført i Grue kommune, men rådmannen opplyser at brevskriverens ønske ble etterkommet (psykolograpport er slettet). I et annet søk fant revisor en elevsak (juni 2014) journalført av Fylkesmannen i Hedmark med fire brev fra/til Grue kommune. Rådmannen bekrefter at Grue kommune har journalført disse.

For sentralarkivet anslår servicetorgleder at 80 % av brev legges åpent ut. E-poster vurderes i praksis mindre nøye, og servicetorgleder ser at man går glipp av noen arkivverdige e-poster.

Sentralarkivet har elektronisk (digitalt) arkiv basert på at utgående brev produseres elektronisk, mens inngående brev skannes. Både utgående og inngående brev arkiveres i tillegg i papirform. Desentraliserte klientarkiv ute i enhetene er hovedsakelig papirarkiver. Grue kommune har m.a.o. ikke fullelektronisk arkiv.

Grue kommune er medlem av Fylkesarkivet på Lillehammer, som er underlagt Riksarkivet. Fylkesarkivet har listet opp ni punkter som må avklares som forberedelse til fullelektronisk arkiv, bl.a. digital signatur og kvalitetssikring. Servicetorgleder opplyser at Grue kommune må kjøpe en modul i saksbehandlingsprogrammet (Acos). Rådmannen vurderer å igangsette et prosjekt for fullelektronisk arkiv.

b. Byggesaksbehandling

Fra SSBs *KOSTRA-statistikk 2013* har revisor plukket ut følgende indikatorer:

Fysisk planlegging, kulturminner, natur og nærmiljø www.SSB \ KOSTRA \ tabell J1 (nivå 2, konsern). Endelige tall for alle år.	Grue 2011	Grue 2012	Grue 2013	Kostra- gruppe11 2013	Hed- mark 2013	Landet 2013
NDU til fysisk planlegging, kulturminner, natur og nærmiljø per innbygger	511	384	275	531	488	556
NDU til fysisk planlegging per innbygger	370	339	191	379	289	291
NDU til plansaksbehandling per innbygger	212	168	78	248	185	195
NDU til kart og oppmåling per innbygger	94	129	124	99	90	83
BDU til fysisk planlegging, kulturminnevern, natur og nærmiljø per innb.	887	620	562	1032	814	939
BDU til fysisk tilrettelegging og planlegging (funk. 301, 302 og 303), per innb.	666	536	446	791	570	576
BDU bygge-, delesaksbeh. og seksjonering (f.302) pr. mottatt søknad og melding	5025	5655	4482	6814	3089	4215
BDU f. 302 Byggesaksbehandling og seksjonering pr. kvm. godkjent bruksareal	105	96	58	112	47	52
BDU til bygge-, delesaksbeh. og seksjonering (funk. 302), per innb.	158	124	126	240	114	107
BDU til kart og oppmåling (funk. 303), per innb.	208	212	193	266	236	211
Gebyrinntekter 302 Byggesaksbehandling/seksjonering pr.kvm.godkjent bruksareal	55	58	59	91	39	43
Saksbeh.gebyret for oppføring av enebolig, jf. PBL-08 §20-1 a	6000	10000	10000	10614	9937	10184
Standardgebyr for oppmålingsforetning for areal tilsvarende en boligtomt 750 m2	..	14000	14000	15113	14261	14419
Gj.snittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 12 ukers frist (kalenderdager)	..	55	52	..	..	..
Andel søkn. om tiltak der komm. har overskredet lovpålagt saksbehandlingstid	0	27	0	3	5	5
Antall søknader om tiltak mottatt siste år per 10 000 årsinnbygger i kommunen	146	96	123	175	168	149
Innsyn i kartverk via kommunens Internettsider	Ja	..	..	..	..	..
Andel søknader om disp.nybygg LNF-omr.med byggeforbud v/ferskvann innvilget	100	100	100	96	92	90

Konsern: Tallene inkluderer interkommunale selskap/samarbeid.
Brutto driftsutgifter (BDU) - driftsinntekter = Netto driftsutgifter (NDU). Dekkes av skatt/rammetilskudd.
Funksjon 301 Plansaksbehandling, 302 Byggesaksbehandling og eierseksjonering, 303 Kart og oppmåling.

