



Bymiljøetatens behandling av drosjeløyvesaker

2014

Tidligere publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo

- Rapport 01/2013 Internkontroll med anskaffelsesområdet i Ruter AS
- Rapport 02/2013 Internkontroll i og rundt enkelte IT-systemer. Samlerapport 2012
- Rapport 03/2013 Ulike undersøkelser i regnskapsrevisjonen. Samlerapport 2012
- Rapport 04/2013 Barneverntjenestenes håndtering av meldinger fra Oslo Krisesenter i 2011
- Rapport 05/2013 Informasjonssikkerhet i Vann- og avløpsetaten (unntatt offentlighet)
- Rapport 06/2013 Eierskapskontroll i Kollektivtransport-produksjon AS 2010–2012
- Rapport 07/2013 Oslo kommunes saksbehandling i Lindebergsakene
- Rapport 08/2013 Eierskapskontroll i Oslo Vognselskap AS 2010–2012
- Rapport 09/2013 Oslo kommunes oppfølging av berørte etter 22.07.2011
- Rapport 10/2013 Sosialtjenestens forvaltning av klientmidler
- Rapport 11/2013 Kvalitet i barnehage - Jettegryta barnehage i Bydel Søndre Nordstrand
- Rapport 12/2013 Bydelsutvalgenes tilsyn - forståelse, organisering og rapportering
- Rapport 13/2013 Bymiljøetatens kontroll og oppfølging av veinettet
- Rapport 14/2013 Ivaretagelse av miljøkrav til nye barnehage- og skolebygg
- Rapport 15/2013 Anskaffelser i Undervisningsbygg Oslo KF
- Rapport 16/2013 Forvaltning av utplasserte kunstverk
- Rapport 17/2013 Standpunkt karakterer i videregående skole – likebehandles elevene?
- Rapport 18/2013 Eierskapskontroll i Oslo Vei AS
- Rapport 01/2014 Behandling av søknader om sykehjemsplass - Bydel Sagene og Bydel Vestre Aker
- Rapport 02/2014 Saksbehandlingstid i pedagogisk-psykologisk tjeneste
- Rapport 03/2014 Ulike undersøkelser i regnskapsrevisjonen - Samlerapport 2013
- Rapport 04/2014 Kommunale boliger - forebygging av utkastelser
- Rapport 05/2014 Internkontroll i og rundt enkelte IT-systemer - Samlerapport 2013
- Rapport 06/2014 Eierskapskontroll i Oslo Pensjonsforsikring AS 2011–2013
- Rapport 07/2014 Oslo kommunes overordnede risiko- og sårbarhetsanalyse
- Rapport 08/2014 Kvalitet og effektivitet i byggesaksbehandlingen
- Rapport 09/2014 Gjennomføring av spesialundervisning - Ammerud skole og Bekkelaget skole
- Rapport 10/2014 Bevaringsverdig på Gul liste – saksbehandling og konsekvenser
- Rapport 11/2014 Planlegging og gjennomføring av investeringer i Oslo Havn KF
- Rapport 12/2014 Eierskapskontroll i Fjellinjen AS 2011–2013
- Rapport 13/2014 Kontroll og oppfølging av offentlig-privat samarbeid

Forord

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet Bymiljøetatens behandling av drosjeløyvesaker. Undersøkelsen er forankret i kontrollutvalgets vedtak av 28.01.2014 (sak 6), og tilhører fokusområdet myndighetsutøvelse og brukertilpassede tjenester, jf. bystyrets vedtak om *Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon 2012–2016* av 13.06.2012 (sak 165).

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Oslo kommune. Formålet med forvaltningsrevisjon er nedfelt i kommuneloven § 77 nr. 4 som blant annet har følgende ordlyd:

... systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).

Forvaltningsrevisjon i Oslo kommune gjennomføres iht. gjeldende standard for forvaltningsrevisjon i kommuner og fylkeskommuner i Norge (RSK 001).

Prosjektet er gjennomført av seniorrådgiver Irene Jensen (prosjektleder) og revisjonsrådgiver Arve Alstad (medarbeider).

Vi vil takke Bymiljøetaten for nødvendig bistand i løpet av prosjektet.

