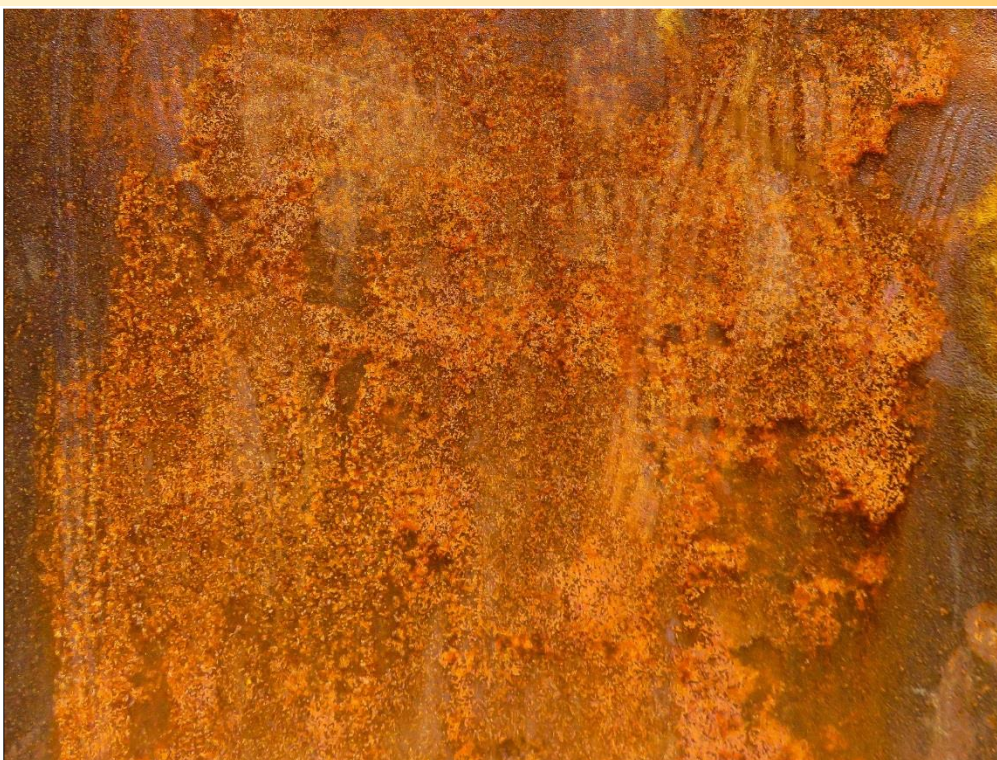


UNDERSØKELSE AV

TEKNIKK OG MILJØETATEN



SOKNDAL KOMMUNE
SEPTEMBER 2018

INNHold

Innhold	3
Sammendrag	4
Rådmannens kommentar	12
Rapporten	13
1 Innledning	14
1.1 Formål og problemstillinger	14
1.2 metode	14
2 Faktabeskrivelse.....	15
2.1 Innledning	15
2.2 Tilbakemeldinger fra næringslivet	16
2.3 Formell organisering.....	18
2.4 Ressurser	19
2.5 Svært høy gjennomtrekk i staben	23
2.6 Etterslep av arbeidsoppgaver	25
2.7 Kompetanse	30
2.8 Organisatoriske og styringsmessige utfordringer	33
2.9 Ansvarsdeling og fullmakter	38
2.10 Saksbehandlingssystemer- og rutiner	44
2.11 Elektroniske hjelpemidler	45
Vedlegg	47

SAMMENDRAG

Formålet med denne undersøkelsen har vært å kartlegge og vurdere bemanning, kapasitet og kompetanse ved Teknikk- og miljøetaten i Sokndal kommune.

Vår ambisjon er å gi et beslutningsgrunnlag som kan bidra til at etaten og kommunen kommer ut av den vonde spiralen man har vært inne i, og over i en mer positiv utvikling, noe vi har sett klare tegn til i sommermånedene.

Vi skal ikke vurdere eller kartlegge den mye omtalte konflikten i kommunen, men svært lange saksbehandlingstider har vært det sentrale utgangspunktet for den konflikten som har oppstått rundt teknik- og miljøetaten.

FUNN OG VURDERINGER

Det lokale næringslivet gir uttrykk for mangelfull fremdrift og behandling i en del saker. Enkelte opplever at etaten tidvis trenerer politiske vedtak og flere er også misfornøyd med den servicen som ytes i etaten.

Enkelte næringslivsaktører gir uttrykk for at teknik- og miljøetaten står i en meget utfordrende situasjon, og at dette preger måten næringslivet møtes på. Dette samsvarer godt med våre funn: Etaten har stått i en svært krevende situasjon de siste årene, noe vi går nærmere inn på i faktadelen, og oppsummerer kort i sammendraget.

Antall årsverk i teknik- og miljøetaten er redusert med [30 prosent fra 2014 til 2018](#). Denne nedgangen er delvis kompensert gjennom økt bruk av overtid og innleie av vikarer.

I tillegg har staben hatt en meget ustabil bemanningssituasjon over tid, med svært hyppige skifter av etatsleder. Det har ikke vært mindre enn [elleve etatsledere på elleve år](#). Selv om flere av disse har vært konstituerte og fungert i en overgangsperiode, illustrerer dette den ekstreme situasjonen etaten har vært i.

Gjennomgangen viser at det også har vært mangel på kontinuitet i andre nøkkelfunksjoner i staben.

Svært høy turnover har en rekke negative konsekvenser for organisasjonen, som vi går inn på i [faktadelen](#). Men det kan også være et signal om at noe er galt i virksomheten, og da kan det være grunn til å stoppe opp for å identifisere de bakenforliggende årsakene. Så vidt vi kan se, er det ingen som har gjort dette i kommunen. Etter vår vurdering burde man ha gjort dette for en tid siden, for å komme til bunns i om det er noe galt med etaten eller dens rammebetingelser. Eller for å vurdere egen tilsettingspraksis.

Det har dessuten oppstått et [etterslep av arbeidsoppgaver](#), spesielt innen plan, fradeling og vann og avløp. Man har vært usikre på hvor stor dette etterslepet er, men i august er man i ferd med å få en fullstendig oversikt over dette.

Kapasitetsutfordringen innenfor oppgavefeltet plan, fradeling og miljøsaker, vil sannsynligvis forsterkes av nye reguleringsplaner som er på trappene.

Gjennomgangen vår viser videre at internkontrollen har sviktet i etaten. Mye av arbeidet som har vært gjort tidligere, har ikke blitt kvalitetssikret skikkelig. Man har ikke sikret overføring av saker når folk har sluttet, og det har ikke vært en felles måte eller et felles sted å dokumentere sakene. Etaten ser også ut til å mangle sentrale dokumenter og opplysninger for å kunne gjøre en god jobb, og for å kunne ivareta brukerne på en god måte. En av de intervjuede i det lokale næringslivet oppsummerte det slik: *Det må være et mareritt å være ny i jobben i etaten. Det finnes en haug med løse tråder fra gammelt av, som ikke er ordnet opp i. De har heller ikke gode verktøy for å gjøre jobben skikkelig.*»

En av de ansatte sa det slik: *«Det er vilje til forbedring i etaten, men det er så mye som ikke er gjort skikkelig tidligere, og det stresser oss.»*

På toppen av dette kom konflikten som varte store deler av 2017 og 2018. Konflikten har naturlig nok påvirket arbeidsmiljøet, men har også hatt negativ effekt på produktiviteten i etaten.

I flere av intervjuene pekes det på at det er fullt mulig å drive kommunen effektivt, men da må det bli slutt på konflikten.

Uavhengig av hvor man står i konflikten ser det ut til at alle er enige om at man må legge konflikten bak seg for å kunne seg komme videre. En av de intervjuede sa det slik: *«Nå må sirkelen brytes».*

Organisatoriske og styringsmessige utfordringer. Teknisk- og miljøetaten startet i januar 2017 et prosjekt med å evaluere egne arbeidsprosesser, for å få bukt med etatens utfordringer, finne forbedringspunkter og forbedre stabens effektivitet. Resultatet ble en anbefaling om å innføre tydeligere og bedre arbeidsprosesser på tvers av etater, og utarbeide sjekklister for å forebygge feil i oppstartsfasen. Dette arbeidet stoppet i stor grad opp i perioden konflikten pågikk, men etaten er nå i ferd med å implementere flere av de foreslåtte tiltakene.

I faktadelen gjengir vi noen av hovedpunktene fra dette prosjektet, fordi dette etter vår vurdering er en ærlig og selvransakende gjennomgang som tematiserer etatens utfordringer på en god måte. Punktene samsvarer også godt med det bildet som gis i intervjuene våre: Mangel på eierskap til sakene, dårlig oversikt over saksflyt, ingen oversikt over stoppede/glemte saker og dårlig kontinuitet over mange år.

Både brukerne og de ansatte i etaten mener dessuten det gis alt for sene avklaringer på henvendelser. Ifølge ansatte sendes en del søknader i retur pga. av formalfeil, ofte måneder etter mottak. Brukerne hevder på sin side at det tar svært lang tid å få svar på henvendelser fra etaten, også henvendelser som beskrives som rene formaliteter som burde være enkle å få et raskt svar på.

Etaten er sommeren 2018 i gang med å se på løsninger for bedre mottakskontroll, som kan gi bedre og raskere svar til brukerne.

Manglende styringsinformasjon. En av problemstillingene i dette prosjektet var å belyse teknikk- og miljøetatens produktivitet. Det er imidlertid vanskelig å vurdere etatens produktivitet, ettersom det finnes svært få produksjonstall i sentrale styringsdokumenter og ettersom kommunen ikke har rapportert nøkkeltall til SSBs KOSTRA-statistikk på mange år.

Gjennomgangstonen i intervjuene er at det tar uforholdsmessig lang tid å behandle saker i kommunen, både enkle saker og mer omfattende reguleringsplaner. Vi vet imidlertid ikke nøyaktig hvor lang tid de ulike sakene har tatt, ettersom det ikke finnes nøkkeltall for dette.

Det har tidligere heller ikke vært utarbeidet mål for Teknikk- og miljøetaten. Dette er nå endret og det er i juni 2018 utarbeidet mål for etaten, som tar opp i seg en rekke av de utfordringene vi har observert i vår gjennomgang.

Ansvarsdeling og fullmakter. Delegasjonsreglementet bør revideres. Etter vår vurdering har man ikke tenkt godt nok gjennom hvordan myndighetsfordelingen skal være i Sokndal kommune, noe vi finner [flere eksempler på](#).

Vi finner også to forhold som har bidratt til å utydeliggjøre skillet mellom politikk og administrasjon: Ordførerens saksbehandlingspraksis og de såkalte mandagsmøtene.

Ordførers saksbehandlingspraksis ser ut til å ha oppstått i saker der administrasjonen ikke har hatt kapasitet eller i saker der saksbehandlingen har tatt lang tid. Etter vår vurdering kan en forstå ordførers frustrasjoner og hans ønske om å få til en fortløpende saksbehandling. Han forsøkte å håndtere den uholdbare situasjonen kommunen og etaten var i.

Samtidig er det ikke uproblematisk at ordfører går inn på saksbehandlingssiden, fordi dette rokker med den tradisjonelle arbeidsfordelingen mellom politikere og administrasjon. Ordføreren er politiker, og selv om han prøver å etterstrebe en nøytral saksbehandling, er det ikke utenkelig at han vil utelate momenter hans meningsmotstandere mener er sentrale. Det kan derfor bli vanskelig å ha tillit til at alle sider ved saken er tilstrekkelig belyst og det vil også kunne knytte ordfører for sterkt til administrasjonen. Det er dessuten opplagte habilitetsutfordringer knyttet til denne praksisen, og det er

også rådmannen som har ansvaret for at sakene som legges frem for de folkevalgte er godt nok utredet, jf. § 23 i kommuneloven.

Mandagsmøtene oppstod i juni 2017, etter at ny rådmann tiltrådte. Her deltok ordfører, varaordfører, rådmann og politisk sekretær for å få orienteringer og avklaringer og for å planlegge og koordinere fremdrift av politiske saker. I en periode deltok også personalsjef.

I ett tilfelle fattet mandagsmøtet en beslutning som burde vært fattet i et politisk organ. Men hovedregelen var at mandagsmøtet ikke fattet politiske beslutninger. Etter vår vurdering kan likevel denne type konstruksjoner være uheldige. Dette fordi mandagsmøtet har tendert mot å være et ordinært politisk møte der saker diskuteres, referat skrives, og sist men ikke minst; der det er den politisk-administrative toppledelsen som møtes.

Dette innebærer ikke at møter mellom ordfører og rådmann eller praktisk tilrettelegging mellom politikk og administrasjon må opphøre, men at man må være litt varsom mht. form, innhold og hvor mange og hvem som deltar på disse møtene, slik at man opprettholder et klart skille mellom politikk og administrasjon.

Det er etter vår vurdering positivt at både mandagsmøtene og den nevnte saksbehandlingspraksisen ble avvirket sommeren 2018.

Kompetanse. Staben i teknikk- og miljøetaten har fått et kompetanseløft de siste årene, i form av flere med relevant akademisk utdanning. I tillegg har etaten ansatte med god realkompetanse. **Men etaten har også noen kompetanseutfordringer.**

Gjennomgangen tyder *for det første* på at det er for lite med ett årsverk til å dekke alle oppgavene innen plan, fradeling og miljø saker. Saksbehandler har arvet et etterslep fra sine forgjengere og flere sentrale planer er utdaterte og modne for revidering. Eldre og utdaterte planer er en utfordring i seg selv, men manglende planavklaringer gjør også byggesaksbehandlingen unødvendig komplisert og tidkrevende.

For det andre ser det ut til å være behov for å styrke kompetansen innen vann, avløp og vei i staben. Per i dag er vei (både forvaltning og drift) lagt til driftsavdelingen, mens vann og avløp er lagt til stab. Fagleder innen vann og avløp har et stort ansvarsområde som strekker seg fra flomsikring, vann og avløp og til ansvar for fotballbaner og trafikk-sikring. Vedkommende har ikke erfaring fra vann og avløpsfeltet og peker på at han har fått lite opplæring. Samtidig kan det være behov å inkludere forvaltningsansvaret for vei inn i dette fagansvaret, fordi vei, vann og avløp ofte hører sammen, og en samling av disse oppgavene vil bidra til å styrke den helhetlige tenkningen.

For det tredje: Hver enkelt saksbehandler i staben har et relativt stort ansvar, men det er liten grad av overlapping mellom de ulike fagfeltene. Dette gjør etaten svært sårbar for

fravær. Det synes å være bred enighet blant de ansatte om at man må forsøke å redusere denne sårbarheten for å sikre en bedre flyt i arbeidet.

For det fjerde rapporteres det om kapasitetsmangel innen drift, innenfor områdene vei og anlegg og vaktmestertjenester. Og for det femte ser det ut til å være behov for en som kan avlaste leder for driftsavdeling, gjerne en nestkommanderende, spesielt i perioder hvor driftsleder er borte.

Elektroniske hjelpemidler. Gjennomgangen vår tyder på at en bedre utnyttelse av eksisterende elektroniske hjelpemidler kunne gjort arbeidet enklere og bedre, både for næringsliv og for ansatte i etaten. Men det tas også til orde for at det er behov for å ta i bruk helt nye elektroniske hjelpemidler. For mer om dette, se [faktadel](#).

ANBEFALINGER - HVA BØR GJØRES?

Det har vært mangelfull behandling og fremdrift i en rekke saker som har vært behandlet av teknikk- og miljøetaten. Men gjennomgangen vår viser at dette har vært symptomer på et mer omfattende sykdomsbilde, for å bruke en slik metafor. Etaten har i de siste årene vært i en permanent unntakstilstand, som etterhvert har blitt en slags normaltilstand.

Det har kort sagt vært gode grunner til at etaten har fungert dårlig, men dette har ikke vært fullt ut forstått i kommunen.

Fremover blir det derfor viktig å ta tak i de grunnleggende årsakene til problemene, slik at det skapes gode rammebetingelser for at etaten kommer seg på fote igjen, og slik at brukerne blir møtt av en god og effektiv etat.

Etaten selv har allerede tatt tak i en del av disse utfordringene, men det er fremdeles mye som gjenstår, og den positive utviklingen vi har sett i sommer er skjør. Etter vår vurdering trenger etaten et løft for å komme over «kneika», og for å gjenvinne tilliten i lokalsamfunnet. Nedenfor oppsummerer vi hva som bør gjøres for at etaten skal få til en varig bedring.

Ressurser/bemanning:

- Etaten bør tilføres ekstra ressurser, dvs. styrke bemanningen. Dette ser ut til å være mest prekært innen plan, der det er behov for å oppdatere og revidere gammelt planverk. Men det ser også ut til å være behov for ekstra ressurser innen vei, vann og avløp og til å utføre rene driftsoppgaver.