KOSTRA-statistikken indikerer at Grues driftsutgifter til fysisk planlegging og byggesaksbehandling har sunket de siste årene og i 2013 ligger lavere enn sammenliknbare kommuner.

Grue kommune har på fagområdet byggesak og plan normalt bare én saksbehandler, nemlig avdelingsingeniør/byggesaksbehandler, som har lang erfaring. Alle vedtaksbrev i byggesak underskrives imidlertid av to medarbeidere – enhetsleder for landbruk, næring og teknikk og avdelingsingeniør. Et nettverk for byggesak med de syv Glåmdalskommunene bidrar til faglig utvikling. Byggesaksarbeidet er sårbart dersom avdelingsingeniøren får langvarig fravær.

Grue kommunes brev til tiltakshaver om enkeltvedtak i byggesaker opplyser om retten til å klage innen 3 uker. Grue kommune mottar tilnærmet ingen klager på vedtak i ordinære byggesaker. Dette skyldes at alle ordinære byggesøknader de siste fem årene har blitt innvilget. Dette henger igjen sammen med innledende dialog mellom tiltakshaver og kommunen der byggeprosjektet tilpasses reguleringsplan m.m. Det kan være upopulære tilpasninger, som søkere flest likevel aksepterer.

I *dispensasjonssaker* forekommer det klager. Blant revisors utvalgte 10 dispensasjonssaker fra 2013 finnes to klagesaker: klage på anlegging av veg til Vestgarden hyttegrennd og klage på avslag på riving av privet (bevaringsverdig toalettbygg) ved Namnå stasjon. Begge disse klagesakene gikk til Fylkesmannen i Hedmark, som støttet kommunens avslag.

Når det gjelder dispensasjonssaker, er Fylkesmannen særlig opptatt av bygging i hundremetersbeltet (jf. Plan- og bygningslovens § 1-8 Forbud mot tiltak mv. langs sjø og vassdrag), bygging utenfor definerte byggeområder i kommuneplan (f.eks. hytte utenfor hyttefelt) og kulturminner (jf. Plan- og bygningslovens § 31-1 Ivaretagelse av kulturell verdi ved arbeid på eksisterende byggverk). Små avvik fra kommuneplan og reguleringsplan er Fylkesmannen mindre interessert i.

I de fleste dispensasjonssaker vedtar formannskapet dispensasjon fra kommuneplan. Avde-

lingsingeniør kontakter så Fylkesmannen og spør om de vil ha seg forelagt en dispensasjons-sak. Ofte svarer de nei, og det skrives i saken at "Fylkesmannen har ikke villet uttale seg".

KOSTRA-statistikken har indikatoren *Andel søknader om dispensasjon knyttet til nybygg i LNF-område med byggeforbud langs ferskvann*. Grue kommune innvilget 100 % av disse dispensasjonssøknadene både i 2011, 2012 og 2013. Sammenliknbare kommuner innvilget i 2013 rundt 95 % av disse dispensasjonssøknadene. Avdelingsingeniøren forklarer at tidligere kommuneplan var fra 1998 og således ikke alltid relevant. Grue kommunes nye kommuneplan (2013) kan fremover gi noe flere avslag på dispensasjonssøknader.

Blant 10 dispensasjonssaker 2013 som revisor har gjennomgått, er det tre saker om garasje. I alle sakene søkes det om å plassere garasje 4 m fra vegkant i stedet for reguleringsplanens krav om 5 m og 9 m. Administrativt vedtak har i disse sakene følgende vurdering: "Garasjen skal plasseres i flukt med eksisterende garasje på eiendommen. Rådmannen anser at hensynene som ligger bak bestemmelsen det dispenseres fra eller hensynene i plan- og bygningslovens formålsbestemmelse (§ 1-1 og 3-1) ikke vil bli tilsidesatt. Gis dispensasjon vil ikke det ha negative konsekvenser for helse, miljø, sikkerhet og tilgjengelighet."