09.09.2014



Hilde Ludt
fung.avdelingsdirektør



Irene Jensen
seniorrådgiver

Innhold

Forord	1
Hovedbudskap	5
Sammendrag	5
1. Innledning	9
1.1 Formål og bakgrunn	9
1.2 Undersøkelsens problemstillinger	11
1.3 Revisjonskriterier	11
1.4 Metodisk tilnærming og gjennomføring	12
1.5 Rapportens oppbygning.....	12
2. Generelt om Bymiljøetaten og saksbehandlingen av drosjeløyvesaker	13
3. Saker om tildeling av løyve	15
3.1 Revisjonskriterier	15
3.2 Faktabeskrivelse	15
3.3 Kommunerevisjonens vurderinger – ansiennitetsberegninger	17
3.4 Faktabeskrivelse – øvrige forhold	18
3.5 Kommunerevisjonens vurderinger – øvrige forhold	20
4. Saker om tilbakekall av løyve	21
4.1 Revisjonskriterier	21
4.2 Faktabeskrivelse	21
4.3 Kommunerevisjonens vurderinger	23
5. Saker om innhenting av ny politiattest	26
5.1 Revisjonskriterier	26
5.2 Faktabeskrivelse	26
5.3 Kommunerevisjonens vurderinger	26
6. Saker om overgang til annen drosjesentral	28
6.1 Revisjonskriterier	28
6.2 Faktabeskrivelse	28
6.3 Kommunerevisjonens vurderinger	29
7. Saker om bestyrerkontrakt	30
7.1 Revisjonskriterier	30
7.2 Faktabeskrivelse	30
7.3 Kommunerevisjonens vurderinger	31
8. Kontroll og informasjonsinnhenting	32
8.1 Revisjonskriterier	32
8.2 Faktabeskrivelse	32
8.3 Kommunerevisjonens vurderinger	34

9. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger	35
9.1 Konklusjoner	35
9.2 Anbefalinger.....	35
10. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurderinger av disse	36
10.1 Bymiljøetaten	36
10.2 Byrådsavdeling for miljø og samferdsel	37
10.3 Kommunerevisjonens vurdering av høringsuttalelsene	38
Referanser	41
Vedlegg 1 Revisjonskriterier.....	43
Vedlegg 2 Nærmere om forvaltningsprosjektets metode og gjennomføring	51
Vedlegg 3 Ansiennitetsberegningen i noen saker	53
Vedlegg 4 Høringsuttalelse fra Bymiljøetaten.....	57
Vedlegg 5 Høringsuttalelse fra Byrådsavdeling for miljø og samferdsel.....	62

Hovedbudskap

Kommunerevisjonen har gjennomført en undersøkelse av Bymiljøetatens behandling av drosjeløyvesaker.

Gjennomgangen av de enkelte sakstypene viste at Bymiljøetatens behandling av drosjeløyvesaker i stor grad var i samsvar med gjeldende regelverk. Blant annet fant ikke Kommunerevisjonen avvik når det gjelder behandlingen av kravene til vandel, økonomi og faglig kompetanse, plikten til å sende forhåndsvarsel eller kravene til begrunnelse. Bymiljøetatens kontroll, vurdering og makulering av politiattester var også i samsvar med regelverket.

Undersøkelsen avdekket samtidig noen mangler knyttet til blant annet ansiennitetsberegninger, innhenting av politiattest, samt etatens kontroll med og informasjonsinnhenting fra drosjesentralene og løyvehaverne. Mangler knyttet til ansiennitetsberegninger kan medføre at løyver ikke blir tildelt de som faktisk har lengst ansiennitet. Mangler knyttet til innhenting av politiattest og etatens kontroll og informasjonsinnhenting kan medføre at personer som ikke oppfyller vandelskravet eller øvrige krav har løyver.

Sammendrag

Hovedformålet med denne forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke om Bymiljøetatens behandling av drosjeløyvesaker er i samsvar med gjeldende regelverk, samt bidra til eventuell forbedring av behandlingen.

Undersøkelsen ble vedtatt av kontrollutvalget 28.01.2014 (sak 6).

Både tidligere revisjoner og flere rettssaker har avdekket mangler og svakheter ved kommunens saksbehandling av drosjeløyvesaker.

Undersøkelsen har hatt følgende hovedproblemstillinger:

- Har Bymiljøetaten behandlet saker om tildeling av drosjeløyver, tilbakekall av drosjeløyver, overgang til annen drosjesentral og bestyrerkontrakter i samsvar med regelverket?
- Har Bymiljøetaten sørget for at løyvehaverne har fremlagt politiattest hvert femte år?
- Har Bymiljøetaten sørget for å skaffe seg informasjon fra drosjesentralene og løyvehaverne?