Kommunen bør vurdere å tilføre etaten midlertidige ressurser og deretter vurdere behovet for permanente stillinger. Dette fordi etaten har vært i en unntakstilstand over tid, og fordi det er vanskelig å si hvor stort ressursbehovet er når situasjonen er normalisert. Det vil sannsynligvis være behov for midlertidig bistand for å få systemer og nødvendige verktøy på plass og for å håndtere noe av etterslepet.

Når etterslepet er håndtert, nødvendige verktøy og rammeverk er på plass og avdelingen er kommet inn i en mer normal fase, blir det lettere å ta stilling til hvordan etatens ressurstilfang bør være i «fredstid», dvs. i en normalsituasjon. Punktet over bør også ses i forhold til hvilke tjenester som er mest hensiktsmessige å kjøpe og hvilke tjenester etaten skal utføre selv. Det er en viktig oppgave å finne ut hva som vil være den beste balansen her.

Vi ønsker å legge til at vi ikke har kjennskap til de andre tjenestoområdenes ressurs-situasjon, og at det selvsagt er opp til kommunestyret å prioritere mellom disse.

Hastetiltak i etaten

- Etaten bør få en sikker oversikt over eget etterslep, og håndtere dette etterslepet. Her tenker vi ikke bare på konkrete oppgaver som planer og fradelingssaker. Vi tenker også på etterslep i form av oppgaver som ikke har vært utført skikkelig tidligere og på mangelfulle opplysninger, grunnlagsdokumenter eller verktøy, dvs. forhold som bidrar til at sakshåndteringen tar uforholdsmessig lang tid.

Utviklingstiltak i etaten

- Etaten bør styrke internkontrollen. Med dette mener vi blant annet å styrke kvalitets sikringen av det arbeidet som gjøres, sikre overføring av arbeid/saker når folk slutter eller er syke/i permisjon, og etablere ett felles sted der dokumenter og opplysninger lagres.
- Etaten bør følge opp sitt eget forbedringsprosjekt, for å styrke sentrale arbeidsprosesser og for å bedre effektiviteten.
- Etaten bør styrke mottakskontrollen, for å sikre at brukerne gis bedre og raskere svar.
- Kommunen og etaten bør sikre en bedre utnyttelse av eksisterende digitale verktøy og vurdere behov for nye, med henblikk på å sikre en mer effektiv saksbehandling og på å gjøre brukerne mer selvhjulpne. En mulighet i den forbindelse er å invitere et knippe næringslivsrepresentanter/nøkkelbrukere for å kartlegge publikums behov.
- Etaten bør redusere sårbarheten innenfor de ulike fagområdene. Vi anbefaler en sterkere overlapping mellom de ulike fagfeltene, slik det blir flere som kan utføre enkelte oppgaver innenfor kollegaers arbeidsfelt. Dermed sikres en viss drift til tross for sykefravær/ferie/permisjon etc. Dette vil sannsynligvis bli enklere å få til med flere ansatte.
- Kommunen bør sørge for kompetanseutvikling i teknikk- og miljøetaten. De siste årene har det vært mye «brannslukking» og lite tid til kompetanseheving. Kommunen bør selv vurdere hvor behovet er størst, men gjennomgangen tyder på at behovet er størst innen plan, vann og avløp og innkjøp. Hva som prioriteres må ses i forhold til den nye kompetansen etaten får inn, dersom kommunen velger å ansette nye folk.

- Kompetanseheving kan skje gjennom kursing, men også gjennom samarbeid med andre kommuner. Sistnevnte kan være viktig mht. å øke refleksjonen rundt egen arbeidsmetodikk, noe som er spesielt viktig i små fagmiljøer der det er svært få som arbeider innenfor de ulike fagfeltene.

Kvalitet, service og styringsinformasjon

- Etatens måloppnåelse bør evalueres jevnlig, for eksempel ifm. årsmeldingen.
- Etaten bør skaffe til veie nødvendig styringsinformasjon, herunder saksbehandlingstider, saksmengde og andre produksjonstall. Kommunen bør sørge for at sentrale produksjonstall blir rapportert til SSB, slik de skal. Tilstrekkelig styringsinformasjon er nødvendig for å sikre et godt beslutningsgrunnlag for politikerne.
- Etaten bør utarbeide enkle kvalitets- eller servicestandarder, som etaten måles på. Flere næringslivsaktører har vært misfornøyde med den servicen etaten yter. Etter vår vurdering vil slike standarder være viktige for å gjenvinne tilliten blant brukerne. Samtidig tror vi denne type standarder vil virke kultur- og holdnings- skapende internt i etaten.
- I teknikk- og miljøetatens mål fra juni 2018 vektlegges serviceinnstilling og en god relasjon til næringslivet i flere av punktene, noe som er positivt, fordi det sier noe om etatens ambisjoner og hva man skal måles på. Derfor er det viktig at dette også blir målt, for eksempel gjennom spørreundersøkelser eller dialogmøter med brukerne.
- Sokndal bør ha en langsiktig ambisjon om å bli en foregangskommune for løsningsorientert saksbehandling. En slik ambisjon vil eventuelt kunne knyttes opp mot etatens prosessforbedringsarbeid og målet om raske avklaringer. For å få til dette er det viktig å være tydelig og åpen i kommunikasjonen med brukerne og bidra til at vesentlige utfordringer i mer komplekse saker blir belyst og avklart tidlig. Det er samtidig helt sentralt i denne sammenheng å skape en forståelse blant brukerne for det regelverket man er satt til å forvalte, og de muligheter og begrensninger som ligger der. Derfor er det viktig å gi realistiske og tydelige tilbakemeldinger mht. muligheter og fremdrift, både i enkle og mer komplekse saker.

Ansvar

- Kommunen bør fjerne forhold som bidrar til å utydeliggjøre skillet mellom politikk og administrasjon. Mandagsmøtet er allerede avskaffet. Ordfører bør heller ikke være saksbehandler. Dette bør overlates til administrasjonen, jf. § 23 i kommuneloven, hvor det fremgår at det er rådmannen som har ansvar for at sakene er godt nok utredet.
- Kommunen bør revidere delegasjonsreglementet

Konflikten

- Sist men ikke minst, bør alle legge konflikten bak seg. Dette er langt enklere for oss å skrive i denne rapporten enn for kommunen å få til i praksis, ettersom konflikten har pågått lenge, involvert mange, og har vært vond og vanskelig. Men

nettopp derfor er det desto viktigere at man ikke blir hengende fast i fortiden, men rekker ut en hånd og fokuserer på de felles utfordringene kommunen og etaten står ovenfor.

Tema for mulige fremtidige forvaltningsrevisjoner

- I løpet av datainnsamlingen er det kommet innspill og synspunkter vi ikke her har hatt mandat eller ramme til å gå dypere inn i. Et av disse temaene er *egenproduksjon vs. konkurranseutsetting* av driftsoppgaver som teknikk- og miljøetaten utfører, der flere peker på at det ville være billigere og bedre for kommunen å kjøpe noen flere tjenester. Et sentralt spørsmål i et slikt prosjekt vil være: Hvilke tjenester er det hensiktsmessig at etaten utfører selv og hvilke tjenester er mest hensiktsmessig å konkurranseutsette? I et eventuelt prosjekt vil det være helt sentralt å gå nærmere inn på hva som vil være den beste balansen mellom egenproduksjon og konkurranseutsetting. En kan eksempelvis tenke seg at det er naturlig at privat leverandører står for produksjonen i tilfeller det ikke er fordeler med egenregi.
- Andre aktuelle tema for fremtidige forvaltningsprosjekt er *innkjøp* (i hvilken grad overholdes regelverket om offentlige anskaffelser?) og *habilitet*.

RÅDMANNENS KOMMENTAR

Etter rådmannens vurdering gir Rogaland Revisjon sin undersøkelse av teknikk- og miljøetaten et balansert og totalt sett et dekkende bilde av de faktiske forhold / situasjonen ved etaten.

Rådmannen anbefaler at de forbedringspunktene som Rogaland Revisjon påpeker blir fulgt opp.

Tiltak av økonomisk karakter anbefales tatt opp i forbindelse med Sokndal kommune sitt budsjett / økonomiplan for 2019 - 2022.

Hauge i Dalane, 31. august 2018

Karl Johan Engelhart Olsen
Rådmann

RAPPORTEN

1 INNLEDNING

1.1 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Kontrollutvalget vedtok 29.05.2018 å igangsette en undersøkelse av Teknikk- og miljøetaten i Sokndal kommune. **Formålet** med undersøkelsen er å kartlegge og vurdere bemanning, kapasitet og kompetanse ved Teknikk- og miljøetaten.

Undersøkelsen skal ikke kartlegge eller vurdere konflikten som omtales i kommunestyresak 17/18. Undersøkelsen skal heller ikke se på samarbeidet mellom etaten og kommunens øverste ledelse eller arbeidsmiljøforhold.

Følgende problemstillinger skal belyses:

- Er Teknikk- og miljøetaten hensiktsmessig organisert og bemannet ut fra de oppgavene som skal løses?
- Hvilken kompetanse har de ansatte? Er kompetansesammensetningen hensiktsmessig ut fra oppgavesituasjonen?
- Hvordan er etatens ressurstilgang og hvordan er effektivitet/produktivitet?
- Hvordan er fullmakter fordelt i etaten? Er det foretatt en hensiktsmessig delegering fra folkevalgte til administrasjonen og innad i administrasjonen?
- Hvordan fungerer etatens saksbehandlingssystemer og saksbehandlingsrutiner?
- Benytter etaten aktuelle elektroniske hjelpemidler på en hensiktsmessig måte?

1.2 METODE

Dette er en undersøkelse og ikke en forvaltningsrevisjon. Dette innebærer at revisjonskriteriene ikke får like stor plass som vanlig i denne rapporten, og at de fleste problemstillingene ikke har revisjonskriterier. Selv om vi i all hovedsak følger standard for forvaltningsrevisjon, også her, innebærer denne tilnærmingen forenklinger på noen punkter.

En undersøkelse er en naturlig fremgangsmåte når kontrollutvalget vil kartlegge teknik- og miljøetatens rammebetingelser og interne forhold i etaten. Prosjektet har en undersøkende eller eksplorerende tilnærming, dvs. at vi ser nærmere inn på hva som er de største utfordringene i etaten.

Dette innebærer videre at problemstillingene vil besvares ut fra en totalvurdering av tall, dokumenter og tilbakemeldinger i intervjuene. Vi bruker sammenligninger som vurderingsgrunnlag der dette er mulig.

En nærmere metode og datakilder finnes i rapportens [vedlegg](#).

2 FAKTABESKRIVELSE

2.1 INNLEDNING

Formålet med undersøkelsen har vært å kartlegge og vurdere bemanning, kapasitet og kompetanse ved Teknikk- og miljøetaten. I tillegg har vi sett nærmere på etatens rammebetingelser og interne organisatoriske og strukturelle forhold.

Vår ambisjon er å gi et beslutningsgrunnlag som kan bidra til at etaten og kommunen kommer ut av den vonde spiralen man har vært inne i, og over i en mer positiv utvikling, noe vi også har sett tegn til i sommer.

Vi skal som nevnt ikke vurdere eller kartlegge den mye omtalte konflikten i kommunen, men vi ønsker likevel innledningsvis å gi en kort beskrivelse av det som ser ut til å være kjernen i konflikten rundt teknik- og miljøetaten.

Det sentrale utgangspunktet for konflikten er at saksbehandlingen i etaten tar for lang tid. Dette synes alle parter å være enige om.

Men partene ser ut til å være uenige om årsakene til dette, noe vi går nærmere inn på i avsnittene under.

I intervjuene gis det to helt ulike virkelighetsbeskrivelser: Tidligere rådmann, ordfører, flere næringslivsrepresentanter og enkelte andre opplever at teknik- og miljøetaten ikke er lojale mht. å følge opp politiske vedtak og at de trenerer en del saker. De ansatte i etaten og en del andre vi har intervjuet mener imidlertid at etaten er lojal, men mener at tidligere rådmann og ordfører ikke er lojale mot regelverk og krav til saksgang, og at de mangler kjennskap til saksfeltet.

Noen av de vi har intervjuet omtaler enkeltpersoner i staben som egenrådige og som trenerer eller opptrer som politikere i enkelte saker. Andre mener dette er en misoppfatning og mener den oppstår fordi etaten er satt til å forvalte et regelverk, og at de ansatte våger å ta til motmæle mot en uheldig saksbehandlingspraksis i kommunen.

En av de intervjuede som har en nokså nøytral posisjon i konflikten sa det slik: «Noe av kritikken er ufortjent, noe er fortjent. Men etaten blir alltid sittende med svarteper».

Organisering av faktadelen//sjekk: Vi starter denne faktadelen med å gjengi det vi opplever som hovedtilbakemeldingene fra næringslivet i kommunen. Deretter beveger vi oss inn i kommunen og ser nærmere på etatens formelle organisering, utviklingen i antall årsverk og ressurstilgang. I 2.5 går vi nærmere inn på den store gjennomtrekken som har vært i staben og på etterslepet av arbeidsoppgaver. I del 2.6 tar vi for oss etterslepet av oppgaver, som har vært en del etatens rammebetingelser de siste årene. Gjennomgangen viser ganske tydelig at teknik- og miljøetaten sliter med en rekke oppgaver som

tidligere ikke har blitt gjort eller som ikke har blitt gjort skikkelig. Dette gjør seg gjeldende på flere av etatens fagområder. I 2.7 ser vi nærmere på kompetansesituasjonen i etaten.

Del 2.8 omhandler etatens nokså omfattende organisatoriske og strukturelle utfordringer. I del 2.9 ser vi nærmere på ansvarsdeling og fullmakter. Her går vi kort inn på kommunens delegasjon av myndighet innenfor teknikk og miljø. Deretter trekker vi frem de tre områdene det synes å ha vært størst utfordringer på dette feltet.

Til slutt, i del 2.10 og 2.11, ser vi nærmere på hvordan etatens saksbehandlingssystemer og rutiner fungerer, og om etaten bruker elektroniske hjelpemidler på en hensiktsmessig måte.

2.2 TILBAKEMELDINGER FRA NÆRINGSLIVET

Den 11. desember 2017 sendte 15 sentrale næringslivsaktører i Sokndal et brev til kommunestyre og rådmann¹. I brevet forteller de om mangelfull behandling og fremdrift i saker. Enkelte opplever også at administrasjonen til tider trenerer politiske vedtak. I brevet gis det dessuten uttrykk for misnøye med den servicen som ytes i etaten.

Vi har intervjuet en del næringslivsrepresentanter i forbindelse med dette prosjektet. Hovedinntrykket gjengis i kulepunktene under. På noen områder er vi nokså generelle, dvs. at vi ikke går inn på konkrete eksempler, ettersom de intervjuede var redde for å bli identifiserte.

Selv om en av næringslivsrepresentantene gav uttrykk for at vedkommende var fornøyd med etatens sakshåndtering, var de fleste negative. **Vi sitter igjen med følgende hovedinntrykk:**

- Flere gir uttrykk for mangelfull behandling og fremdrift i saker. En av hovedinnvendingene er at ting tar veldig lang tid før man hører noe fra etaten. Dette gjelder både planforslag og enkle henvendelser, som de intervjuede mener man burde kunne få et svar på innen kort tid.
- Det gis også eksempler på saker der man ikke har fått noen tilbakemelding i det hele tatt.
- De intervjuede gir også eksempler på politiske vedtak de mener er trenert av administrasjonen, og hevder samtidig at etaten ikke alltid innfinner seg med politiske beslutninger.
- En del har også en oppfatning av at etaten forsøker å gjøre det vanskelig for dem.