Avdelingsingeniør skriver i *Årsrapport 2013 - byggesak og plan* at "Følgende oppgaver har blitt fortrent, utsatt eller prioritert bort: kontroll av separate avløpsanlegg, tilsyn, kurs og opplæring." Avdelingsingeniør opplyser at man ideelt sett burde utført tilsyn med 10 % av byggesakene underveis i byggearbeidene og med ferdigbefaring, men dette fortrenses av saksbehandling. Dette er også situasjonen i de fleste kommuner i Norge; kommunal bygningskontroll ble stort sett nedlagt i slutten av 1990-årene. Manglende tilsyn oppveies langt på vei av ordningen med ansvars kvalifisering av byggefirmaer. Ansvarlig søker sender melding til kommunen om at byggearbeidet er fullført, hvorpå kommunen, basert på erfaring med byggefirmaet, sender ferdigattest.

I SSBs KOSTRA-statistikk (jf. forrige side) oppgir Grue kommune å ha en gjennomsnittlig *saksbehandlingstid* for byggesaker med 12 ukers frist (dvs. 84 kalenderdager) på 55 kalenderdager i 2012 og 52 kalenderdager i 2013. Dette er klart under fristen. I byggesakene som revisor plukket ut, var det to saker med hele 5 måneders behandlingstid (sak 12/602 om driftsbygning på 84 m² og sak 13/167 om tilbygg 21 m² til bolig i LNF-område). Avdelingsingeniøren forklarer at i den ene saken hadde han omfattende dialog med søker. I den andre saken gikk avdelingsingeniøren gjennom sakens dokumenter og ga muntlig byggetillatelse til å igangsette arbeidet etter tre måneder, mens saksfremlegg og vedtak kom senere.

Grue kommune overskred saksbehandlingsfristen i hele 27 % av byggesøknadene i 2012 (jf. KOSTRA-statistikk foran). Avdelingsingeniøren forklarer at arbeidet med ny kommuneplan ble prioritert i 2012. Ny kommuneplan med arealdel ble vedtatt 8.4.2013. Grue kommune har rapportert 0 overskridelser av saksbehandlingsfrist i byggesaker i 2013. Avdelingsingeniøren vedgår at det formelt sett var 6 fristoverskridelser (av 32 saker), men her ble det gitt muntlig byggetillatelse tidligere.

Grue kommune har altså praksis for av og til å gi muntlig byggetillatelse når avdelingsingeniøren finner at saken er kurant i henhold til planer, lover og forskrifter, mens den formelle søknadsbehandlingen tar lenger tid. En hytteeier kan f.eks. ha et sterkt ønske om å komme i gang med et tilbygg i sommerferien. Uformell forhåndsgodkjenning benyttes aldri i saker som krever dispensasjon.

Avdelingsingeniøren arbeider også med et adresseprosjekt (2013 – 2015). Selv om dette tar noe av hans arbeidstid, er man altså ajour med byggesaker i 2014.

Grue kommune innførte selvkostberegning av byggesaksgebyrer i 2010. Gebyrene har stått stille et par år; gebyrregulativ datert 1.3.2012 gjelder ennå. Nybygg bolig og hytte koster 10000 kr (15000 kr hvis 1,5 etasje). Lokal ansvarsrett koster 1400 kr (700 kr hvis firmaet har sentral ansvarsrett). Dispensasjonssøknad koster 5000 kr. Grue kommunes byggesaksgebyrer ligger på nivå med omverden (jf. KOSTRA-statistikk foran).

De 18 byggesakene som revisor plukket ut, omfattet fire saker der ilagt gebyr var over 10000 kr:

- Sak 13/6 om reguleringsplan Vestgarden hyttegrenn, 23000 kr: *Gebyrregulativ for saksbehandling etter plan- og bygningsloven*, gjeldende fra 1.3.2012, oppgir 30000 kr i gebyr for saksbehandling av private reguleringsplaner. Imidlertid var gebyret lavere i 2008, da reguleringsarbeidet for Vestgarden hyttegrenn startet. Kommunen legger generelt til grunn gebyret som gjaldt da en reguleringssak eller byggesak startet.
- Sak 13/430 om gjenoppbygging av hytte etter brann, dispensasjonssak, 16 200 kr: 10000 kr for hytte + 5000 kr for politisk behandling av disp.sak + 1200 kr for søknad om ansvarsrett (med lokal godkjenning fra før).
- Sak 13/242 om ny hytte og garasje, 20500 kr: 15000 kr for hytte i 1,5 etasjer + 2000 kr for garasje + 3500 kr for ansvarsrett (for flere firmaer).
- Sak 13/365 om ny hytte og utslipp, 14600 kr: 10000 kr for hytte + 2600 kr for ansvarsrett + 2000 kr for utslipp.