Revisjonskriterier er utledet fra blant annet forvaltningsloven, yrkestransportlova, yrkestransportforskriften og Oslo kommunes drosjeforskrift.

Undersøkelsene er i hovedsak basert på dokumentanalyse. Kommunerevisjonen har gjennomgått dokumenter i saker om tildeling av drosjeløyve, tilbakekall av drosjeløyve, innhenting av ny politiattest, overgang til annen drosjesentral og saker om bestyrerkontrakt. Disse sakene er i hovedsak tilfeldig plukket ut fra sakslister mottatt fra Bymiljøetaten. Rapporten er også basert på informasjon fra møter og intervjuer med avdelingsdirektøren og en saksbehandler i Transportløyveavdelingen.

I det følgende presenteres Kommunerevisjonens viktigste vurderinger:

Saker om tildeling av løyve

Å få tildelt drosjeløyve er et økonomisk gode som kan ha stor betydning for søkerne, og det er viktig at løyvemyndigheten beregner ansienniteten riktig slik at det er de med lengst ansiennitet som tildeles løyve. Bymiljøetatens praksis med å sende brev med foreløpig ansiennitetsberegning til alle søkerne bidro til riktig ansiennitetsberegning fordi søkerne da fikk anledning til å legge frem manglende dokumentasjon.

Kommunerevisjonen gjennomgikk ansiennitetsberegningen i 20 saker. 14 av disse sakene syntes å være forsvarlig opplyst og ansiennitetsberegningen i disse 14 sakene syntes å være i samsvar med yrkestransportforskriften § 43. For de øvrige 6 sakene er Kommunerevisjonens vurdering at etaten kan ha lagt feil fakta til grunn for beregningen, eller at det kan stilles spørsmål ved om etaten i tilstrekkelig grad hadde overholdt sin utrednings- og veiledningsplikt. Dette fikk ikke betydning for løyvetildelingen bortsett fra i én av disse sakene, hvor det kan ha blitt en forsinkelse i tildelingen.

Med unntak av én sak hadde etaten sendt foreløpig svar etter mottak av søknadene i undersøkelsens utvalg. I flere av sakene hadde etaten imidlertid brukt lengre tid på å beregne foreløpig ansiennitet enn det etaten oppga i det foreløpige svaret, uten at det var sendt forsinkelsesbrev. Etter Kommunerevisjonens vurdering er det også i strid med bestemmelsen i forvaltningsloven § 11a at etaten ikke orienterte den enkelte søker om forventet behandlingstid for søknadene. Det er ikke tilstrekkelig å legge ut informasjon på etatens internettside slik etaten hadde gjort.

Kommunerevisjonen har i de gjennomgåtte sakene ikke funnet avvik når det gjelder etatens behandling av kravet til vandel ved tildeling av nye løyver. Kommunerevisjonen har heller ikke funnet avvik når det gjelder etatens behandling av kravene til økonomi og faglig kompetanse.

Videre hadde etaten oppfylt kravene til å opplyse om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåten ved klage for alle vedtakene Kommunerevisjonen gjennomgikk. At ingen av avslagene inneholdt opplysninger om retten til å se saksdokumenter, var imidlertid i strid med bestemmelsen i forvaltningsloven § 27 tredje ledd.

Saker om tilbakekall av løyve

Et drosjeløyve kan blant annet tilbakekalles dersom løyvehaveren ikke oppfyller de kravene som er satt i forskrifter og vilkår, eller ikke retter seg etter forskrifter og vilkår som gjelder for å drive virksomheten.

Kommunerevisjonen gjennomgikk ti saker om tilbakekall av løyver. Bymiljøetaten hadde oppfylt plikten til å sende forhåndsvarsel i alle de ti sakene, og varslene oppfylte forvaltningslovens krav til slike varsler.

Videre syntes alle sakene å være forsvarlig opplyst før etaten traff vedtakene om tilbakekall. Etaten hadde også begrunnet vedtakene i samsvar med kravene i forvaltningsloven § 25, som blant annet innebar at det ble redegjort for hva vedtaket bygget på.

Videre hadde etaten oppfylt plikten i forvaltningsloven § 27 tredje ledd til å underrette om klageadgang, klagefrist og fremgangsmåte ved klage. Det var imidlertid i strid med bestemmelsen at etaten i tre av vedtakene ikke ga opplysninger om klageinstans, men bare opplyste om at etaten ville oversende klagen til "rette klageinstans". Det kan også stilles spørsmål ved om etaten i to av vedtakene ga tilfredsstillende opplysninger om muligheten til å be om utsatt iverksettelse.