¹ I brevet står det at de til sammen sysselsetter om lag 470 ansatte

- Flere er kritiske til det de opplever som mangel på service og en sterk problemorientering i etaten, og beskriver møtene med etaten som utmattende og nedslående. Enkelte gir uttrykk for at de kvier seg for å diskutere nye ideer med ansatte i etaten, og mener at etaten er mer opptatt av motforestillinger og begrensninger, enn av muligheter. De intervjuede presiserer at de ønsker at lovene skal følges, men at de trenger hjelp og veiledning for å få det til.
- De ansatte i etaten peker på at uenighetene noen ganger oppstår fordi de må forholde seg til regelverket: «De (næringslivsaktørene, vår anm.) *fleste vil mye, men er ikke like glade i å forholde seg til det rammeverket vi må forholde oss til. Da blir vi gjerne møtt med: Går det an å være så vanskelig?*». Det blir samtidig pekt på at plan- og bygningsloven er en ja-lov, hvilket enkelt sagt betyr at hvis et prosjekt eller tiltak ikke er i strid med lov, så er det greit. «*Det er viktig at vi klarer å ha den tanken i holdet.*» Samtidig pekes det på at dette blir enklere dersom man involveres tidlig i prosessen.
- En del av de intervjuede er redde for å bli identifisert fordi de frykter represalier dersom de ytrer seg kritisk til etaten. Dette ble formulert slik av to av de intervjuede: «*Vi er samstemte i vår oppfatning av teknikk og miljøetaten, men mange tørr ikke å si noe*». De er redde for represalier og at de blir straffet av etaten for å komme med det de mener er saklig kritikk.
- Næringslivsrepresentantene mener at ordfører og rådmannen som nylig gikk av er og har vært positive for næringslivet i kommunen. De intervjuede gir en del eksempler på henvendelser den tidligere rådmannen håndterte på en veldig god måte. «*Han tok tak i ting rask. Han spør: Fikk du den hjelpen du trengte? Jeg ble helt paff. Det har jeg aldri opplevd før.*»
- Noen av de intervjuede har merket en positiv holdningsendring i etaten etter at nylig avgåtte rådmann tiltrådte, og etter at ny konstituert teknisk sjef tiltrådte. De forteller at de merker en annen tone i møtene og «*plutselig er de mer på!*»

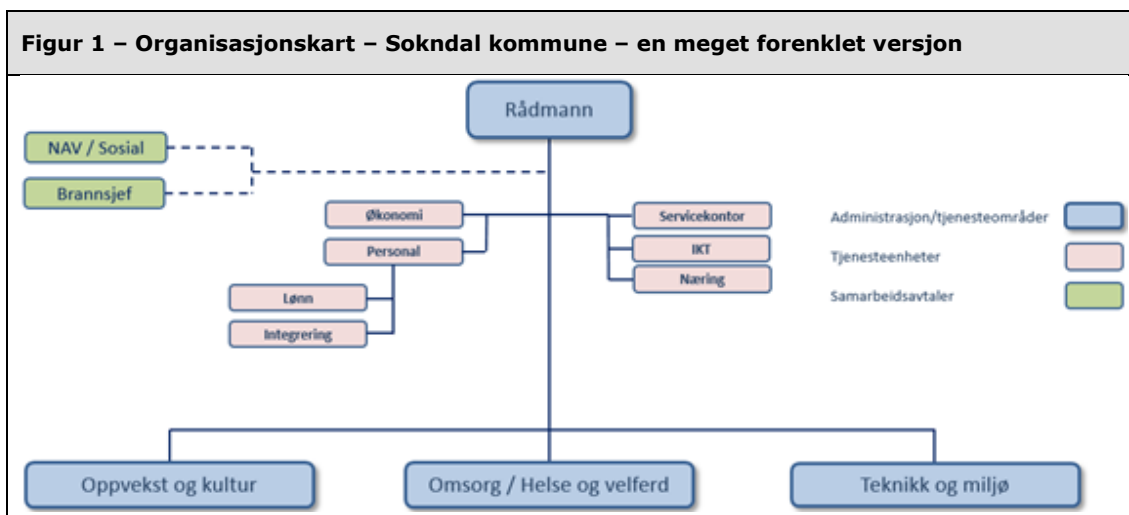
Men enkelte næringslivsaktører gir også uttrykk for at teknikk- og miljøetaten står i en meget utfordrende situasjon og at dette preger måten de blir møtt på: *Det finnes en haug med løse tråder fra gammelt av, som ikke er ordnet opp i. De har heller ikke gode verktøy for å gjøre jobben skikkelig. (...) Jeg tror ting henger sammen. De jobber mot noe som er uovervinnelig, og da blir ikke servicen så god. Du skal være rimelig motivert for å klare å gi god service da. Jeg tror at servicen kommer når de får et overskudd*».

Etter vår vurdering gir dette et godt bilde av den situasjonen som har vært i etaten, selv om vi også finner klare tegn til bedringer. Dette går vi nærmere inn på i avsnittene under.

2.3 FORMELL ORGANISERING

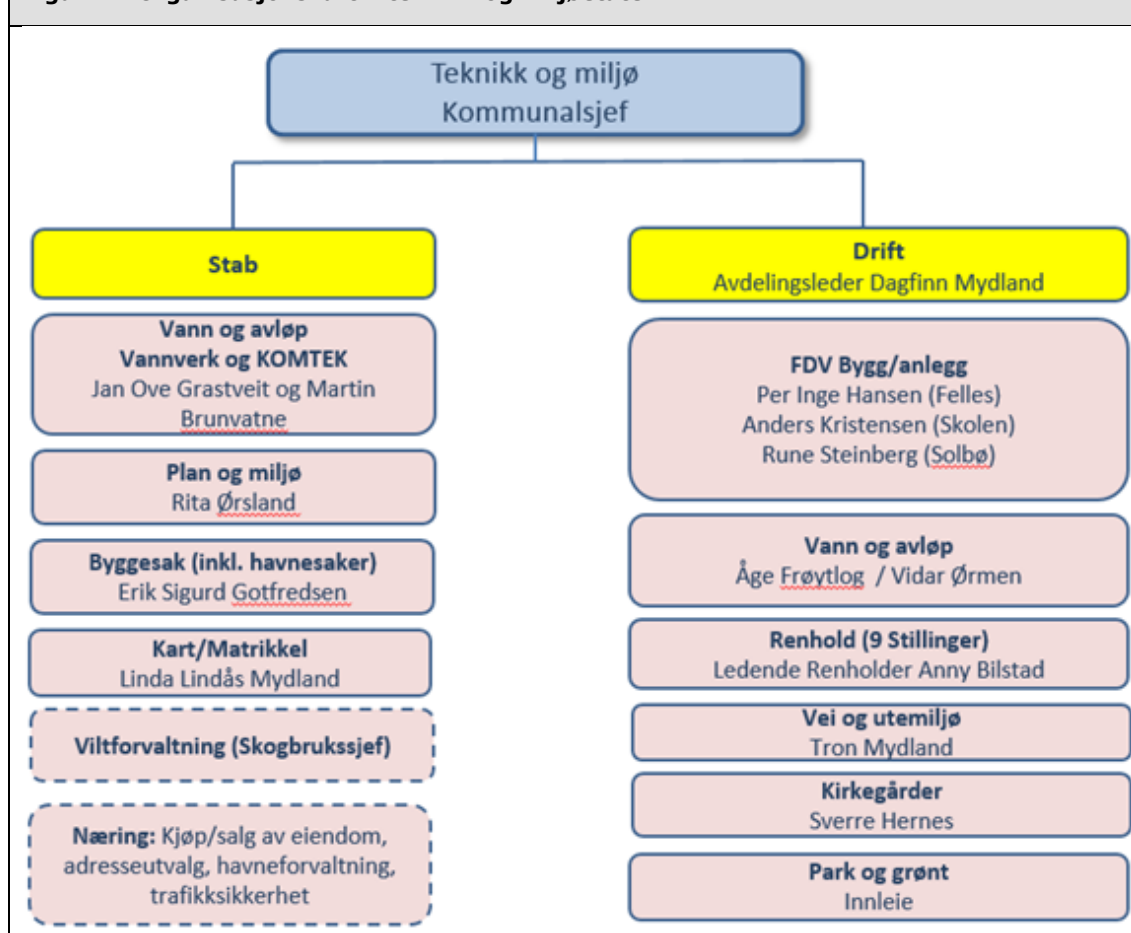
I figuren under ser vi hvordan Sokndal kommune er organisert, og på teknikk og miljøetatens plassering i organisasjonen. Illustrasjonen er en meget forenklet versjon. Vi har uthevet Næring og Teknikk og miljø.

Nærings sjefen er plassert i rådmannens stab og har i likhet med teknikk- og miljøetaten en sentral rolle i forbindelse med kjøp, salg eller bytte av eiendom, noe vi kommer nærmere tilbake til.



I figuren på neste side ser vi nærmere på organiseringen i teknikk- og miljøetaten. Næring er fra juni 2018 tatt med i etatsmøtene for å kunne avklare arbeid/formelle forhold i forbindelse med kjøp og salg av eiendommer så tidlig som mulig i prosessen.

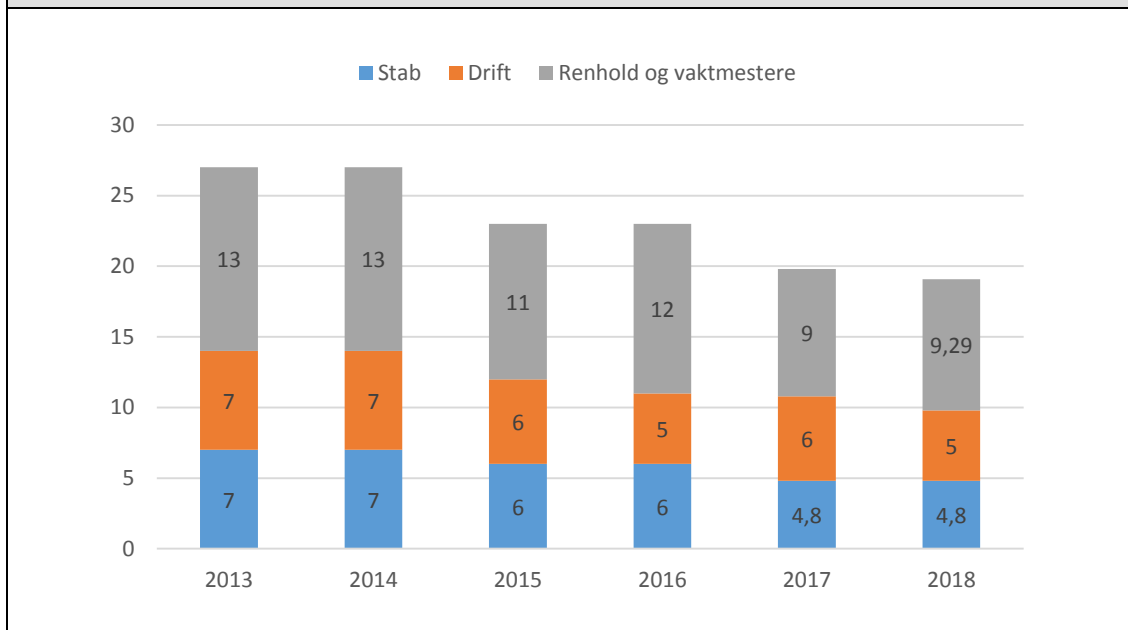
Figur 2 – Organisasjonskart – teknikk og miljøetaten



2.4 RESSURSER

2.4.1 UTVIKLINGEN I ANTALL ÅRSVERK

I figuren på neste side ser vi at det har vært en kraftig nedgang i antall årsverk i teknikk og miljøetaten i perioden 2013 til 2018, totalt 30 prosent.

Figur 3 – Antall årsverk i Teknikk og miljøetaten – 2013 -2018²

Både leder og nestleder i hovedutvalg for landbruk, miljø og teknikk hevder at teknikk- og miljøetaten har meget knappe resurser. Leder hevder at etaten er «skåret inn til beinet» og mener i likhet med omtrent alle vi har intervjuet at det er for lite ressurser til planlegging i kommunen.

Ifølge nestleder har teknikk og miljøetaten: «... vært en salderingspost, og har vært det i mange år. Man har ikke bare skåret inn til benet, men har kuttet benet». Hun peker også på at driftsavdelingen er underbemannet og at dette har svekket vedlikeholdet i kommunen. Flere vi har intervjuet peker på et betydelig vedlikeholdsetterslep, men ingen vet helt sikkert hvor stort det er, ettersom dette ikke er registrert og dokumentert.

Leder for driftsavdelingen (driftsavdeling = det som er merket som drift og renhold og vaktmestere i figuren) peker på at flere av funksjonene er greit bemannet (som vann og avløp, bygg og anlegg, renhold osv.), mens avdelingen på enkelte områder ikke har nok kapasitet til å utføre en god nok jobb:

- **Vei og anlegg** har én ansatt, men hadde trengt to. Ifølge driftsleder hadde denne funksjonen blitt adskillig mer effektiv med to medarbeidere i denne jobben. Det var to ansatte på dette fagfeltet tidligere, men det ble ikke ansatt nye når en av medarbeiderne sluttet for noen år siden.
- **Vaktmestere.** For en del år siden var det totalt fire vaktmesterårsverk³. Dette ble deretter redusert til 2,6 vaktmesterårsverk, og er nå redusert til 1,6 årsverk. Ifølge driftsleder er dette for lite: «Nå utføres det meste som førstehjelp».
- **Ledelse.** Driftsavdelingen har en egen avdelingsleder i en 84 prosents stilling. Vedkommende er også brannsjef i Sokndal brann og redning (16,5 %). Driftsleder

² Mottatt av økonomisjef i Sokndal kommune, 06.07.18.

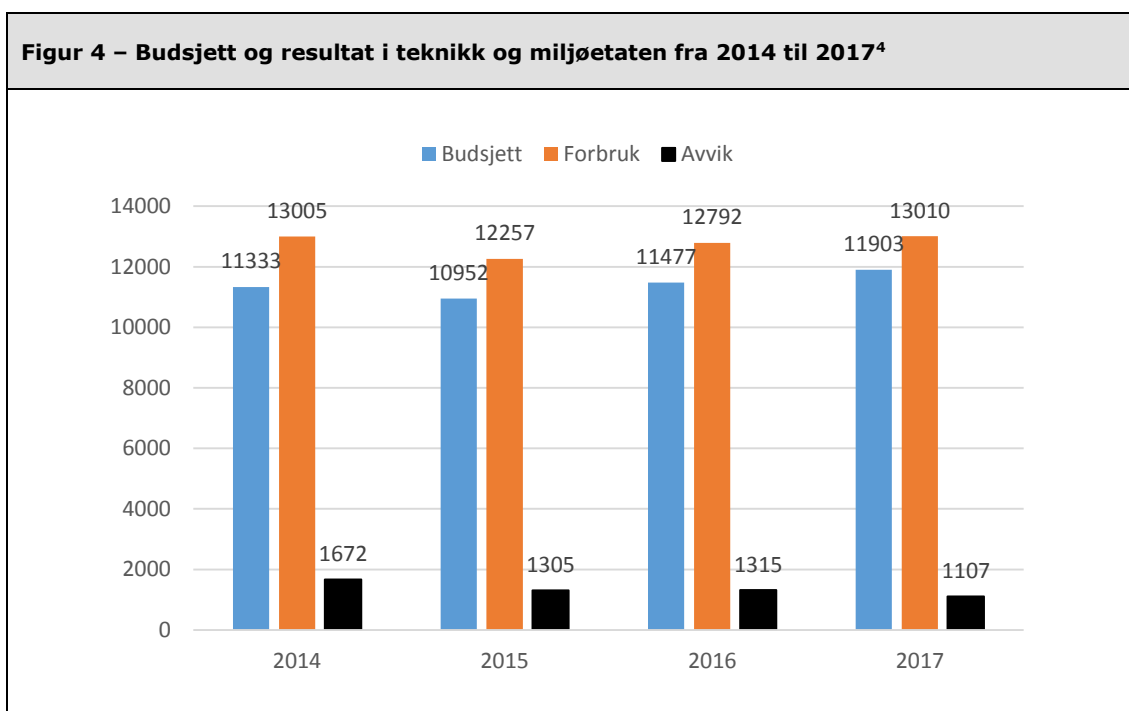
³ Opplyst av tidligere økonomisjef i Sokndal kommune, gjennom nåværende økonomisjef, i epost av 18.07.18.

har et omfattende arbeidsområde, som han ikke opplever at han har god nok kapasitet til å utføre på en god nok måte: «Oppgavene er for mange, dagene er for korte.» Han forteller at han ikke tar ut mer enn én ferieuke om gangen: ... siden jeg ikke har mulighet til å ta igjen etterslepet som har bygget seg opp – vedrørende ubesvarte/innkomne mailer eller saker som kommer inn til behandling». Han mener han trenger en nestkommanderende som kunne tatt hans oppgaver, både til daglig og kanskje spesielt i forbindelse med ferieavviklingen.

En del av de vi har intervjuet tar til orde for at kommunen hadde fått bedre og billigere driftstjenester dersom etaten hadde kjøpt noen av de tjenestene etaten selv utfører.