Enhetsleder for landbruk, næring og teknikk anser at gebyrstrukturen er noe kompleks, men likevel hensiktsmessig og anvendbar for å favne det store mangfoldet av byggesaker.

Grue kommunes gebyroversikt er vanskelig å finne på nettsidene. Som følge av revisors undersøkelser, meddelte avdelingsingeniøren (e-post 4.8.2014) at han "har bedt servicetorget om at gebyrregulativet løftes mer fram på vår nettside".

8.3 Vurderinger

En del inngående post – som reklame, brosjyrer, tidsskrifter og mange rundskriv – skal ikke journalføres. Inngående og utgående *saksdokumenter* skal normalt journalføres. Et dokumentes arkivverdig avhenger av innholdet; en e-post kan være like arkivverdig som et brev.

Brev vedrørende klienter skal journalføres, men unntas offentlighet. Manglende registrering av et brev fra en klient til Grue kommune er påvist, men andre stikkprøver indikerer at dette var et unntak.

Enhet for landbruk, næring og teknikk har dialog med søker i ordinære byggesaker, slik at alle søknader normalt innvilges. Enheten har en imøtekommende innstilling også til dispensasjonssøknader, som innvilges i de fleste tilfeller.

Som følge av arbeidet med kommuneplanen, slet Grue kommunes byggesaksbehandling med restanser i 2012 og 1. halvår 2013. I 2014 er byggesaksbehandlingen ajour.

Grue kommune gir av og til uformell byggetillatelse noen uker før skriftlig saksfremlegg og vedtak foreligger. I Forvaltningslovens § 23 heter det: "Et enkeltvedtak skal være skriftlig om

ikke dette av praktiske grunner vil være særlig byrdefullt for forvaltningsorganet." Brukerne kan ha nytte av å få "grønt lys" til å bygge så fort som mulig, men revisor anser at denne snarveien er risikabel både for kommunen og tiltakshavere.

8.4 Konklusjon

Hedmark Revisjon IKS konkluderer med at Grue kommunes post- og journalrutiner i hovedsak etterlever lovverkets bestemmelser. Som i andre kommuner kan det imidlertid svikte på journalføring av e-poster.

I byggesaksbehandlingen praktiserer Grue kommune god forvaltningsskikk, det vil først og fremst si likebehandling. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid er klart under lovens hovedfrist på 12 uker for ordinære saker. Problemet med restanser i byggesaksbehandlingen i 2012 og delvis 2013 er nå løst. Byggesaksgebyrer ilegges i henhold til kommunens vedtatte gebyrregulativ, og gebyrene ligger på nivå med sammenliknbare kommuner. Muntlig byggetillatelse før formelt vedtak foreligger gis av og til i kurante byggesaker.

9 HVILKEN TILLIT HAR INNBYGGERNE TIL KOMMUNENS FORVALTNING? (PROBLEMSTILLING C)

9.1 Revisjonskriterier

- Grue kommune skal ha rutiner og rutinebeskrivelser som sikrer tjenestekvaliteten.
- Når innbyggere spørres om de er tilfreds med og har tillit til kommunens forvaltning, bør kommunen oppnå middels til høy score.

9.2 Data

a. Rutiner for tjenestekvalitet

Kommunen har vedtatt *tjenestebeskrivelser* for omsorgsboliger, hjemmesykepleie m.m. *Felles servicestandard* vedtatt i 2000 benyttes nå mindre aktivt.