Etaten hadde også oppfylt kravet om "snarest mulig" å ta stilling til begjæringer om utsatt iverksettelse.

I fire av de ti sakene om tilbakekall av løyve som Kommunerevisjonen gjennomgikk, hadde ikke etaten oppfylt plikten til å sende foreløpig svar med informasjon om behandlingstid.

Saker om innhenting av ny politiattest

Løyvehaverne skal forelegge ny politiattest for løyvemyndigheten hvert femte år, og løyvemyndigheten skal varsle om dette så tidlig at løyvehaver får tid til å innhente ny

politiattest før femårsperioden utløper. Dersom Bymiljøetaten ikke sørger for å innhente ny politiattest i samsvar med regelverket, medfører det økt risiko for at personer uten tilfredsstillende vandel har drosjeløyve.

Kommunerevisjonen gjennomgikk ti saker om innhenting av ny politiattest. I alle sakene hadde etaten etterspurt ny politiattest først etter at tidligere politiattest var gått ut. Etaten erkjente at den generelt hadde et etterslep på dette området. Etaten hadde imidlertid igangsatt et prosjekt for å komme à jour, og etterslepet ble betydelig redusert i løpet av revisjonsperioden.

Kommunerevisjonen fant ikke avvik når det gjaldt etatens kontroll, vurdering og makulering av de innleverte politiattestene.

Saker om overgang til annen drosjesentral

Etter den nye kommunale drosjeforskriften kan søknader om overgang til annen drosjesentral kun avslås dersom søknaden gjelder overgang til en sentral med mer enn 50 prosent av det totale antallet løyver.

Kommunerevisjonen gjennomgikk ti saker om overgang til annen drosjesentral. Bymiljøetatens innvilgelse av overgang i ni av sakene og avslag i én av sakene var i samsvar med regelverket. Videre hadde etaten gitt begrunnelse i samsvar med forvaltningsloven § 25 i saken der overgang ble avslått.

Saker om bestyrerkontrakt

Dersom en løyvehaver blir midlertidig ute av stand til å lede og drifte sitt løyve, kan han søke bestyrerkontrakt.

Kommunerevisjonen gjennomgikk fem saker om bestyrerkontrakt. Bymiljøetaten hadde ikke oppfylt bestemmelsen i forvaltningsloven § 11a om foreløpig svar i én av de fem sakene.

For én av sakene manglet selvangivelse og attester fra kemneren, skatteetaten og konkursregisteret. Kommunerevisjonen kunne

derfor ikke konkludere med hensyn til om den saken var tilstrekkelig opplyst. De øvrige fire sakene syntes å være forsvarlig opplyst.

Etaten hadde oppfylt kravene til å opplyse om klageadgang, klagefrist, klageinstans, fremgangsmåte ved klage og retten til å se saksdokumenter for alle vedtakene. Kommunerevisjonen gjennomgikk.

Kontroll og informasjonsinnhenting

Bymiljøetaten hadde i liten grad benyttet mulighetene for kontroll og informasjonsinnhenting fra drosjesentraler og løyvehavere slik den nye drosjeforskriften gir muligheter for. Etaten har uttrykt at ressursbegrensninger har medført at dette arbeidet først starter opp i løpet av 2014.

Etaten fikk også viktig informasjon fra andre virksomheter og etater som kunne danne grunnlag for oppfølging og vurdering av løyveforhold. Etaten var ikke sikker på at den fikk all relevant informasjon om løyvehavere fra politiet på tross av at politiet blant annet pliktet å informere dersom en løyvehaver ble siktet for en straffbar handling som kunne få betydning for tillatelsen. Dette var etter Kommunerevisjonens vurdering viktig informasjon for å kunne vurdere om løyvehavere tilfredsstilte vandelskravet.

Anbefalinger

Før forvaltningsrevisjonen startet, hadde Bymiljøetaten igangsatt et prosjekt for å ta igjen etterslepet på innhenting av den femårige politiattesten. I forbindelse med revisjonen erkjente etaten at den måtte etablere bedre rutiner for utsendelse av foreløpig svar. Etaten ga også uttrykk for at den ville rette opp vedtaksmaler slik at disse ble i samsvar med bestemmelsen i forvaltningsloven § 27 tredje ledd for de enkelte sakstyper. Kommunerevisjonen legger derfor til grunn at etaten allerede har iverksatt tiltak eller besluttet å gjennomføre tiltak på flere av punktene hvor rapporten har konstatert avvik.