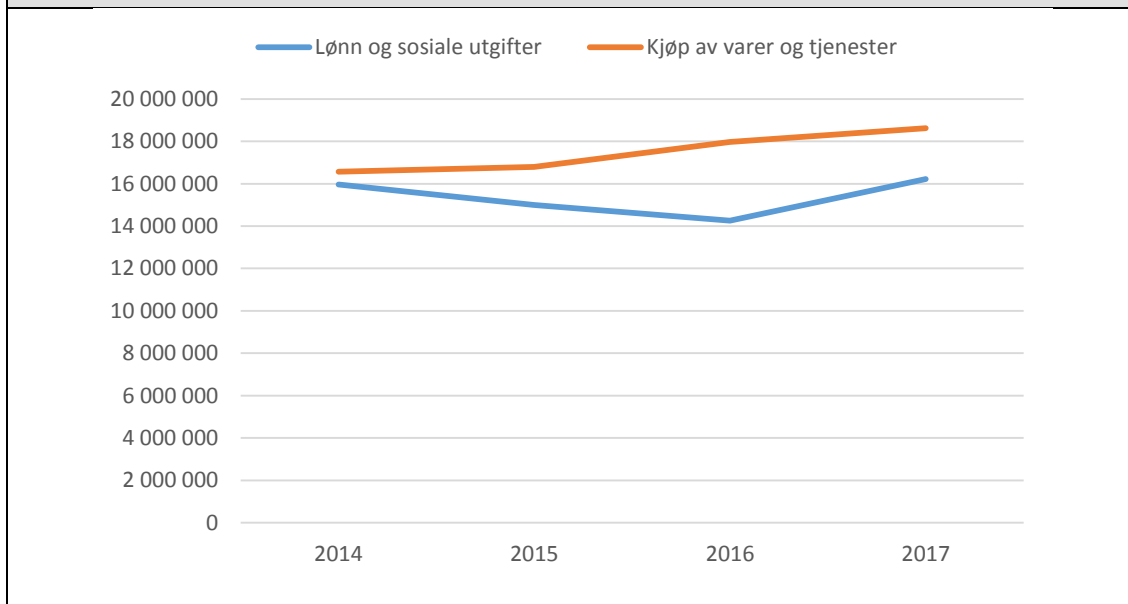
2.4.2 FORBRUK

I figuren under viser vi budsjett og regnskapstall for teknikk- og miljøetaten de siste fire årene. Teknikk- og miljøetaten har hatt et overforbruk hvert år, selv om dette er blitt mindre de siste årene. Vi ser samtidig at forbruket er på samme nivå i 2017 som det var i 2014



Figuren under viser en annen inndeling. Den viser forholdet mellom utgifter til lønn og utgifter til kjøp av varer og tjenester. Vi ser at utgiftene til kjøp av varer og tjenester har økt en del, med drøyt to millioner kroner, mens det er en liten økning i utgifter til lønn og sosiale utgifter, drøyt 250 000 kroner.

⁴ Teknikk- og miljøetatens regnskap de siste fire årene.

Figur 5 – Forholdet mellom utgifter til lønn og sosiale utgifter og kjøp av varer og tjenester (bruttotall)

Kommentar: Det bør presiseres at tallene i figuren over er bruttotall. Et tilsynelatende paradoks er at lønn og sosiale utgifter øker med drøyt 200 000 kroner i en periode hvor antall årsverk reduseres fra 27 (2014) til 19,8.

En viktig årsak til dette er økt bruk av overtid, vaktgodtgjøring og innleie av vikarer. Vi får opplyst fra tidligere økonomisjef at dette utgjør nesten ett årsverk innen vei og minst ett årsverk innen renhold. Kommunen har ikke gartner lenger, men det brukes minst et halvt årsverk til innleie av vikarer/konsulenter.

En annen viktig årsak som oppgis er prosjektstillinger. Eksempelvis har flomkonsulent vært lønnet normalt gjennom lønssystemet, men er midlertid ansatt og ikke inkludert i antall årsverk. Økningen i lønnskostnader er knyttet til at flere ubesatte stillinger fra 2017 ble besatt igjen⁵. Det er også kommet inn flere med høyere utdanning i organisasjonen, noe som slår ut på lønnsutgiftene. I tillegg kommer den generelle lønnsveksten.

Teknikk og miljøetaten har betydelige inntekter, også. De totale inntektene økte fra drøyt 23 til drøyt 26 millioner kroner, fra 2014 til 2017. Salgsinntektene har imidlertid gått ned fra 19,8 til 18 millioner, fra 2015 til 2017.

Hovedårsaken til dette er reduksjon i tilknytningsavgift til kommunalt vann og avløpsnett. I 2015 var denne på drøyt 1,4 millioner kroner for avløp og 269 000 for vann, dvs. 1,7 millioner totalt. I 2016 var dette beløpet redusert til 70 000 og i 2017 til 0 kroner. Den

⁵ Fagleder for vann- og avløp var ikke besatt i 2016, ny fagleder startet opp i mars 2017. Stillingen som saksbehandler innen plan og miljø var ikke besatt store deler av 2016. Merkantil konsulent sluttet i april 2016. Stillingen ble ikke erstattet, men 20 prosent av stillingen ble overført til en av saksbehandlerne. Prosjektstillingen for flomsikring hadde oppstart i januar 2017. Opplyst av tidligere økonomisjef i Sokndal kommune, gjennom nåværende økonomisjef, i epost av 18.07.18 og 27.08.18.

viktigste forklaringen på reduksjonen var at et større boligfelt ble tilknyttet det kommunale nettet. En annen årsak ser ut til å ha vært manglende oppfølging av dette området. Personen i kommunen som hadde ansvaret for oppfølgingen av dette området, sluttet tidlig i 2016, og ingen overtok dette ansvaret.

Det er vanskelig å si noe sikkert om hvor mye kommunen kan ha tapt på dette, men manglende oppfølging av dette vann- og avløpsfeltet øker risikoen for økonomiske tap. Eksempelvis var 2014 et mer normalt år, sammenlignet med 2015. I 2014 var tilknytningsinntektene på drøyt 300 000.

Vi er kjent med at Sokndal kommune våren 2018 har satt i gang arbeid for å styrke oppfølgingen inntektssiden på vann- og avløpsfeltet.

2.4.3 VURDERING

Det har vært en kraftig reduksjon i antall årsverk i teknikk- og miljøetaten de siste fem årene.

Nedgangen i antall årsverk er delvis kompensert gjennom økt bruk av overtid og innleie av vikarer. I tillegg har utgiftene til kjøp av varer og tjenester økt. Det er ikke utenkelig at også dette har sammen med nedgangen i antall årsverk, selv om vi ikke har undersøkt dette nøyere.

Det ser ut til at kommunen har mistet gebyrinntekter de siste to årene på grunn av manglende økonomisk oppfølging/internkontroll innen vann og avløp. Vi er informert om at oppfølgingen er styrket i 2018.

2.5 SVÆRT HØY GJENNOMTREKK I STABEN

Antall årsverk i teknikk- og miljøetaten er som nevnt redusert med 30 prosent de siste årene. I tillegg har staben hatt en meget ustabil bemanningssituasjon over tid, med svært hyppige utskiftninger av etatsleder. Det har ikke vært mindre enn elleve etatsledere på elleve år. Selv om flere av disse har vært konstituerte og fungert i en overgangsperiode, illustrerer dette den ekstreme situasjonen etaten har vært i.

Flere peker også på at det etaten i enkelte perioder reelt sett har vært uten leder.

Tabell 1 – Teknikk og miljøsjef i tidsrommet 2007-2018

År	Teknikk og miljøsjef (Initialer)
2000-2007	ARM
2007-2008	OF
2008-2012	RE
2012-2012	BEP (konstituert, i påvente av ny)
2012-2013	SET
2013-2014	DS (konstituert, i påvente av ny)
2014-2015	BWS
2015-2016	ESG (konstituert, i påvente av ny)
2016-2018	RE
2018 - mars-mai	HM
2018- juni til d.d.	KJEO (konstituert)

Gjennomgangen viser at det også har vært mangel på kontinuitet i flere andre nøkkel-funksjoner i staben (se under). Kommunen har hatt seks plan- og miljørådgivere på elleve år (se under), og i tillegg har stillingen som fagleder for vann og avløp stått vakant i lengre perioder de siste årene, pluss at det har vært en del utskiftninger, også her.

Tabell 2 – Plan- og miljørådgiver i tidsrommet 2007-2018

År	Plan- og miljørådgiver (Initialer)
? - 2007	IA
2007-2010	MF
2010-2012	TBE
2013 -2014	BK (innleid konsulent)
2014-2016	GB
2016 - d.d.	RØ

Fagleder vann og avløp. Det var god kontinuitet i stillingen som fagleder VA i tidsrommet 2007-2015. Stillingen var da besatt av samme person. Vedkommende sluttet i juli 2015, og etter dette har det vært liten kontinuitet i stillingen: Fra juli 2015 skulle etatssjef fungere som fagleder inntil ny fagleder var på plass, men etatssjef sluttet i september 2015. Etaten fikk inn ny fagleder som ble ansatt i februar 2016, men vedkommende avsluttet sitt arbeidsforhold etter 2-3 måneder. Ny person ble ansatt januar 2017, men sluttet igjen mars 2018.

Den nåværende faglederen overtok deretter ansvaret.

I kommunens årsmeldinger fra hhv. 2016 og 2017 kommenteres situasjonen slik: Årsmelding 2016: «Teknikk- og miljøetaten hadde betydelige utskiftninger i 2016 som gjorde det svært krevende å levere stabsmessige fagtjenester som publikum og politikere forventet. (...) Det må påregnes at de ansatte preges av å ha hatt hyppige skifte av leder og lederstil. Etaten hadde i 2016 perioder hvor kritisk viktige fagstillinger i staben ikke var bemannet; Vann og avløp (11 mnd.), Plan og miljø (3 mnd.), byggesak (4 mnd. innleie) og havn (4 mnd.).»

I intervjuene får vi opplyst at dette i praksis betydde at staben i en lengre periode i 2016 bestod av to personer. I tillegg hadde avdelingen en veldig krevende sak, som la beslag på mye ressurser.

2.5.1 VURDERING

Det har vært en ekstremt høy turnover i teknikk- og miljøetaten de siste årene, spesielt i lederstillingen. Men det har også vært høy turnover i andre sentrale stabsfunksjoner.

En viss utskiftning er som regel positivt, fordi friskt blod og nye tanker er en nødvendig betingelse for fornying. Men ekstrem turnover er ikke positivt - av flere årsaker.

For det første blir verdifull kompetanse borte, og det tar tid for nyansatte å erverve seg den kompetansen som kreves. For det andre svekkes etatens handlekraft. For det tredje ser de hyppige lederskiftene ut til å ha resultert i mangelfull styring i perioder, og det har også vært perioder der ingen styrer. I slike perioder er det ingen som har det fullstendige overblikket i etaten og det er ingen som skjærer igjennom. Dermed tar den enkelte ansatte gjerne mer ansvar og får også mer makt. Dette øker risikoen for «siloteking» og lite helhetlig styring.

Høy turnover kan også være signal om at noe er galt i virksomheten og da kan det være grunn til å stoppe opp og identifisere de bakenforliggende årsakene. Så vidt vi kan se, er det ingen som har gjort dette i kommunen. Etter vår vurdering burde kommunen ha gjort dette for en tid siden, for å komme til bunns i om det er noe galt med avdelingen eller dens rammebetingelser. Eller for å vurdere egen tilsettingspraksis.

Vi skal være forsiktige med å si noe om de tidligere ansattes motiver for å slutte i avdelingen, men gjennomgangen tyder på at teknikk- og miljøetaten har hatt høy arbeidsmengde og utfordrende rammebetingelser over tid. Avdelingen har dessuten ikke hatt noen klar retning, ettersom avdelingen mangler mål, sentral styringsinformasjon og en tydelig struktur for arbeidet (se under).

Det er ikke utenkelig at dette har vært medvirkende årsaker til at flere har valgt å slutte i etaten.

2.6 ETTERSLEP AV ARBEIDSOPPGAVER

2.6.1 INNLEDNING

Som nevnt er antall årsverk sterkt redusert de siste årene og det har dessuten vært en svært høy utskiftning i nøkkelposisjoner i staben. I tillegg har teknikk- og miljøetaten et etterslep av saker. Man har vært usikre på hvor stort dette etterslepet er, men i august er man i ferd med å få en fullstendig oversikt over dette. Nedenfor gjengir vi våre inntrykk basert på våre intervjuer og vår dokumentanalyse.

2.6.2 RESTANSER

Per 02.07.2018 hadde teknikk og miljøetaten 1445 restanser, dvs. saker som ikke er avsluttet. En god del av disse står på personer som har arbeidet i avdelingen før. Intervjuene tyder på at mange restanser er rene forglemmelser, dvs. at sakene reelt sett er avsluttet, men man har glemt å avslutte saken i kommunens saksbehandlingssystem.

Det bør også presiseres at en sak kan ha flere restanser, dvs. poster som ikke er lukket i saksbehandlingssystemet WebSak.

Men det er også en del reelle restanser i etaten, dvs. at sakene ikke er ferdigbehandlet. Det som har vært utfordringen i etaten er at man ikke har hatt oversikt over hvor mange av restansene som er reelle og hvor mange som er rene forglemmelser.

Teknikk og miljøetaten har i slutten av juni 2018 utarbeidet et måldokument. Et av målene er å rydde/sanere mapper. «Innen 15. august skal alle mapper som er ferdigbehandlet, være avskrevet i WebSak». Oversikten skal legges fram for LMT-utvalget i første møte.

2.6.3 PLANER

Rogaland Revisjons overordnede analyse for drøyt to og et halvt år siden slo fast at det var et stort etterslep av plansaker, der blant annet sentrumsplanen (gjeldende plan er fra 2009⁶) og en del private planer lå i kø. «Det er en stor utfordring å få levert godt nok og fort nok, dette gjelder både planer og andre oppgaver innen teknisk sektor (side 31)».

Dette ser fremdeles ut til å være tilfelle. Saksbehandler innen plan og miljø har arvet et etterslep fra forgjengerne, og jobber mest med disse tingene: «Jeg har brukt to år på å rydde opp etter mine forgjengere. Derfor kan jeg ikke ta nye saker, og jeg kommer ikke ajour.»

En del planer er utdaterte og en del hadde oppstart så langt tilbake som i 2008-2011⁷.

Det bør samtidig presiseres at en del planer kan ta lang tid å behandle pga. innsigelser eller andre spesielle omstendigheter.

Vi får opplyst at situasjonen har bedret seg den siste tiden. Flere planer er lagt frem for politisk behandling og det er innleid ekstern bistand til å håndtere en av planene som ligger på vent.

Kapasitetsutfordringen innenfor plan vil sannsynligvis forsterkes av nye reguleringsplaner som er på trappene. Ett eksempel er det pågående reguleringsplanarbeidet for ny deponiløsning for Titania AS. Selv om dette er et privat reguleringsforslag som Titania

⁶ Jf. Sokndal kommunes planstrategi 2012-2015.

⁷ Sentrumsplanen er ikke ferdigstilt og kan ikke ferdigstilles før nytt flomsonekart kommer fra NVE (forventes i september). Når dette foreligger vil planen bli prioritert og ferdigstilt. Kommuneplanen (2011-2022) skal også snart revideres, men sannsynligvis ikke før neste kommunestyreperiode.

selv utarbeider, vil planen i 2019 kreve betydelig innsats fra kommunens side for å gjennomgå og kvalitetssikre planforslaget, før det eventuelt vedtas i kommunestyret.

Vi får også opplyst at det er et etterslep i fradelingssaker. Etaten har per juni 2018 ikke en fullstendig oversikt, men det skal minst dreie seg om 20 saker⁸. Vi får opplyst at det lå en rekke fradelingssaker i WebSak på forgjenger. Og selv om hun sluttet for over to år siden, var det ingen som sikret at disse sakene ble fulgt opp. Per i dag finnes det heller ikke rutiner og sjekklister for fradelingssaker, noe man mener er nødvendig.

Dette siste momentet ser ut til å være et tilbakevendende problem på flere områder (ikke bare planområdet). At folk ikke rydder opp etter seg når de slutter eller slutfører sakene sine, og det har heller ikke vært noen som har sikret at dette skjer.

Flere peker på at man mangler nødvendige maler, sjekklister osv., men at man så langt ikke har prioritert dette på grunn av høy arbeidsmengde: «*Alle drukner i driftsoppgaver, derfor blir det lite fokus på utvikling.*»

KONSEKVENSER FOR BYGGESAKSBEHANDLINGEN

Eldre og udaterte planer er en utfordring i seg selv, men det gjør også byggesaksbehandlingen unødvendig komplisert og tidkrevende, for eksempel i form av grundigere undersøkelse eller økt bruk av dispensasjoner. Motsatt vil en ny og oppdatert plan være mer i tråd med virkeligheten og med sentrale føringer, byggesaksbehandlingen blir enklere og det blir sannsynligvis langt færre dispensasjoner.

Dette ble det også pekt på fra en av næringslivsaktørene vi intervjuet: «*Dersom du skal søke om å bygge et eller annet, og reguleringsplanen er utdatert, er det et mareritt for den som skal behandle. Han må gjøre rett vedtak i henhold til lovverk, men planen er gammel og stemmer ikke med virkeligheten og det kan være aktuelt å dispensere. Dermed må det gjøres en rekke undersøkelser og avklaringer før en kan begynne på jobben, og det går for lang tid. Det er ekstremt mye av det i Sokndal.*»

Men det er også forhold utenfor kommunens kontroll som vanskeliggjør arbeidet i teknikk- og miljøetaten, som flomproblematikken. En av de intervjuede i kommunen sa det slik: *Alt er i limbo på grunn av de flomutsatte områdene.* En av næringslivsaktørene uttrykte seg slik: «*Hvis du skal bygge i sentrum så er det ikke en oppdatert sentrumsplan og det er heller ikke en egen flomsikringsplan. De viktigste redskapene for at byggesaksbehandler skal gjøre jobben sin er ikke klarlagte. Det er ikke kommunen sin feil at NVE har kommet med et flomkart. Dette har dukket opp det siste året.*»

Men i sum fører dette til at ting tar unødvendig mye tid, noe som både er dyrt og ressurskrevende.