Grue kommunes *Årsmelding og regnskap 2013* inneholder (side 14) kapittel 2.3 Overordnet styringskort. Rådmannen fremhever her fire perspektiver: samfunn, tjenester, medarbeider og økonomi. *Tjenester* har som overordnet mål: "Moderne og brukertilpassede tjenester – god og riktig service". Dette utdypes med seks måleindikatorer:

1. Brukertilfredshet i skole: målet var 85 % i 2013; resultatet ble 86,9 %.
2. Brukertilfredshet i barnehage: målet var 85 % i 2013; resultatet ble 86,6 %.
3. Brukertilfredshet i omsorg: målet var 80 % i 2013; resultatet ble 83,3 %.
4. Antall klager med medhold fra Fylkesmannen: målet var færre enn 3 saker i 2013; resultatet ble 1.
5. Inntrykk av tjenestene, jf. innbyggerundersøkelse: målet var 4,2 i 2013; resultatet ble 4,1.
6. Grunnskolepoeng: målet var 40,8 poeng i 2013; resultatet ble 39,4 poeng.

I *Budsjett 2014* (side 5) er det lagt til en syvende måleindikator: gjennomføringsgrad i videregående skole siste tre år. Målet er 77 % i 2014; resultatet var 76,4 % i 2012. De fleste tjenestemålene er oppnådd.

Rådmannen opplyser (jf. uttalelse i vedlegg 1) at Grue kommune har kvalitetssystemet IKKS. Opplæring av medarbeidere er berammet høsten 2014. Det vurderes å anskaffe et nytt kvali-

tetssystem på sikt.

Grue kommune innførte *Etiske retningslinjer* basert på Kommuneforlagets mal i 2009. Personallhåndboka inneholder en side med etiske retningslinjer. Rådmannen opplyser (jf. uttalelse i vedlegg 1) at man har som mål å starte arbeidet med å revidere de etiske retningslinjene i høst.

Grue kommune vedtok *Rutiner for varsling* i 2011: "Alle ansatte i Grue kommune har rett og plikt til å varsle om kritikkverdige forhold innen virksomheten... forhold som kan medføre fare for liv og helse; mobbing og trakassering; korrupsjon; maktmisbruk; underslag, tyveri og økonomiske misligheter; brudd på taushetsplikt; diskriminering." "Varsling skal fortrinnsvis skje ordinær tjenestevei, dvs. til nærmeste overordnet... eller gjennom etablerte fora som personalmøte, arbeidsmiljøutvalget, medarbeidersamtale, verneombud og tillitsvalgt... til kommunens varslingssekretariat." "Varslingen må skje skriftlig... Varslingen kan gjøres anonymt, men åpenhet vil bedre saksbehandlingen... Varslerens identitet er uansett... fortrolig..."

Servicetorgleder opplyser at varsling i henhold til varslingsrutinen forekommer svært sjelden i Grue kommune. Klager fra mottakere av tjenester (og pårørende) kommer av og til, uten at dette er såkalte varslingssaker. Ansatte kan for øvrig melde fra om avvik i kvalitetssystemet, og avvikene lukkes som regel raskt.

b. Spørreundersøkelser

Kommuneforlaget har gjennomført en innbyggerundersøkelse for Grue kommune som omfattet 75 spørsmål om servicetorg, jobbmuligheter, utvikling av kommunesenter, tillit til politikerne etc. Rådmannen oppsummerer i *Innbyggerundersøkelsen 2014* (side 4) bl.a. følgende resultater:

- "Summen av alle spørsmål gir et gjennomsnitt scor på 3,9 (skala fra 1 – 6 hvor 6 er best). Dette er en liten forbedring fra 2011 med 0,1 poeng samlet sett, men for veldig mange sentrale spørsmål viser det seg allikevel en positiv forbedring."
- Grue kommunes snitt totalt på 3,9 er litt under snitt Norge på 4,1.
- "[R]espondentene er mest fornøyd med miljøkvaliteter som kvalitet på drikkevann, luftkvalitet og lite støy... bokkvaliteter som naboskap og fellesskap er... også høyt scoret og ligger noe over eller i tråd med landsgjennomsnittet og for undersøkelsen som ble gjennomført i 2011."
- "Kommunen som tjenesteleverandør får også mye positiv respons... Bibliotek, barnehager og fastlegetjenesten peker seg ut som de tjenestene respondentene er mest fornøyd med..."
- "Gjennomsnittet for alle spørsmål under tema tjenester fra din kommune (bruker) øker med 0,2 fra 2011. Når det gjelder svaret for de samme tjenestene basert på inntrykk, kommer snittet dårligere ut og det er et omdømmetap tilsvarende 0,4 poeng."
- "Videre er det trygghet og kommunen som tjenesteleverandør som får bra scor. Faktorer knyttet til næring og arbeid, samt befolkningens tillit til kommunen er det som kommer dårligst ut."
- "Generelt viser undersøkelsen i 2014 en framgang på de fleste spørsmål med unntak av tillit og omdømmespørsmålet."
- "Undersøkelsen viser et omdømmegap for de kommunale tjenestene samlet sett med 0,4 poeng i forskjell. Forskjell mellom bruker av tjenester og inntrykk av tjenester vises også for landet for øvrig, men Grue har et større omdømmegap enn snittet for Norge."