Kommunerevisjonen anbefaler i tillegg at Bymiljøetaten iverksetter tiltak rettet mot de øvrige deler av saksbehandlingen der det er konstatert avvik, for å sikre at blant annet

- veilednings- og utredningsplikten oppfylles i saker om ansiennitetsberegning
- mulighetene for kontroll og informasjonsinnhenting benyttes, i den forbindelse bør etaten også vurdere behovet for ytterligere dialog med politiet om deres informasjonsplikt

Uttalelser til rapporten

Rapporten ble sendt til Bymiljøetaten og byråden for miljø og samferdsel for uttalelse. Bymiljøetaten avga uttalelse i brev 14.08.2014, og Byrådsavdeling for miljø og samferdsel avga uttalelse i brev 20.08.2014.

Bymiljøetaten delte i all hovedsak Kommunerevisjonens vurderinger og konklusjoner. Etaten ga også uttrykk for at rapporten var relevant og nyttig for å kunne gjennomføre konkrete forbedringer i saksbehandlingen av drosjeløyvesaker.

Byrådsavdeling for miljø og samferdsel ga også uttrykk for at rapporten var nyttig, og at den i stor grad var enig i rapportens konklusjoner og anbefalinger.

Både etaten og byrådsavdelingen hadde kommentarer til enkelte punkter i rapporten. Kommunerevisjonen har foretatt enkelte presiseringer og mindre endringer i den endelige rapporten på bakgrunn av kommentarene. Dette er det redegjort ytterligere for i kapittel 10.

1. Innledning

Kommunerevisjonen har gjennomført forvaltningsrevisjon av Bymiljøetatens behandling av drosjeløyvesaker.

Drosjeløyve er behovsprøvd. I Oslo kommune er løyveantallet per i dag fastsatt til 1780. Drosjeløyve er et økonomisk gode som gir innehaveren rett til å drive transport utenfor rute med motorvogn.

Oslo kommune har tidligere hatt utfordringer knyttet til blant annet løyvetildelingen, noe som har vært påpekt i flere rapporter. Saksbehandlingsfeil på drosjeløyveområdet har også medført erstatningsansvar for kommunen i flere saker.

1.1 Formål og bakgrunn

Formålet med prosjektet har vært å undersøke om Bymiljøetatens behandling av drosjeløyvesaker er i samsvar med gjeldende regelverk, samt bidra til en eventuell forbedring av behandlingen.

God myndighetsutøvelse på drosjeløyveområdet er viktig for å sikre likebehandling og redusere risikoen både for misligheter og for erstatningskrav grunnet feil saksbehandling.

1.1.1 Tidligere revisjoner

Det er gjennomført flere revisjoner av Oslo kommunes myndighetsutøvelse på drosjeområdet både i regi av Kommunerevisjonen og av eller på oppdrag fra Seksjon for intern revisjon ved Byrådslederens kontor.

Kommunerevisjonens rapport 6/2008 Behandling av drosjeløyvesaker

I rapport 6/2008 vurderte Kommunerevisjonen kommunens rutiner og praksis for behandling av drosjeløyvesaker. Undersøkelsen var rettet

mot daværende Samferdselsetaten og omhandlet praksis for behandling av drosjeløyvesaker som ble avsluttet i 2006 og 2007. Ansvaret for drosjeløyvesaker ble i 2008 flyttet fra Samferdselsetaten til Næringsetaten. I mars 2012 fikk Bymiljøetaten ansvaret.

På bakgrunn av funnene kom Kommune-revisjonen blant annet med anbefalinger om at

- det burde innføres tilstrekkelig kvalitets-sikring av beregninger og kontroll av søkerens ansiennitet
- det burde vurderes tiltak for å sikre at politi-attester ble behandlet i tråd med forskrift og interne retningslinjer
- det burde vurderes tiltak som kunne gi kommunen bedre informasjon om brudd på yrkestransportloven

I uttalelsene til rapporten ble det gitt uttrykk for at det skulle gjøres endringer på bakgrunn av flere av anbefalingene.