⁸ Opplyst i intervju.

2.6.4 VANN OG AVLØP

Også innen vann og avløp sliter man med synder fra fortiden. Det vises til et betydelig etterslep av saker, men heller ikke her vet man hvor stort etterslepet er.

Innen vann og avløp har det de siste årene vært en høy utskiftning av medarbeidere, men ingen standard eller felles måte å dokumentere ting eller arbeid på. Dette gjør det vanskelig for de som arbeider der nå å gjenfinne nødvendig dokumentasjon. For eksempel har avdelingen nylig ferdigstilt kommunens vann- og avløpsvedtekter⁹, men klarte i prosessen ikke å finne de gamle vann- og avløpsvedtektene. En av de ansatte sa det slik: *Det er ingen struktur, det er ingen rød tråd. Det er vanskelig å gjenfinne dokumentasjon, fordi det har vært ulike måter å dokumentere på.* En annen sa det slik: *«Ingenting er lagt inn på rett måte».* De ansatte tror dette er «toppen av et isfjell»: *«Når vi begynner å grave i en konkret sak, så viser det seg at arbeidet som er gjort tidligere ofte ikke er gjort skikkelig. Vi stikker fingeren inn et sted, og en rekke utfordringer ramler ut.»* Det pekes på at man ikke merker forfallet på avløpsnett og kummer før et problem oppstår, og etaten må stenge vannet.

Intervjuene tyder på at kommunen ikke har gode nok oversikter over det kommunale vann- og ledningsnett, noe som både skaper utfordringer for næringsliv og ansatte i etaten. Det vises til en rekke eksempler på dette, som at strømførende kabel ikke vises på oppmålingen eller at man ikke klarer å finne ut om en vannledning er privat eller kommunal. Det pekes videre på at dersom et uhell inn vann og avløp skjer, bruker man unødvendig mye tid på å få oversikt over kart, kabler og rør. Og noen ganger finner man ikke den nødvendige informasjonen i det hele tatt.

Dette gjør det naturlig nok svært utfordrende for entreprenører som skal utføre arbeid i kommunen. En av dem sa det slik: *«Når vi skal utføre et anleggsarbeid må vi vite hvor de kommunale ledningene går, hvor tilkoblingspunktene er. Vi som brukere trenger å få dette avklart. Men kommunen har ikke noen god oversikt, og det er nye relativt uerfarne folk på feltet, noe som betyr at prosessene tar lang tid å avklare. I tillegg blir det vanskeligere å finne de billigste og beste løsningene».*

I dag finnes opplysningene på ulike steder og enkelte opplysninger finnes bare i papirarkivet. Fagleder for vann og avløp hevder at det er sentralt med riktige verktøy og hjelpemidler for å kunne styrke effektiviteten på dette feltet: *«Det går utover kvaliteten at vi ikke henger med i utviklingen».* Sentrale hjelpemidler for å komme ut av dette uføret er et felles elektronisk arkiv og et digitalt vedlikeholdssystem, hevdes det.

2.6.5 OPPMÅLING AV EIENDOM

I intervjuene pekes det på at tidligere medarbeidere ved etaten har gjort en del uheldige og unøyaktige oppmålinger: *«Målebrevene går på kryss og tvers. Dette er gamle synder, men det har naturlig nok ført til en del misnøye blant folk.»* Et eksempel på dette: En innbyggere ønsker å dele en eiendom eller selge den, men så klarer de ikke å finne ut hva de eier.

⁹ Skal behandles i LMT 29.8.2018

Vi får opplyst at etaten er i ferd med å rydde opp i dette.

2.6.6 VEDLIKEHOLD KOMMUNALE BYGG

Rogaland Revisjons overordnede analyse fra februar 2016 slår fast at kommunen har et stort etterslep på vedlikeholdet av eiendomsmassen. Det er ikke oversikt over hvor stort det er, men det skal være betydelig: *«Kommunen har gjennomført en kartlegging av kommunens eiendomsmasse ved hjelp av et nettbasert program med egne ansatte. Med dette har de fått planleggingsdata for å gjennomføre et strategisk arbeid innen eiendomsforvaltning».*

I intervjuene i juni 2018 gjentas det at det er et betydelig vedlikeholdsetterslep i kommunen, men at kommunen ikke har et fullgodt system som kartlegger bygningsmassen: *«Etterslepet er ikke fullt ut registrert og dokumentert, men det er stort».* Flere peker på at man trenger et system for å kartlegge bygningsmassen for å kunne redusere dette etterslepet på en god og systematisk måte.

2.6.7 KONFLIKTEN

Kontrollutvalget har tydelig gitt uttrykk for at denne undersøkelsen verken skal kartlegge eller vurdere den konflikten som har pågått det siste året. Det skal vi heller ikke gjøre, selv om det er tydelig at saken har flere sider og at bildet ikke er svart-hvitt.

Konflikten er heller ikke en del av etterslepet, som er temaet for dette kapittelet, selv om det store etterslepet har vært en av grunnene til at konflikten oppstod.

Grunnen til at vi likevel omtaler konflikten her, er at den er en viktig del av den konteksten og de rammebetingelsene teknikk- og miljøetaten har arbeidet under, spesielt det siste året.

Konflikten har naturlig nok påvirket arbeidsmiljøet, og hatt negativ effekt på produktiviteten og på det forbedringsarbeidet som etaten startet i januar 2017 (se del 2.7). Flere peker på at det har gått med mange arbeidstimer til konflikten, og at arbeidsoppgavene har hopet seg opp pga. den. *«Det har gått med alt for mye tid å diskutere frustrasjoner og dårlig behandling fra sentrale politikere. Det er ikke særlig konstruktivt.»*

En av de ansatte i staben sa det slik: *«Konflikten har ødelagt arbeidsroen, det er det ingen tvil om. Ofte har konflikten vært den siste tingen jeg tenker på før jeg legger meg og den første tingen jeg tenker på når jeg står opp. En annen sa det slik: «Folk kommer inn og vil gjerne snakke om konflikten. Jeg har i perioder slitt med motivasjonen. Jeg drømmer om en konfliktfri dag, der vi bare får gjøre det vi skal.»* En tredje sa det slik: *Jeg er i alarmberedskap hver dag. Jeg vil bare at vi skal gjøre ting riktig, jeg vil ikke ha alt tullet. Vi må komme oss videre.»*

Slitasjen gjelder både folk som jobber i etaten, og sentrale politikere. En av politikerne sa det slik: *«Jeg har ikke sovet bra en eneste natt hele siste året».*

I intervjuene pekes det på at det er fullt mulig å drive kommunen effektivt, men da må det bli slutt på konflikten.

Uavhengig av hvor man står i konflikten ser det ut til at alle er skjønt enige om at man må legge konflikten bak seg for å kunne seg komme videre. En av de intervjuede sa det slik: «Nå må sirkelen brytes».

Intervjuene våre viser ganske tydelig at det har vært et positivt stemningsskifte i etaten i sommermånedene. Noen utsagn i intervjuene, som illustrere dette: «*Muligheten deres nå er å vise hva de kan*». «*Nå skal vi levere....det er det viktigste nå.*» «*Det er lenge siden det har sett så lyst ut som nå*» (sent i juni 2018).

Flere peker på at det er viktig å stabilisere staben og forsøke å unngå mer utskiftning, samtidig som man utnytter eksisterende fagressurser på en bedre måte.

2.6.8 VURDERING

Gjennomgangen viser at etaten har et etterslep av arbeidsoppgaver, men det er usikkert hvor stort etterslepet er.

Gjennomgangen vår viser videre at internkontrollen har sviktet i etaten. Mye av arbeidet som har vært gjort tidligere har ikke blitt kvalitetssikret skikkelig, kommunen har ikke sikret overføring av saker når folk har sluttet, det har ikke vært en felles måte og et felles sted å dokumentere sakene. Etaten ser også ut til å mangle en del sentrale opplysninger og grunnlagsdokumenter for å kunne gjøre en god jobb.

2.7 KOMPETANSE

I denne delen retter vi oppmerksomheten mot kompetansesituasjonen i staben i teknikk- og miljøetaten.

2.7.1 STYRKET FORMALKOMPETANSE DE SISTE ÅRENE

Ifølge tidligere leder har det vært lav formalkompetanse i staben i flere år. Dette ønsket man å endre etter oppsigelser i 2015 (vann og avløp) og 2016 (plan/miljø).

I perioden september 2016 – januar 2017 fikk etaten inn tre nye medarbeidere – to ingeniører og en med bachelor i skogbruk. Den ene ingeniøren har senere sluttet, men det er kommet inn en ny ingeniør (juni 2018). I kommunens årsmelding for 2017 ble den nye situasjonen i avdelingen omtalt slik: «*Teknikk- og miljøetaten fikk etter et år med lav bemanning og stor utskiftning i stab i 2016 tilført nytt personell fra januar 2017. Staben fikk med dette en sammensetning av personell med lang realkompetanse og relevant akademisk utdanning som har vært savnet tidligere*».

Per august 2018 er konstituert rådmann også konstituert teknikk- og miljøsjef, men har nylig ansatt ny teknikk- og miljøsjef, som tiltrer i oktober 2018.

I [vedleggsdelen](#) gir vi en oversikt over de stabsansattes formelle og reelle kompetanse. Flere peker på at det er flinke og kompetente folk i etaten, men at det er **noen sentrale kompetanseutfordringer innenfor etatens kjerneområder**.

2.7.2 KOMPETANSEUTFORDRINGER INNENFOR KJERNEOMRÅDENE

Kompetanseutfordringene er i første rekke knyttet til plan og miljø, vann og avløp. I tillegg er staben sårbar for fravær:

Plan og miljø. Saksbehandler innen plan og miljø har ansvaret for planer (store og små), miljø og fradelinger og stillingen utgjør ett årsverk¹⁰. Ifølge tidligere etatsleder (som også var leder i tidsrommet 2008-2012), har ressurstilgangen innen plan og miljø alltid vært for lav: «Det er ikke tilstrekkelig med en person for å dekke alt innen reguleringsplaner, fradeling og miljø saker». Og selv om tjenester innen plan kjøpes eksternt, «må det være intern ressurs som sikrer kompetente bestillinger, kvalitetssikring av data og koordinering»¹¹.

Saksbehandler innen plan og miljø får gode skussmål fra flere av de vi har intervjuet, men det synes å være bred enighet om at det er behov for minst en person til på dette feltet, og at det er behov for å øke kompetansen på plan- og byggningsloven i etaten.

- **Vann, avløp og vei.** Den nåværende fagleder for vann og avløp ble ansatt i etaten i januar 2017 og har arbeidet med flomsikring frem til han overtok faglederansvaret i mars 2018. Fagleder innen vann og avløp har et stort og sprikende ansvarsområde som strekker seg fra flomsikring, vann og avløp og til ansvar for fotballbaner og trafikksikring. Vedkommende har ikke erfaring fra vann og avløpsfeltet og peker på at han har fått lite opplæring. En som var ansatt i 2015 har hjulpet ham en del, men dette er ikke tilstrekkelig, hevdes det.

Ifølge konstituert leder mangler etaten en person i stab som har ansvaret for vei (dette er lagt til driftsavdelingen). Han peker videre på at man kunne fått til en bedre ressursutnyttelse om man samlet stabsansvaret for vei, vann og avløp, men at man trenger en ekstra person i staben for å kunne ivareta dette ansvaret på en god måte.

- **Sårbarhet.** Hver enkelt saksbehandler i staben har et relativt stort ansvar, men det er liten grad av overlapping mellom de ulike fagfeltene. Det eneste unntaket er plan, der plansaksbehandler har fått litt bistand fra byggesaksbehandler. Dette gjør etaten svært sårbar for fravær. Dersom eksempelvis byggesaksbehandler eller plansaksbehandler tar ferie eller blir sykemeldt, blir de fleste oppgavene liggende til de kommer tilbake igjen. Det synes å være bred enighet blant de ansatte

¹⁰

¹¹ Intervju og powerpointgjennomgang, 27.06.18.

at man må forsøke å redusere denne sårbarheten for å sikre en bedre flyt i arbeidet.

2.7.3 KOMPETANSEUTFORDRINGER INNENFOR STØTTEOMRÅDENE

Gjennomgangen tyder også på at det er kompetanseutfordringer knyttet til noen av støtteområdene, først og fremst knyttet til innkjøp/anskaffelser og kommunens saksbehandlingssystem, WebSak.

- **Innkjøp.** Som vi viste i del 2.4 om ressurser, bruker etaten mye penger på kjøp av tjenester. Flere peker på at det er behov for å styrke innkjøpskompetansen i kommunen generelt og teknikk- og miljøetaten spesielt. Utfordringene har både vært knyttet til å innhente korrekte tilbud, innhente rammeavtaler og overholde regelverket om offentlige anskaffelser. Vi har ikke undersøkt anskaffelser direkte i dette prosjektet, men i intervjuene gis det uttrykk for at de ansatte bruker uforholdsmessig tid på dette, pga. usikkerhet, og at de noen ganger «bommer». Dette skjer til tross for at enheten har brukt Innkjøpsassistanse Vest for å kvalitetssikre kjøp innen vann og avløp (opplyst i intervju). Det pekes også på at man i kommunen ikke har oversikt over om kommunens innkjøp fra en leverandør totalt sett overstiger terskelverdien på 1 million kroner. Enheten selv om enheten i juni 2018 har ansatt en ny medarbeider med kompetanse på innkjøpsfeltet, og at etaten nå har klargjort en rekke rammeavtaler. I tillegg skal konstituert rådmann holde kurs i offentlige anskaffelser.
- **WebSak.** De ansatte gir uttrykk for at de har for lite kompetanse når det gjelder bruk av kommunens saksbehandlingssystem, WebSak. En konsekvens av dette er at etaten ikke har hatt en nødvendig oversikt over det totale saksomfang og over hvor sakene står i prioriteringsrekkefølgen. «Det er vanskelig å vite hvilken av sakene som kommer inn først.» Sett utenfra er det vanskelig å si om dette skyldes manglende kunnskaper hos den enkelte, eller manglende funksjonalitet i saksbehandlingssystemet. Intervjuene kan tyde på at det er litt av begge deler. Vi får opplyst fra konstituert rådmann at kommunen vil få et nytt saksbehandlingssystem i høst, der det vil være en søkemotor og enkelt å få oversikt over sakene. Dette er etter vår vurdering veldig positivt fordi det vil kunne gjøre prosjektstyringen og internkontrollen enklere.

2.7.4 VURDERING

Staben i teknikk- og miljøetaten har fått et kompetanseløft de siste årene, i form av flere med relevant akademisk utdanning. I tillegg har etaten ansatte med god realkompetanse. Men etaten har også noen utfordringer. Blant annet ser det ut til å være alt for lav bemanning innen plan, fradeling og miljø saker. Det ser også ut til å være behov for en kapasitetsøkning vei, vann og avløp og innenfor driftsavdelingen.

En bør også styrke innkjøpskompetansen i kommunen, men intervjuene tyder på at dette ikke bare gjelder teknikk- og miljøetaten.

Hver enkelt saksbehandler i staben har et relativt stort ansvar, men det er liten grad av overlapping mellom de ulike fagfeltene. Dette gjør etaten svært sårbar for fravær. Det synes å være bred enighet blant de ansatte om at man må forsøke å redusere denne sårbarheten for å sikre en bedre flyt i arbeidet.

2.8 ORGANISATORISKE OG STYRINGSMESSIGE UTFORDRINGER

2.8.1 INNLEDNING

Hyppige lederskifter ser ut til å ha resultert i mangelfull styring i perioder. Det har også vært mangelfull internkontroll i etaten over tid. Mye av arbeidet som har vært gjort tidligere ser ikke ut til å ha blitt kvalitetssikret skikkelig, kommunen har ikke sikret overføring av saker når folk har sluttet, det har ikke vært en felles måte og et felles sted å dokumentere sakene og etaten ser ut til mangle sentrale styringsdokumenter.

En av de ansatte sa det slik: «*Det er vilje til forbedring i etaten, men det er så mye som ikke er gjort skikkelig tidligere, og det stresser oss.*»

Etaten startet i januar 2017 et prosjekt med å evaluere egne arbeidsprosesser for å få bukt med etatens utfordringer, finne forbedringspunkter og forbedre stabens effektivitet.¹² Resultatet ble en anbefaling om å innføre tydeligere og bedre arbeidsprosesser på tvers av etater, og utarbeide sjekklister for å forebygge feil i oppstartsfasen. Vi får opplyst at dette arbeidet i stor grad stoppet opp i perioden konflikten pågikk i deler av 2017 og 2018, men at etaten nå er i ferd med å implementere flere av de foreslåtte tiltakene.