Brukere gir servicetorget score 4,5, som landssnitt. Internettbaserte tjenester oppnår score 4,2, mot 4,4 i landet (kun 10 kommuner i denne undersøkelsen). De som *ikke* har brukt servicetorg og internettbaserte tjenester gir, basert på sine inntrykk, noe lavere score (4,1 og 4,0).

Innbyggerundersøkelsen anbefaler (side 7) Grue kommune "å jobbe med informasjon og kommunikasjon... når det gjelder... kommunens ambisjoner (ressurser og rammer), kommunens arbeid med tjenesteutvikling... Kommunens rolle som næringsaktør..."

Revisor foretok en spørreundersøkelse av 30 innbyggere på gata i Kirkenær med åtte spørsmål:

1. Møter Grue kommunes ansatte deg på en positiv måte?
2. Har kommunens ansatte faglig dyktighet?
3. Har kommunen gode ledere med kompetanse på det de beslutter?
4. Har du tillit til at ledere opptrer etisk i driften av kommunen?
5. Tror du folkevalgte opptrer etisk i styringen av kommunen?
6. Preges politikk og administrasjon i kommunen av åpenhet?
7. Alt i alt - hvor fornøyd er du med styring og tjenesteyting i kommunen?
8. Identifiserer du deg med lokalsamfunnet - er Grue "bygda di"?

Respondentene satte karakterer fra 1 til 5, der 5 er best. Respondentene ga følgende gjennomsnittlige karakterer på spørsmålene:

30 INNBYGGERES SVAR	Spm.1	Spm.2	Spm.3	Spm.4	Spm.5	Spm.6	Spm.7	Spm.8	Totalt
Snittkarakter	3,9	4,1	3,3	3,8	3,5	3,7	3,4	4,5	3,8

Karakter: 1 Meget dårlig, 2 Dårlig, 3 Middels/vet ikke, 4 God, 5 Meget god.

De 30 respondentene ga en gjennomsnittlig total karakter på 3,8, det vil si middels til god. Spørsmål 8 – "er Grue 'bygda di'?" – fikk høyest score med 4,5, det vil si at lokalpatriotismen er høy. De syv første spørsmålene, som gikk på kommunen som organisasjon, oppnådde en total snittkarakter på 3,7. Den faglige dyktigheten til kommunens ansatte (spørsmål 2) ble bedømt til 4,1 God. Øvrige spørsmål fikk score på 3-tallet (middels).

Som nevnt i kapittel 6 Metode, bør man være varsom med å trekke slutninger fra de 30 respondentenes oppfatninger til gruesokningenes oppfatninger generelt.

Vel så viktig som karakterer er innbyggers utdypende kommentarer. Revisor noterte følgende overveiende *positive kommentarer*:

- "Fin sentrumsutvikling i 2012."
- "Kan ikke tenke meg å bo noe annet sted enn Grue."
- "Grue Finnskog er et veldig bra sted å bo med godt samhold."
- "Barna mine har hatt en god oppvekst med idretten i Grue."
- "Norskkurs for innvandrere på Voksenopplæringa (i Flisa) er bra. Grue har hjulpet med leilighet og praksisplass; bra kommune."
- "Ansatte gjør så godt de kan, men det er for få ansatte i tjenesteyting."
- "Jeg har forståelse for kommunens økonomiske problemer."
- "Med anstrengt økonomi er kommunen heldig som har en sterk og klar rådmann."
- "Jeg flyttet fra Oslo i 1970-årene; kan ikke tenke meg å flytte herfra."
- "Kommunens nettsider er gode."

- "Teknisk etat jobber raskt og godt."
- "Det er mange flinke og kreative folk i bygda."
- "For 20 år siden flyttet jeg til Grue, som ble bygda mi fra dag 1."
- "Grue er en bra plass å bo; folk er hyggelige."
- "Grue kommune har fantastisk god hjemmesykepleie!"

De 30 respondentene ga også en del *negative kommentarer*. Her er et utvalg:

- "Det gjøres lite for de svakeste - funksjonshemmede - i Grue så vel som Norge."
- "Grue Finnskog kommer i 2. rekke i kommunen. Og kloakkpålegget som flere har fått, er helt urimelig."
- "Oppvekstsenter på Grue Finnskog er dyrt og bør ikke prioriteres, når det samtidig mangler PC-er til ordblinde elever i Grue-skolen."
- "Brukere opplever av og til å være kasteball."
- "Bevilgningene til vedlikehold av bygg, anlegg og vei er for lave."
- "Kommunen sparer til beinet i eldreomsorg og skole, men aldri i administrasjonen."
- "Kommunen kunne ha vært mer offensiv for statlige overføringer."
- "Kommunale gebyrer er høye; Grue er nesten dyrest i landet."
- "En årsak til befolkningsnedgang er kommunens høye avgifter. Hvorfor skal det være dyrere i Grue enn i Kongsvinger?"
- "I denne bygda er det ikke akseptert å være flink. Foreldre pusher ikke barna til å gjøre det bra på skolen. Høy utdanning verdsettes ikke ved tilsetting."
- "Kommuneadministrasjonen i rådhuset bør bli mer synlig."
- "Åpenheten er så som så; noen beslutninger fattes i lukkede rom."
- "Man bør drikke kaffe med de rette for å komme innåfor, men partiboka spilte en større rolle tidligere."
- "Grue mangler bare én ting: arbeidsplasser. Kommunen kan tilrettelegge bedre for næringslivet."

Enkeltutsagn som de 30 respondentene kom med, kan kommunen bruke til refleksjoner på om det er noe den bør arbeide videre med eller følge opp.

Flere ga uttrykk for at Grue har høye kommunale gebyrer. Revisor kontaktet derfor en konsulent på økonomikontoret, som opplyste at Glåmdal Interkommunale vann- og avløpsselskap (GIVAS) beregner VA-avgifter (vann og avløp/kloakk) for hver av de fire eierkommunene. Grues vannavgift ligger i 2014 bare 160 kr over Kongsvinger. Kloakkavgiften er derimot vesentlig høyere i Grue, som følge av mange pumpestasjoner. En kommunesammenlikning i Glåmdalen av VA-gebyrer 2014 utfra standard vannforbruk (150 m³/år), er ikke utarbeidet.

9.3 Vurderinger

Grue kommunes styringsdokumenter viser at kommunens ledelse er opptatt av brukerperspektiv og tillitsskapende forvaltning. Dette inngår som ett av fire hovedområder i overordnet styringskort, og feltet følges opp med målbare målsettinger, som stort sett oppfylles. Ambisjonsnivået i målsettingene kan alltid diskuteres, men at kommuner setter seg mål og måler seg selv er uansett et betydelig fremskritt de senere år.

Kommuneforlagets innbyggerundersøkelse 2014 viser tilnærmet samme total score for Grue kommune som for landet. Grue kommune har hatt noe fremgang siden 2011. De som selv har brukt kommunale tjenester, gir ofte høyere score enn de som danner sin mening utfra "inn-

trykk". Folk er videre mer kritiske til ledere enn til "vanlige ansatte", og folk har forestillinger om at ting er bedre i andre kommuner. Slike subjektive innslag i meningsdannelsen tilsier at informasjon om tjenesteyting og kommuneøkonomi er en viktig oppgave for kommunen.

9.4 Konklusjon

Hedmark Revisjon IKS konkluderer med at innbyggernes tillit til kommunens forvaltning følges opp gjennom rutiner for tjenestekvalitet, herunder tjenestebeskrivelser, styringskort, kvalitetssystem, etiske retningslinjer og varslingsrutine. Grue kommune har etter vår vurdering rutiner som tilrettelegger for god tjenesteyting og tillitsskapende forvaltning. Når innbyggere spørres om de har tillit til kommunens forvaltning (jf. Kommuneforlagets innbyggerundersøkelse), oppnår kommunen middels til høy score.