Vi gjengir noen av hovedpunktene fra dette prosjektet, fordi det tematiserer etatens utfordringene på en god måte, etter vår vurdering.

2.8.2 ETATENS FORBEDRINGSPROSJEKT

I etatens evalueringsarbeid beskrives følgende mangler ved avdelingen:

- Mangel på system og sjekklister
- Lite utført på digitalisering
- Dårlig oversikt på saksflyt
- Mangel på eierskap til sak
- Uklare kommunikasjonslinjer mellom andre etater
- Uklar(t) myndighet / ansvar
- Ingen oversikt over stoppede/glemte saker
- Ingen oversikt over saker som noen mente vi skulle tatt ansvar for.
- Dårlig kontinuitet over mange år

¹² Jf. Årsmelding 2017.

Dette bildet av etatens indre utfordringer samsvarer godt med det bildet som gis i intervjuene våre. Etaten gikk deretter gjennom funksjonsbeskrivelsene til den enkelte, dvs. ansvar, myndighet og oppgaver innenfor hvert område.

Etaten lanserer følgende tiltak for å få styrke egen effektivitet:

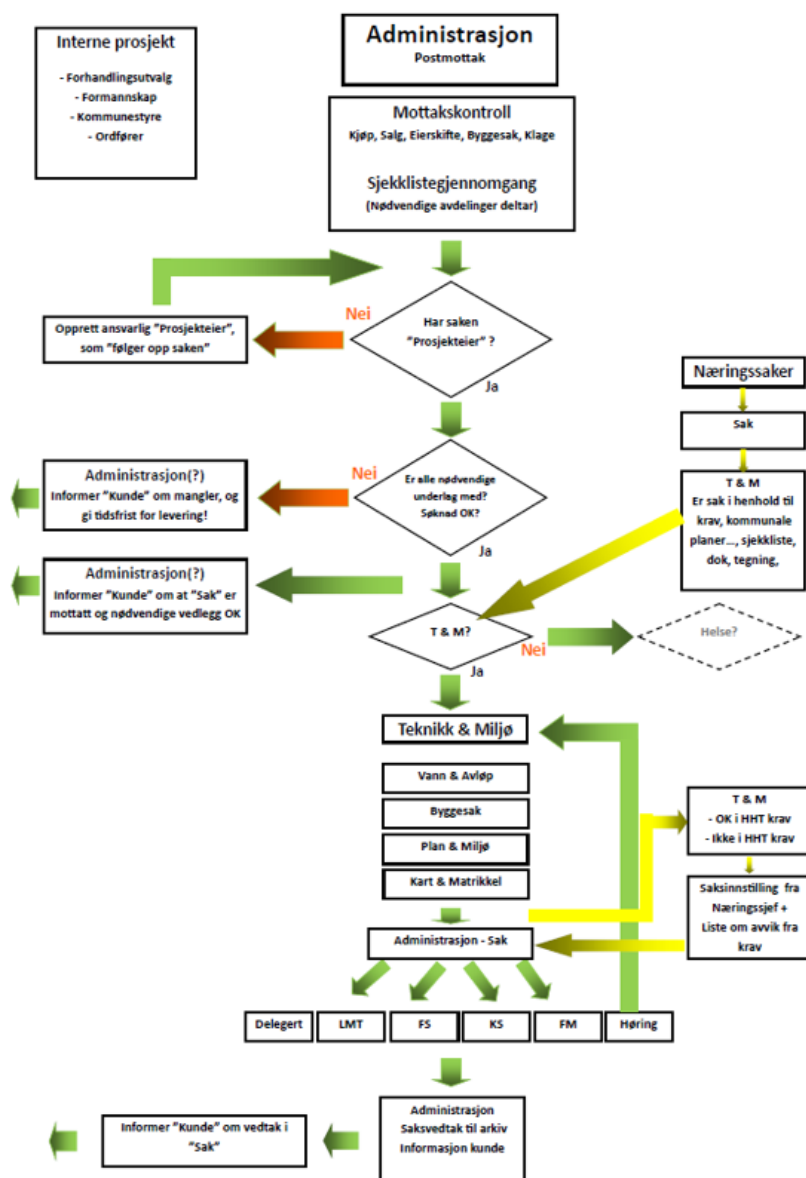
- Må ha system og sjekklister på plass!
- Verktøy må fungere!
- Hindre avbrudd i arbeidet!
- Må følge med i utvikling!
- Digitalisere / automatisere!
- Fjerne flaskehals!

I enhetens presentasjon konkretiseres noen av tiltakene:

- Timebestilling
- Lære sammen med arkivansvarlig hvordan man kan ha kontroll på saker som ikke er ferdigstilt, eller har stoppet opp. Mer opplæring i WebSak.
- Gjøre ting riktig første gang, ved hjelp av klar ansvarsdeling for hvem som gjør hva, bruk av sjekklister og flytskjema som illustrerer flyten og hvem som har ansvaret. Viktig at en er ansvarlig.

I intervjuene våre utdypes punktet om **timebestilling**. Det pekes på at en del brukere kommer til etaten for å spørre om hvordan det går med saken eller for å avklare noe, og at dette ofte er en tidstyv. Brukerne er gjerne misfornøyde med lang saksbehandlingstid og møter saksbehandler (og noen ganger er de innoen flere saksbehandlere) når vedkommende midt opp i noe annet og er uforberedt. Dette fører til bruker får lite ut av møtet og at saksbehandler blir forstyrret i arbeidet. Det pekes på at det hadde vært bedre for begge parter om man hadde timebestilling eller faste tidspunkt man møtte brukerne på.

I forbindelse med dette arbeidet la teknikk- og miljøetaten frem et forslag om å få til en bedre saksflyt for prosjekter innenfor etatens ansvarsområde og for næringsaker. Det første saksflytdiagrammet illustreres her. Det andre illustreres i neste kapittel.



2.8.3 FOR SENE AVKLARINGER

Både brukerne og etaten selv peker på at etaten ofte gir alt for sene avklaringer på henvendelsene. Ifølge ansatte i etaten sendes en del søknader i retur pga. formalfeil, ofte måneder etter mottak. Brukerne hevder på sin side at det tar svært lang tid å få svar på henvendelser fra etaten, også det som beskrives som rene formaliteter som burde være enkle å få et raskt svar på: «De legger det til siden og tiden går. Så blir det mas fra de som henvender seg og så øker arbeidsmengden. Et annet eksempel er innleveringen av et privat forslag til reguleringsplan: «Vi hørte ingenting før jeg ble oppringt syv måneder senere.»

Ved etaten erkjennes det at det har vært alt for dårlig kontroll av mottak og oppfølging av søknader eller henvendelser. Dette har ført til at saker har blitt liggende i flere uker og måneder, uten at noen har grepet fatt i sakene. En periode var det en tidligere ansatt som skulle utføre denne dokumentkontrollen, men på grunn av denne sluttet og manglende internkontroll glapp dette.

Det pekes på at postmottaket har for lite ressurser: «Derfor hoper det seg opp.» Det pekes på at man må få sortert sakene langt bedre.

Etaten er per juni 2018 i gang med å se på løsninger for bedre mottakskontroll, som kan gi bedre og raskere svar til brukerne. Man ser for seg en ressurs som er et bindeledd mellom fellestjenestene og teknisk etat, som skal sjekke at det formelle med sakene er ok, og som kan gi en rask avklaring av dette. Konstituert etatsleder understreker at det er viktig at man i dette arbeidet ikke gjør den første dokumentsjekken mer omfattende enn nødvendig.

2.8.4 MÅL

Vi får opplyst at det tidligere ikke har vært utarbeidet måldokumenter for Teknikk- og miljøavdelingen.¹³ Dette er nå endret og det er i juni 2018 utarbeidet mål for avdelingen. I tabellen under gjengir vi hovedpunktene.

Tabell 3 – Mål for teknikk- og miljøetaten for 2018 og kommende år (juni, 2018)
<ol style="list-style-type: none"> 1. Rydde / sanere mapper innen 15. august 2018. 2. Lage oversikt over alle saker som er ubehandlet – prioriteres. 3. Komme à jour i løpet av høsten 2018. 4. Gjennomgå arbeidsoppgaver internt i etaten / organisasjonen – endringer? 5. Følge opp anbefalinger fra Rogaland Revisjon. 6. Være en serviceorientert etat. 7. Dialog internt i etaten / organisasjonen for å finne de beste løsningene. 8. Sikre positiv omtale som en effektiv etat blant næringsliv og i befolkningen generelt. 9. Være kontinuerlig à jour. <p style="text-align: center;">Nr. 10.</p> <p style="text-align: center;">Uansett om vi er enige eller uenige i et administrativt eller politisk vedtak så skal vedtakene gjennomføres på samme profesjonelle måte.</p> <p style="text-align: center;">Vi produserer tjenester for innbyggere og næringsliv og det skal vi gjøre slik at de blir fornøyde med oss og vi blir stolte av oss selv og vår arbeidsplass.</p> <p style="text-align: center;">Vi er til for innbyggerne – god service og tilfredse innbyggere er vårt mål.</p>

¹³ Opplyst i epost av 18.06.18, fra kst. Teknikk og miljøsjef.

2.8.5 MANGLENDE STYRINGSINFORMASJON

Det er vanskelig å vurdere teknikk- og miljøetatens produksjon eller produktivitet, ettersom det finnes svært få produksjonstall i sentrale styringsdokumenter¹⁴ og ettersom kommunen ikke har rapportert nøkkeltall til SSBs KOSTRA-statistikk på mange år:

- Sist gang kommunen rapporterte tall til KOSTRA for bygge og delesaksbehandling var i 2013. Ingenting i de fire årene etter. Heller ikke i 2012.
- Ingen rapportering til KOSTRA om indikatorer for areal- og samfunnsplanlegging siden 2011. Det kan se ut som om rapporteringen var mangelfull, også da. Men det var i alle fall en viss rapportering.

Men dersom vi spoler litt tilbake i tid, og ser på tallene for 2013, ser det ut Sokndal hadde en høy produksjon av byggesøknader, sammenlignet med de nabokommunene (Se vedlegg). Hvorvidt dette fremdeles er tilfelle, er imidlertid vanskelig å si.

Saksbehandlingstider. Gjennomgangstonen i intervjuene er at det tar uforholdsmessig lang tid å behandle saker i kommunen, både enkle saker og mer omfattende reguleringsplaner. Vi vet imidlertid ikke hvor lang tid de ulike sakene har tatt, ettersom det ikke finnes nøkkeltall for dette.

Kommunene skal rapportere gjennomsnittlig saksbehandlingstid innenfor plan og byggesak, herunder:

- Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for private forslag til detaljregulering
- Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for detaljregulering fra kommunen
- Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker m/3 ukers frist.
- Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker m/12 ukers frist.
- Andel søknader om tiltak der kommunen har overskredet lovpålagt saksbehandlingstid

2.8.6 VURDERING

Teknikk- og miljøetaten har hatt en rekke organisatoriske og styringsmessige utfordringer. Det utfordringsbildet som tegnes i etatens eget prosessforbedringsprosjekt samsvarer godt med det bildet som gis i intervjuene våre. Eksempler på dette er mangel på eierskap til sakene, dårlig oversikt over saksflyt, ingen oversikt over stoppede/glemte saker og dårlig kontinuitet over flere år.

Både brukerne og de ansatte i etaten mener dessuten det gis alt for sene avklaringer på henvendelser, men etaten er i ferd med å stryke mottakskontrollen for å kunne bli bedre og raskere svar.

¹⁴ Et unntak er produksjonstall for byggesaksbehandling, som stod i årsmeldingen for 2016. Disse tallene ser for øvrig ut til ikke å være direkte sammenlignbare med KOSTRA-tallene (se vedlegg).

En av problemstillingene i dette prosjektet var å belyse teknikk og miljøetatens produktivitet. Det er imidlertid vanskelig å vurdere etatens produktivitet, ettersom det finnes svært få produksjonstall i sentrale styringsdokumenter og ettersom kommunen ikke har rapport nøkkeltall til SSBs KOSTRA-statistikk på mange år.

Gjennomgangstonen i intervjuene er at det tar uforholdsmessig lang tid å behandle saker i kommunen, både enkle saker og mer omfattende reguleringsplaner. Vi vet imidlertid ikke nøyaktig hvor lang tid de ulike sakene har tatt, ettersom det ikke finnes nøkkeltall for dette.

Det har tidligere heller ikke vært utarbeidet mål for Teknikk- og miljøavdelingen. Dette er nå endret og det er i juni 2018 utarbeidet mål for avdelingen, som tar opp i seg en rekke av de utfordringene vi har observert i vår gjennomgang.

2.9 ANSVARDELING OG FULLMAKTER

2.9.1 INNLEDNING

I denne delen går vi kort inn på kommunens delegasjon av myndighet innenfor teknikk og miljø. Vi går deretter nærmere inn på de områdene det synes å ha vært størst utfordringer knyttet til ansvarsdeling og fullmakter. Det vil si:

- Kjøp/salg og bytte av eiendom.
- Mandagsmøter
- Fullmakter i forbindelse med innkjøp

2.9.2 DELEGASJONSREGLEMENT

I delegasjonsreglement skal kommunestyret ta stilling til hvem som skal bestemme hva i kommunen, og valgene kommunestyret gjør for myndighetsfordelingen kan ha stor betydning for de folkevalgtes muligheter for politisk styring og for innbyggerne.

Sokndal kommunes delegeringsreglement er veldig omfattende og omstendelig og Sokndal har brukt malen til Kommuneforlaget. Reglementet finnes her <https://delegering.kommuneforlaget.no/delegering/publikum?orgId=1111>.

Det kan se ut som om reglementet er modent for en oppdatering, klargjøring og forenkling. **Noen eksempler:**

- Dersom man klikker seg inn på plan- og bygningsloven, er myndighetsutøvelsen omtrent alle de ulike paragrafene delegert ned til den enkelte saksbehandler, med unntak av to paragrafer i kapittel 17¹⁵.

¹⁵ Juli 2018. Kapittel 17 omhandler utbyggingsavtaler og paragrafen det gjelder er §§ 17-2 og 17-4, hhv. *Forutsetning for bruk av utbyggingsavtaler og saksbehandling og offentlighet*. Disse er ikke videredelegert, og det er kommunestyret som har myndighet til å behandle disse.

- Hovedutvalg for landbruk, miljø og teknikk har imidlertid ikke fått delegert myndighet i noen av disse paragrafene.
- Dersom man klikker inn på hovedutvalg for landbruk, miljø og teknikk står det heller ikke hvilke fagområder utvalget har ansvaret for. I sterk kontrast til dette står hovedutvalg for levekår oppført med ansvar for ikke mindre enn 19 myndighetsområder, herunder pleie og omsorg, skole, barnehage.
- Formelt ser det altså ut til at hovedutvalg for landbruk, miljø og teknikk ikke utøver myndighet innenfor noen av områdene innen plan- og bygningsloven, selv om vi vet at dette rent faktisk ikke stemmer. Det samme ser vi er tilfelle i flere av de andre lovene som regulerer oppgavene som utføres i teknikk- og miljøetaten.

2.9.3 KJØP OG SALG AV EIENDOM

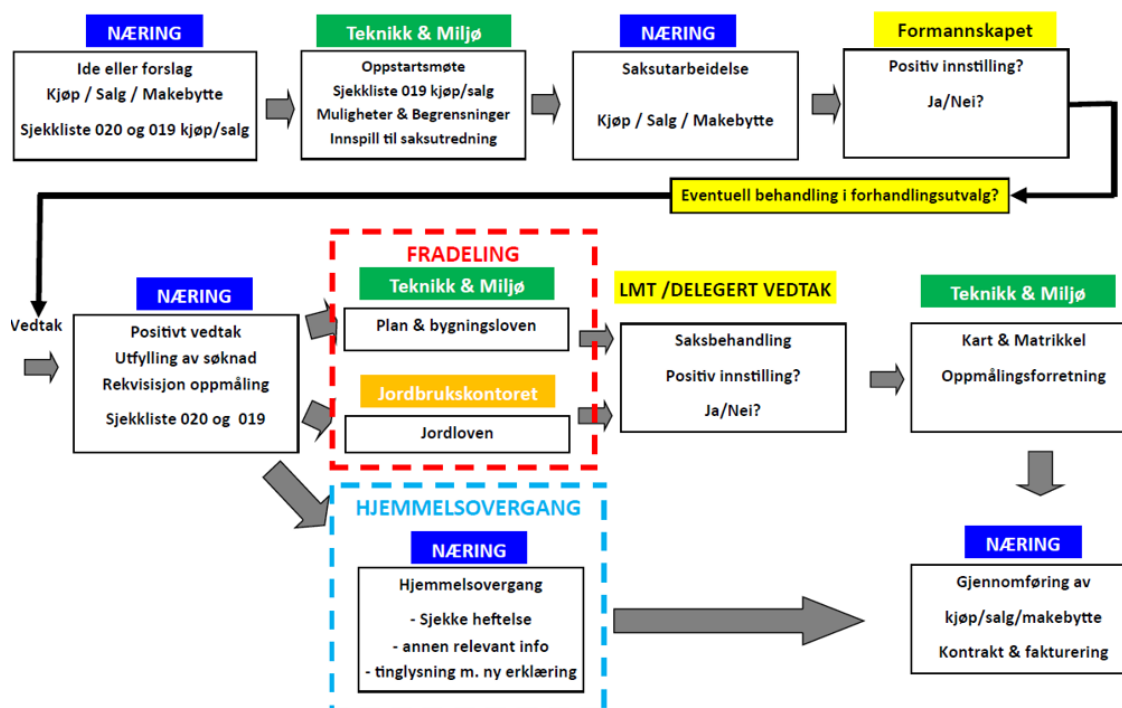
Rapporten fra Telemarksforskning, fra mai 2016, konkluderte med at oppgaver som næringssjef utfører, vedrørende kjøp og salg av tomter, eiendommer, kommunale bygg etc. burde vurderes overført til teknikk- og miljøetaten¹⁶.