KILDER

1. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, LOV-1992-09-25 nr. 107: *Lov om kommuner og fylkeskommuner* (Kommuneloven).
2. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, FOR-2004-06-15 nr. 904: *Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv.*
3. Kulturdepartementet, LOV-1992-12-04-126: *Lov om arkiv* (Arkivloven).
4. Kulturdepartementet, FOR-1998-12-11-1193: *Forskrift om offentlege arkiv* (Arkivforskriften).
5. Arkivverket (Riksarkivet og statsarkivene), printet 18.8.2014: *Journalføringsplikta* (www.arkivverket.no).
6. Norges Kommunerevisorforbund (NKRF), 2006: *Veileder i forvaltningsrevisjon*.
7. Justis- og beredskapsdepartementet, LOV-2006-05-19-16: *Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd* (Offentlighetsloven).
8. Justis- og beredskapsdepartementet, LOV-1967-02-10: *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (Forvaltningsloven).
9. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, LOV-2008-06-27-71: *Lov om planlegging og byggesaksbehandling* (Plan- og bygningsloven).
10. Statistisk sentralbyrå, 15.4.2014 (foreløpig publisering): KOSTRA-statistikk 2013. www.ssb.no
11. Kommuneforlaget, februar 2014: *Innbyggerundersøkelsen 2014* for Grue kommune. Bedrekommune.no
12. Grue kommune, juni 2014: *Grue kommune*.
13. Grue kommune, 31.3.2014: *Årsmelding og regnskap 2013*.
14. Grue kommune, 16.12.2013: *Budsjett 2014*.
15. Grue kommune, 24.6.2013: *Økonomiplan 2014 – 2017*.
16. Grue kommune, 1.3.2012: *Gebyrregulativ for saksbehandling etter plan- og bygningsloven* (gjelder fortsatt i 2014).
17. Grue kommune: *Rutiner for varsling* (2011) og *Etiske retningslinjer* (2009).
18. Grue kommune: Servicetorgetts rutinebeskrivelser, bl.a. rutiner for skranke/sentralbord, arkiv og innsyn i journal (2013), dokumenter for innsyn (2012), arkivplan med instruks for posthåndtering/dokumentbehandling (2002).
19. Grue kommune, enhet for landbruk, næring og teknikk: *Årsrapport 2013 – byggesak og plan*, samt diverse byggesaker fra 2013.



Hedmark revisjon AS
Fjellgata 4

2226 KONGSVINGER
Didrik Hjort

Dato: 20.08.2014

Deres ref.:

Arkiv:FE-200

Saksbeh. tlf.: 62 94 20 05

Saksbeh. epost:

turid.bjerkestrand@grue.kommune.no

Vår ref.: 08/549-41 / TJB

Brukerperspektiv - tillitsskapende forvaltning.

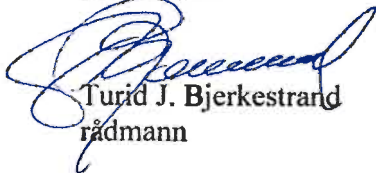
Det vises til sluttrapport (versjon datert 19.8.2014) vedrørende ovennevnte.

Nederst på side 19 framgår det at: "Enhetsleder for servicetorget opplyser at kvalitetssystemet (IKKS) er i startfasen; kurs er berammet høsten 2014.". Dette blir litt misvisende. Grue kommune har kvalitetssystemet IKKS. Vi har vurdert å anskaffe et nytt. Inntil videre beholder vi IKKS og skal i høst gjennomføre intern opplæring i dette.

Vedrørende 2. avsnitt side 20 står det at Etiske retningslinjer skal gjennomgås med folkevalgte i 2014 (styrevervregistrering med mer). Kan du justere dette slik at vi har et mål om å starte arbeidet med å revidere de etiske retningslinjene i høst?

Ellers ingen kommentarer.

Med hilsen



Turid J. Bjerkestrand
rådmann