Disse oppgavene er per i dag ikke overført teknikk- og miljøetaten, men utføres av næringssjef som er plassert i rådmannens stab. I sommer har næringssjefen blitt tettere integrert i teknikk- og miljøetaten, blant annet i form av at han nå deltar på etatens møter. En formalisering av dette vil bli vurdert

I forbindelse med teknikk- og miljøetatens arbeid for å forbedre egne arbeidsprosesser, våren 2017, ble det derfor utarbeidet *et eget flytskjema for kjøp, salg og bytte av eiendom*.

¹⁶ Drifts- og ressurskartlegging i Sokndal kommune - Organisasjonsgjennomgang, Telemarksforskning 18/2016, Side 81.

Nærings sak Saksflyt ved kjøp/salg /makebytte



I flytskjemaet skiller det mellom oppgaver som knytter seg til den faktiske gjennomføringen av kjøp og salg (i rådmannens stab) og den tekniske saksbehandling (i etaten).

Dette innebærer en tidlig involvering av teknikk- og miljøetaten, slik at forslaget eller ideens muligheter og begrensninger klargjøres i en tidlig fase i saksprosessen. Dette vil kunne bidra til en bedre og mer effektiv saksgang. Etaten ønsker samtidig å skape en bedre felles forståelse av det regelverket kommunen skal forvalte. Det pekes på at mangelfull saksbehandling i verste fall kan bety at Fylkesmannen opphever vedtaket, med de implikasjoner dette kan ha for den private part og for kommunen.

Rådende praksis på dette feltet har ikke vært i tråd med ansvarsdelingen og fremdriften som skisseres i flytdiagrammet. Flere hevder at kjøp og salg av eiendom har vært et betent område i mange år, og er det fremdeles.

Flere saker har gått direkte fra ide/næring til formannskap, uten at teknikk- og miljøetaten har vært involvert i sakene på forhånd. Dette har medført at man må gjøre tekniske undersøkelser i etterkant av det politiske vedtaket, noe som ofte ikke er effektivt, spesielt hvis det er forhold som burde vært avklart på et tidlig stadium¹⁷.

Det er også slik at ordfører har vært saksbehandler i enkelte saker som omhandler kjøp og salg av eiendom de siste årene. Vi finner to slike saker det siste året og to saker i 2013¹⁸.

¹⁷ Flere peker på at dette har vært spesielt vanskelig i saker der tidligere medarbeidere har gjort unøyaktige oppmålinger av eiendom.

¹⁸ Jf. jf. utskrift av journalposter, tatt ut 27.08.18. Sendt fra ordfører.

Disse sakene blir beskrevet som unormale av ordføreren, men som nødvendige for å sikre fremdrift i prosjektene.

Vi får opplyst at både nærings sjef og teknikk- og miljøetat nå (juni) har fått til en bedre og mer hensiktsmessig samhandling i disse sakene, i betydningen raskere avklaringer og bedre samhandling. Både nærings sjef og teknikk- og miljøetaten peker også på at det er positivt for samhandlingen at nærings sjefen deltar på etatens ukentlige møter.

I de tretten siste sakene har nærings sjef per 04.07 fått uttale i fem av sakene. Disse vil bli lagt frem for behandling i formannskapet. Nærings sjefen får i august/september uttale i de øvrige sakene.

Totalt står ordfører oppført som saksbehandler i 26 saker siden 2012¹⁹. Foruten de fire sakene som er nevnt over, finner vi enkelte andre saker innenfor teknikk- og miljøetatens ansvarsområde. Ifølge ordfører har han involvert seg i disse sakene for å sikre fremdrift i sakene. Et eksempel på dette, som ikke stod på den nevnte listen: Ordfører saksbehandlet kommunens høringssvar i forbindelse med *Handlingsplan for fylkesveger i Rogaland 2018-2021*. I høringssvaret setter kommunen opp en liste over hvilke veier i Sokndal de ønsker fylkeskommunen skal prioritere. LMT var ikke involvert i høringssvaret. Ifølge ordfører hadde nok utvalget vært involvert om administrasjonen hadde fungert som den skulle. Han forteller videre at han på en dags varsel, lenge etter at fristen var passert, måtte sende høringssvaret. Ordfører forteller at han diskuterte prioriteringen med rådmannen, men at det ikke var tid til en dypere involvering.

Flere av de vi har intervjuet er kritiske til denne saksbehandlingspraksisen og mener at det er viktig at man er lojale overfor den kommunale saksgangen. Ansatte i etaten peker på at denne praksisen svekker likebehandlingen, fordi enkelte saker blir ikke like grundig undersøkt som andre.

2.9.4 MANDAGSMØTER

Et av funnene i de første fasene av Evan-Jones sin undersøkelse, var at mange opplevde mandagsmøtene som noe negativt. Mandagsmøtene oppstod i juni 2017, etter at ny rådmann tiltrådte. Her deltok ordfører, varaordfører, rådmann og politisk sekretær for å få orienteringer og avklaringer og for å planlegge og koordinere fremdrift av politiske saker. I en periode deltok også personalsjef.

Det ble skrevet referat fra møtene, og kopi av møtereferatene ble sendt til de politiske partiene, kommunalledere og assisterende rådmann.

¹⁹Ti av disse handler om tilsetning av rådmenn eller konflikthåndtering. Ifølge ordfører har det ikke vært naturlig at administrasjonen har utarbeidet saksfremlegget i disse sakene, fordi de enten har vært søkere eller part i sakene

Ettersom mandagsmøtene ikke er et formelt organ i kommunen, er møtet heller ikke tildelt noen myndighet. I ett tilfelle fattet mandagsmøtet likevel en beslutning.

Mandagsmøtet vedtok å betale ut et forskudd for kjøp av eiendom på 700 000 kroner, den niende april 2018²⁰: *«Ordføreren har fått internt avslag på søknad om retting i matrikel/fradeling som ble innlevert til teknikk- og miljøetaten. Siden denne saken drar ut, har kommunen mottatt søknad fra grunneier om utbetaling av et forskudd på 70% av kjøpesummen. Mandagsmøtet finner det rimelig at grunneieren får utbetalt dette. Dersom noen har innsigelser på dette ber vi dere ta kontakt med rådmannen innen en uke».*

Gjennomgangen tyder på at dette var en betent sak i kommunen, ettersom ordfører og rådmannen mente at saken tok for alt lang tid og ble trenert, mens etaten mente at ordfører ikke hadde involvert teknikk- og miljøetaten, i henhold til deres retningslinjer for kjøp og salg av eiendommer. Ifølge etaten var det flere usikkerhetsmomenter og vansker knyttet til denne eiendomsoverdragelsen. Men avtalen ble signert uten mer involvering og kvalitetssikring fra teknikk- og miljøetaten.

Den konstituerte rådmannen har opphevet mandagsmøtene ved tiltredelse den første juli. Han ønsker et tydelig skille mellom politikk og administrasjon og mener dette er mest hensiktsmessig for organisasjonen over tid.

2.9.5 FULLMAKTER I FORBINDELSE MED INNKJØP

Alle vi har intervjuet synes å være enige om at det er mangelfull innkjøpskompetanse, både i kommunen generelt og i teknikk og miljøetaten spesielt. Flere peker på at det høyst sannsynlig er blitt gjort feil i forbindelse med offentlige innkjøp.²¹

I et forsøk på å få mer kontroll over kommunens innkjøp innførte forrige rådmann en regel om at alle innkjøp på over 10 000 skulle forhåndsgodkjennes av ham.

Denne regelen ble brutt av en av de ansatte i teknikk og miljø-etaten i april/mai 2018.

Etter dette ble regelen endret, og endret til en null-toleranse mht. innkjøp av varer og tjenester: Fra 23.05.18 skulle alle innkjøp av varer og tjenester (fra kroner 0) samt bruk av overtid forhåndsgodkjennes av rådmannen. Rådmannen skriver i eposten av 23.05: *«Dette er gyldig fra i dag og frem til rutiner og forståelse av lover, regler og retningslinjer er etablert».*

Dette fikk en del spesielle konsekvenser: Dette innebar for eksempel at de ansatte i etaten måtte få godkjenning av rådmannen før man skulle fylle diesel på kommunens biler. Det innebar at leder for driftsavdelingen ikke kunne svare ja til sine medarbeidere når det

²⁰ Vi får opplyst i intervjuer og epost at kjøpesummen tilsvarte ca. 700 000 kroner.

²¹ Dette finner vi også indikasjoner på i denne gjennomgangen, men vi har ikke har undersøkt dette nærmere. Det er utenfor vårt mandat å gå nærmere inn i dette her, men kommunens praksis ifm. offentlige anskaffelser bør etter vår vurdering følges opp i en egen forvaltningsrevisjon.

var behov for skifte dekk på bilen, skifte pakning på plenklipperen osv. Alt dette måtte gå via rådmannen, og leder for driftsavdelingen måtte spørre om å få tillatelse til disse tingene før han kunne svare sine medarbeidere.

Den nye konstituerte rådmannen har gått bort fra disse reglene. I dag er den enkelte virksomhet ansvarlig for egne innkjøp innenfor gjeldende budsjettamme.

2.9.6 VURDERING

Delegasjonsreglementet bør revideres. Etter vår vurdering har man ikke tenkt godt nok gjennom hvordan myndighetsfordelingen skal være i Sokndal kommune, noe vi finner flere eksempler på.

Både **ordførers saksbehandlingspraksis** og **mandagsmøtene** bidrar etter vår vurdering til å utydeliggjøre skillet mellom politikk og administrasjon.

Ordførers saksbehandlingspraksis ser ut til å ha oppstått i saker der administrasjonen ikke har hatt kapasitet eller i saker der saksbehandlingen har tatt lang tid. Etter vår vurdering kan en forstå ordførers frustrasjoner og hans ønske om å få til en fortløpende saksbehandling. Han forsøkte å håndtere den uholdbare situasjonen kommunen og etaten var i.

Samtidig er det ikke uproblematisk at ordfører går inn på saksbehandlingssiden, fordi dette rokker med den tradisjonelle arbeidsfordelingen mellom politikere og administrasjon. Ordføreren er politiker, og selv om han prøver å etterstrebe en nøytral saksbehandling, er det ikke utenkelig at han vil utelate momenter hans meningsmotstandere mener er sentrale. Det kan derfor bli vanskelig å ha tillit til at alle sider ved saken er tilstrekkelig belyst og det vil også kunne knytte ordfører for sterkt til administrasjonen²². Det er dessuten opplagte habilitetsutfordringer knyttet til denne praksisen, og det er også rådmannen som har ansvaret for at sakene som legges frem for de folkevalgte er godt nok utredet, jf. § 23 i kommuneloven.

Ifølge KS' håndbok for ordførere skal ikke ordføreren involvere seg i saksbehandlingen eller saksbehandle personalsaker selv om kommunestyret har det overordnede arbeidsgiveransvaret. Det daglige arbeidsgiveransvaret er delegert til rådmannen.²³

Mandagsmøtene var et fast møte mellom politisk ledelse og administrasjon for å få orienteringer og avklaringer, og for å planlegge og koordinere fremdrift av politiske saker. I ett tilfelle fattet mandagsmøtet en beslutning som burde vært fattet i et politisk organ, men hovedregelen var at mandagsmøtet ikke fattet politiske beslutninger. Etter vår vurdering kan likevel denne type konstruksjoner være uheldige. Dette fordi mandagsmøtet har tendert mot å være et ordinært politisk møte der saker diskuteres, referat skrives i

²² Ordførerermakt? Den norske ordførerrollen i lys av forsøkene med direkte valg og utvidet myndighet 1999-2011:74, 2012.

²³Håndbok for ordførere, 2017, side 12, KS.

etterkant, og sist men ikke minst; der det er den politisk-administrative toppledelsen som møtes.

Samtidig er det nødvendig med et formelt og konstruktivt samarbeid mellom rådmann og ordfører for å få til god og nødvendig samhandling mellom rådmann og kommunestyre²⁴.

Vår innvending mot mandagsmøtene innebærer ikke at møter mellom ordfører og rådmann eller praktisk tilrettelegging mellom politikk og administrasjon må opphøre, men at man må være litt varsom mht. form, innhold og hvor mange og hvem som deltar på disse møtene, slik at man opprettholder et klart skille mellom politikk og administrasjon.

Det er etter vår vurdering positivt at både mandagsmøtene og den nevnte saksbehandlingspraksisen ble avvirket sommeren 2018.

Fullmakter ved innkjøp. I et forsøk på å få mer kontroll over kommunens innkjøp innførte forrige rådmann en regel om at alle innkjøp over 10 000 skulle forhåndsgodkjennes av ham. Etter et brudd på denne, ble det innført en nulltoleranse i mai 2018: Alle innkjøp av varer og tjenester (fra kroner 0) samt bruk av overtid skulle godkjennes av rådmannen.

Det er nesten unødvendig å si, men dette er en svært byråkratisk og ineffektiv måte å foreta innkjøp på, i tillegg til at det er en tydelig mistillitserklæring til de ansatte. Denne praksisen er endret med ny konstituert rådmann.

2.10 SAKSBEHANDLINGSSYSTEMER- OG RUTINER

Som nevnt i kompetansedelen har de ansatte for lite kompetanse når det gjelder bruk av kommunens saksbehandlingssystem, WebSak. En konsekvens av dette er at etaten ikke har hatt en nødvendig oversikt over det totale saksomfanget og over hvor sakene står i prioriteringsrekkefølgen. Vi får opplyst fra konstituert rådmann at kommunen vil få et nytt saksbehandlingssystem i høst, der det vil være en søkemotor og enkelt å få oversikt over sakene. Dette er etter vår vurdering veldig positivt fordi det vil kunne gjøre prosjektstyringen og internkontrollen enklere.

Ellers viser gjennomgangen at etaten har manglet en del sentrale rutiner. Frem til juni 2018 har ikke etaten hatt en rutine som sikrer overføring av saker fra folk som slutter i avdelingen, noe vi tidligere har vært inne på. Det finnes heller ingen sjekklister for fradelingssaker²⁵. Etaten og kommunen har heller ikke hatt noen rutiner for å rapportere sentrale produksjonstall, verken i kommunale styringsdokumenter eller i KOSTRA. Det

²⁴ Håndbok for ordførere, 2017, side 12, KS.

²⁵ Opplyst i intervjuer

er mange år siden kommunen rapportere produksjonstall vedrørende plan- og byggesak til KOSTRA.

Siden slutten av mai har det vært en klar bedring i etaten, og flere rutiner, maler og sjekklister er kommet på plass. I tillegg har man etablert en god struktur for etatsmøtene, som inneholder en oversikt over prosjekter, hvem som er prosjektansvarlig og status (for eksempel under arbeid, under vurdering, utsatt eller ferdig) og frist for prosjektet. Det er også etablert en rutine hvor det rapporteres til LMT-utvalget om status etc. for vedtatte saker (juni 2018)²⁶.

2.11 ELEKTRONISKE HJELPEMIDLER

Tilbakemeldingene i intervjuene på en bedre utnyttelse av eksisterende elektroniske hjelpemidler kunne gjort arbeidet enklere og bedre, både for etatens brukere og for ansatte. Men det tas også til orde for at det er behov for å ta i bruk helt nye elektroniske hjelpemidler. Begge disse forholdene går vi inn på i kulepunktene under:

- **Planoversikt.** Sokndal kommunen har ingen planoversikt tilgjengelig på nett, dvs. et sted der man finner oversikten over kommunens planer. Går man inn på kommunens hjemmesider(12.07.18) og klikker inn på kommunens planer finner man i alt tre planer: Økonomiplan 2018-2012, arkivplan og beredskapsplan (som en del kommuner for øvrig har valgt å ikke publisere på nettet).

I intervjuene etterlyses en skikkelig planbase, som viser en bedre og mer systematisk oversikt over kommunens planer, blant annet en oversikt over gjeldende områdeplaner, reguleringsplaner og detaljreguleringer, etter plan og bygningsloven. En slik planoversikt vil både kunne lette arbeidet for brukere og kommunen, hevdes det.

Vi har nylig hatt en forvaltningsrevisjon av oppfølging av kommunale planer i Sola kommune. Her vi finner blant annet at Sola har en egen nettside der *alle* kommunale planer er samlet. Her kan man klikke inn på planregisteret for å få oversikt over alle de kommunale planene og tidligere saksdokumenter. Her er det mulig å finne ut status i planen og viktige milepæler i fremdriften.

- **Digitalisering av planer.** I intervjuene pekes det på at det er behov for å digitalisere alle planene, også gamle reguleringsplaner, noe som er nødvendig for å kunne lage et planregister, jf. punktet over. Vi får opplyst at noe er gjort, men mye er ikke grundig nok kvalitetssikret. For å digitalisere planene trenger etaten i følge våre informanter en person som kan GIS (geografiske informasjonssystemer) eller så kreves det opplæring i dette.

²⁶ Epost datert 18.06.18, fra konstituert Teknisk- og miljøsjef.

- **Søknadsskjema.** Kommunen har nylig lagt ut en del søknadsskjema innen vann og avløp på nettsidene, noe som er positivt. Men det er ikke lagt ut søknadsskjemaer i forbindelse med byggesaker. Også her bør kommunen skjele til Sola, som har lagt ut en rekke skjema på nettsidene: <https://dibk.no/no/saksbehandling/byggsok/byggesaksblanketter/>
- **Søknadsprosesser.** Flere peker på at informasjonen på nettsiden vedrørende ulike søknadsprosesser er svært mangelfull. Det finnes eksempelvis lite informasjon til bruker mht. byggesøknader. Også her anbefaler vi kommunen å titte nærmere på Sola kommunes hjemmesider: <https://www.sola.kommune.no/byggesak-og-bolig/skal-du-bygge-rive-eller-endre/>. Deres nettside inneholder informasjon om en rekke forhold. Innenfor byggesak finnes det blant annet informasjon om når en person er søknadspliktig, når folk kan søke selv, hvordan man søker, hva det koster å søke og informasjon om dispensasjonssaker.
- Når teknikk- og miljøetaten etter hvert får på plass ulike rutiner, sjekklister osv. bør også mest mulig av det man regner som relevant brukerinformasjon legges ut på nettet. Vi anbefaler Sokndal å se nærmere på hvordan andre kommuner har gjort det, eksempelvis Sola kommune.
- Mer tilgjengelig informasjon på nettet vil kunne gjøre søknadsarbeidet langt enklere for brukerne og samtidig skjerme etaten for mange unødvendige henvendelser.
- **Elektronisk arkiv.** Vi får opplyst at en del sentrale opplysninger for etaten bare finnes i papirarkivet, og ikke i det elektroniske arkivet. Intervjuene tyder på at dette er et problem som gjør seg mest gjeldene innenfor vann og avløp: «*Det er svært tidkrevende å lete etter nødvendig dokumentasjon når den finnes på ulike steder, i saksbehandlingssystemet, i papirarkivet eller andre steder. Noen ganger finner vi ikke den nødvendige informasjonen*».
- **Digitalt vedlikeholdssystem.** Flere peker på at arbeidet hadde gått raskere og de politiske prioriteringene enklere dersom man hadde et digitalt vedlikeholdssystem innen vann og avløp og innen bygg.
- **Virtuell robot.** Vi får også opplyst at kommunen vurderer anskaffe seg en virtuell robot som vil kunne svare på henvendelser fra innbyggerne. Tanken med dette er at de ansatte skal bruke mindre tid på de gjentakende oppgavene og mer på de utfordrende oppgaver.

Om forvaltningsrevisjon

I kommunelovens [§ 77.4](#) pålegges kontrollutvalgene i fylkeskommunene og kommunene å påse at det gjennomføres forvaltningsrevisjon. Forvaltningsrevisjon innebærer systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Lovens bestemmelser er nærmere utdypet i revisjonsforskriftens [kapittel 3](#) og kontrollutvalgsforskriftens [kapittel 5](#).

Revisjon i norsk offentlig sektor omfatter både regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon, i motsetning til i privat sektor hvor kun regnskapsrevisjon (finansiell-) er obligatorisk.

Rogaland Revisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon på oppdrag fra kontrollutvalget i kommunen. Arbeidet er gjennomført i henhold til [NKRF](#) sin standard for forvaltningsrevisjon, [RSK 001](#). Les mer på www.rogaland-revisjon.no.

Arbeidet med rapporten er ledet og utarbeidet av senior forvaltningsrevisor, Svein Kvalvåg. Rapporten er kvalitetssikret av forvaltningsrevisor, Ståle Opedal.

Undersøkelse

Dette er en undersøkelse og ikke en forvaltningsrevisjon. Dette innebærer at revisjonskriteriene ikke får like stor plass som vanlig i denne rapporten, og at de fleste problemstillingene ikke har revisjonskriterier. Selv om vi i all hovedsak følger standard for forvaltningsrevisjon, også her, innebærer denne tilnærmingen for-
enklinger på noen punkter.

En undersøkelse er en naturlig fremgangsmåte når kontrollutvalget vil kartlegge teknikk- og miljøetatens rammebetingelser og interne forhold i etaten. Prosjektet har en undersøkende eller eksplorerende tilnærming, dvs. at vi ser nærmere inn på hva som er de største utfordringene i etaten, uavhengig av om det finnes føringer for dette.

Dette innebærer videre at problemstillingene vil besvares ut fra en totalvurdering av tall, dokumenter og tilbakemeldinger i intervjuene. Vi bruker sammenligninger som vurderingsgrunnlag der dette er mulig.

Avgrensning og metode

Hoveddelen av vår fremstilling har vært rettet mot staben i teknikk- og miljøetaten. Årsaken til det er at det tidlig ble avdekket at det er her utfordringene har vært størst.

I prosjektet har vi foretatt en såkalt metodetriangulering av data. Dette innebærer at de ulike problemstillingene belyses gjennom bruk av forskjellige datakilder. Trianguleringen bidrar til å utvide og forsterke datagrunnlaget i analysen, og forskjellige innsamlingsmetoder gir ulike perspektiv på analysegrunnlaget. For eksempel er antakelser basert på de første samtalene og dokumentene, testet ut i intervjuer med ansatte i administrasjonen, politikere og næringslivsrepresentanter. Påstander i intervjuet blir deretter fulgt opp gjennom å hente inn nye talldata/dokumenter.

I dette prosjektet er det kommet frem veldig mange ulike synspunkter og det har nok vært et ønske fra enkelte at vi skal ta stilling til konkrete saker. Dette har vi gjort i begrenset grad, men trukket frem eksempler der det er naturlig mht. våre problemstillinger.

En av problemstillingene i dette prosjektet var å belyse teknikk- og miljøetatens effektivitet/produktivitet. Det er imidlertid vanskelig å vurdere etatens produktivitet, ettersom det finnes svært få produksjonstall i sentrale styringsdokumenter og ettersom kommunen ikke har rapport nøkkeltall til SSBs KOSTRA-statistikk på mange år.

Vi gjorde likevel et forsøk med å sammenligne regnskapet til Teknikk og miljøetaten i Sokndal med tilsvarende etater i Lund og Bjerkreim. Et grovt overblikk viser imidlertid at tallene ikke er sammenlignbare, blant annet på grunn av at driftsutgiftene er fordelt et sted, men ikke andre. I tillegg er ikke innholdet i teknisk etat identisk i de tre kommunene. En sammenligning vil derfor kreve at vi går dypere inn i tallene i de tre kommunene, noe som er ganske tidkrevende. Vi er av den oppfatning at dette ikke er regningssvarende i dette prosjektet. Det er to grunner til det: 1) Vi har gode tall fra Sokndal, som viser utvikling over tid, både mht. endring i antall ansatte og forbruk totalt. 2) Sokndal kommune har ikke produksjonstall på en rekke områder innen teknikk og miljø, slik at en sammenligning uansett vil mangle en viktig dimensjon.

Vi vurderte også å presentere de behovskorrigerede utgiftene innfor sektoren, og sammenligne disse med nabokommunene eller kommunegruppen (KOSTRA). Dette gikk vi også bort fra, fordi det ikke finnes behovskorrigerede utgifter for alle tjenestene som produseres i etaten, og fordi alle tallene åpenbart ikke er sammenlignbare, enten på grunn av feilrapportering eller ulike måter å føre de samme utgiftene på.

Datagrunnlag

Intervjuer

Vi har gjennomført 20 intervjuer, samt en del opplæringsamtaler/intervjuer. De vi har intervjuet er:

Politikere:

- Ordfører, leder og nestleder i LMT-utvalget. I tillegg har vi fått en epost fra varaordfører med en tilbakemelding på våre problemstillinger.

Administrasjon:

- Tidligere rådmann, kst. rådmann og leder for teknikk- og miljøetaten. Tidligere leder av teknikk- og miljøetaten, fem saksbehandlere i teknikk- og miljøetatens stab, næringssjef og leder for drifts-avdelingen.

Næringsliv:

- Totalt syv representanter. Et firma ønsket ikke å stille til intervju.

Dokumenter

- Drifts- og ressurskartlegging i Sokndal kommune - Organisasjonsgjennomgang, Telemarksforskning 18/2016
- Brev av 11. september 2017 fra 15 sentrale næringslivsaktører i Sokndal kommune
- Årsmeldinger 2016 og 2017
- Sokndal kommunes planstrategi 2012-2015
- Overordnet analyse for Sokndal kommune, Rogaland Revisjon, februar 2016
- *Teknikk- og miljøetaten Sokndal kommune 2017-2018 – Prosessforbedringer*, 2017, powerpoint
- Mål for teknikk- og miljøetaten for 2018
- Ulike rutiner og sjekklister
- Organisasjonskart
- Sokndal kommunes delegasjonsreglement, per tidlig i juli 2018.
- En rekke interne eposter, sakslister fra sist etatsmøte, oversikter og lignende
- Oppsummering «Arbeidsmiljøforbedringer Sokndal kommune», grunnlag til kommunestyremøte 18.06.2018, Evan-Jones International
- Arbeidstilsynets tilsyn, datert 12.12.2017, med tilhørende dokumenter

- Håndbok for ordførere, 2017, KS
- Ordføreremakt? Den norske ordførerrollen i lys av forsøkene med direkte valg og utvidet myndighet 1999-2011, 2012.

Tall

- Utvikling i antall årsverk i teknikk- og miljøetaten, fra 2013 til 2018, fra økonomisjef i kommunen, den 06.07.18.
- Regnskapstall fra kommunen
- Tall på utskiftninger, mottatt av etat i ulike eposter i slutten av juni 2018
- Restanselister for teknikk- og miljøetaten, datert 02.07.18
- KOSTRA-tall

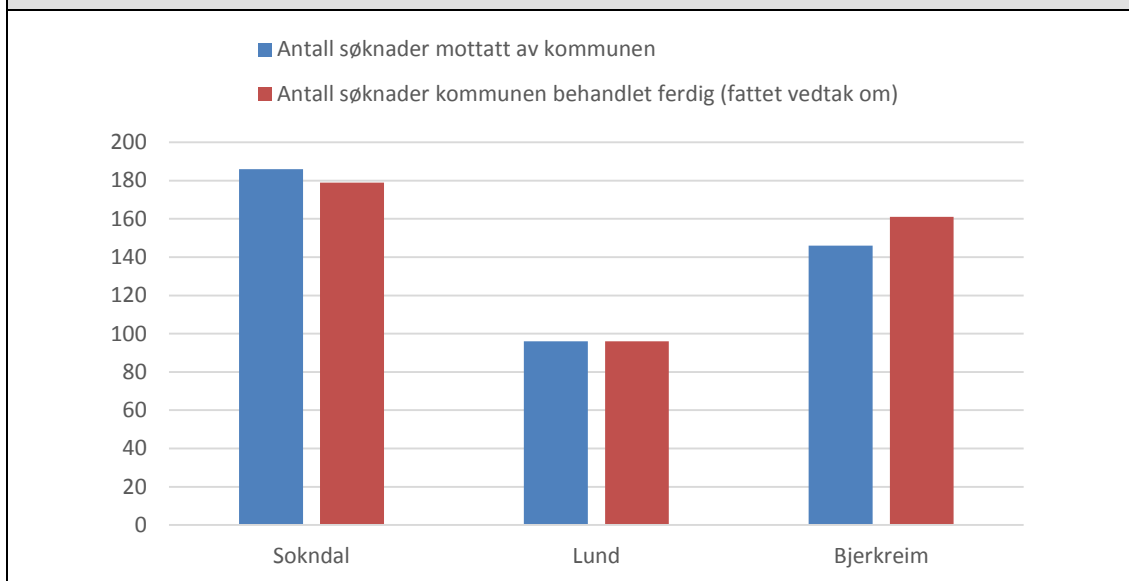
Formal- og realkompetanse

I kulepunktene under gir vi en kort oversikt over de stabsansattes formal- og realkompetanse:

- Byggesaksbehandler og havneansvarlig - 10-11 års realkompetanse innen sitt fagfelt. Tidligere bergverkstekniker og anleggsmaskinfører. Kurs/opplæring/seminar mm via Statens kartverk, Norge Digitalt, Geovekst, Norkart mm + godkjent matrikkelfører via opplæring hos Kartverket
- Saksbehandler innen kart og matrikkel - 10-11 års realkompetanse innen sitt fagfelt. Handelskole - 3-årig - økonomi/regnskap + Teknisk tegner (2-årig) + kurs/opplæring/seminar mm via Statens kartverk, Norge Digitalt, Geovekst, Norkart mm - godkjent matrikkelfører via opplæring hos Kartverket
- Fagleder vann og avløp- Ingeniørutdanning innen elektronikk/mikroelektronikk + lederskole i Kongsberggruppen - har arbeidet innenfor oljerelatert virksomhet, med kvalitet og salg, og 25 års erfaring i produksjonsbedrift, som produksjonssjef og kvalitetsleder
- Medarbeider innen teknisk drift - Elektroingeniør - fra universitetet i Agder og Danmarks tekniske universitet. Tidligere erfaring som innkjøper, prosjektleder og ingeniør i private bedrifter
- Saksbehandler innen plan og miljø - Bachelor i skogbruk - tidligere arbeidserfaring som fengselsbetjent og fra jordskifteretten som saksbehandler.

Byggesaker - 2013

Figur 1 –Byggesøknader i 2013 – det siste året Sokndal kommune rapporterte i KOSTRA



Utvikling i antall byggesaker over tid

Oversikten nedenfor er hentet fra årsmeldingen fra 2016. Det står ikke noe om hva disse tallene er eller viser, men de er ikke direkte sammenlignbare med det som rapporteres inn til KOSTRA. Eksempelvis ser det ut til å være 214 delegerte byggesaker i 2013, ifølge årsmeldingen. Tallene i KOSTRA tyder på at det er ca. 180.

11.4 Utvikling over tid

Ar	Bygg og Anlegg	Landbruk, Miljø og Teknikk (LMT)	Delegert
2012	18	93	135
2013	11	86	214
2014	0	91	173
2015	0	68	130
2016	0	69	192

Lovmessige saksbehandlingstider og gebyrtap for byggesaker

Tabell 1 - Lovmessige saksbehandlingstider og gebyrtap for byggesaker (byggesøknader) PBL §§ 21-7 og 21-8, byggesaksforskriften SAK kapittel 7

- Kommunen skal behandle byggesøknaden i løpet av 3 eller 12 uker. Det kan i den enkelte sak avtales lengre frist.
- Tidsfristen på 3 uker gjelder søknadspliktige tiltak hvor alle forholdene rundt byggesaken er avklart.²⁷ Dersom kommunen ikke har avgjort byggesøknaden innen fristens utløp, regnes tillatelse som gitt.
- For byggesøknad hvor det er 12 ukers tidsfrist for saksbehandlingen, skal kommunen tilbakebetale søker (tiltakshaver) 25 % av det totale byggesaksgebyret for hver påbegynt uke fristen overskrides.
- Tidsfristen gjelder fra søknad er mottatt og til vedtak er sendt.
- Fristen kan forlenges med den tid som medgår til feilretting eller supplering av opplysninger.
- For dispensasjoner løper ikke fristen i den tiden søknaden ligger til uttalelse hos regionale og statlige myndigheter.
- Kommunen kan i behandlingen av søknaden forlenge tidsfristen dersom saken er særlig komplisert, krever ekstra politisk avklaring, eller krever tillatelse eller samtykke fra andre myndigheter etter plan- og bygningsloven.

²⁷ Tiltaket er i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av loven, der det ikke foreligger merknader fra naboer eller gjenboere, og ytterligere tillatelse, samtykke eller uttalelse fra annen myndighet ikke er nødvendig.



Rogaland Revisjon IKS

Lagårdsveien 78
4010 Stavanger

Tlf 40 00 52 00
Faks 51 84 47 99

www.rogaland-revisjon.no