Ved bystyrets behandling av rapporten 04.03.2009, sak 44, ble kontrollutvalget bedt om å foreta en oppfølgende revisjon etter at endringer som fulgte av bystyrets vedtak i sak 43/09 om byrådssak 117/08 *Oslo kommune som løyvemyndighet* var gjennomført. Endringene innebar blant annet å oppheve løyvehaveres bindingstid, opprette felles ansiennitetsliste for tildeling av ledige løyver og endre drosjereglementet.

I senere saker i kontrollutvalget var det enighet om å utsette ny revisjon av kommunens behandling av drosjeløyvesaker inntil ny forskrift var implementert. Ny forskrift om godkjenning og drift av drosjesentraler og drosjeløyver i Oslo kommune (drosjeforskriften) ble vedtatt 15.05.2013, sak 145, og iverksatt 23.05.2013.

Undersøkelser i regi av Seksjon for intern revisjon

Med bakgrunn i fremsatte påstander rettet mot ansatte i Samferdselsetaten fikk PwC våren 2007 i oppdrag fra Seksjon for intern revisjon i kommunen å granske forhold i etaten. PwC oppsummerte i sin rapport i desember 2007 at det var avdekket mangler i saksbehandlingen når det gjaldt godkjenning av drosjesentraler, tildeling av drosjeløyver og anskaffelser av transporttjenester, som generelt medfører vesentlig risiko for uforvarlig forvaltningskultur og brudd på likhetsprinsippet. PwC-granskningen viste blant annet at det var personlige relasjoner mellom daværende leder av Transportseksjonen og lederen av en av de undersøkte drosjesentralene (City Taxi).

På bakgrunn av varsel med påstander om svakheter og misligheter knyttet til saksbehandlingen av drosjesaker gjennomførte Seksjon for intern revisjon en undersøkelse av om det var etablert hensiktsmessig internkontroll i Næringsetatens behandling av drosjeløyver. I rapporten datert 25.08.2010 konkluderte Seksjon for intern revisjon med at Næringsetaten hadde et bevisst forhold til dokumentasjon og kontroll i saksbehandlingen, og stort sett hadde etablert tilfredsstillende rutiner for behandling av drosjeløyver. Seksjon for intern revisjon fant ikke holdepunkter for at det var en uforvarlig forvaltningskultur eller indikasjoner på misligheter. Likevel mente Seksjon for intern revisjon at etaten hadde forbedringsmuligheter når det gjaldt å etablere et helhetlig internkontrollsystem som ville sikre at behandlingen av drosjeløyver var i samsvar med gjeldende regelverk og retningslinjer.

1.1.2 Saker for domstolene

En rekke saker knyttet til kommunens saksbehandling av drosjesaker har vært brakt inn for domstolene de siste årene.

Kommunen har i flere saker blitt erstatningsansvarlig overfor drosjesentraler på

grunn av saksbehandlingsfeil knyttet til blant annet habilitet og utredningsplikten.

- Norgestaxi AS og Norgestaxi Oslo AS ble i Borgarting lagmannsretts avgjørelse 28.01.2010 tilkjent erstatning på 10,5 mill. kroner. Lagmannsretten la til grunn at vedtaket om å godkjenne City Taxi AS som drosjesentral i desember 2004 var ugyldig. Ugyldigheten var begrunnet i inhabilitet og manglende varsling.
- Dør til Dør AS (Taxi 2 AS) ble i Borgarting lagmannsretts avgjørelse 09.01.2013 tilkjent erstatning på 6 mill. kroner. Erstatningen var knyttet til at drosjesentralen hadde lidt økonomisk tap i tilknytning til kommunens ugyldige vedtak om å godkjenne City Taxi AS som drosjesentral, jf. kulepunktet ovenfor. Når det gjaldt saker om hasteoverganger, la lagmannsretten til grunn at det var materielt grunnlag for å treffe vedtakene, men at Taxi 2 AS skulle vært ansett som part i sakene, og at selskapet skulle hatt forhåndsvarsel. Lagmannsretten mente også at det hadde skjedd brudd på forvaltningsloven § 17 om utredningsplikten. Disse saksbehandlingsfeilene ga imidlertid ikke grunnlag for erstatning.
- ByTaxi AS ble i Borgarting lagmannsretts avgjørelse 06.09.2012 tilkjent 2,55 mill. kroner i erstatning fordi deres søknader av 07.02.2007 og 07.06.2007 om opprettelse av drosjesentral feilaktig hadde blitt avvist av kommunen henholdsvis 15.03.2007 og 27.06.2007, slik at opprettelsen av sentralen ble forsinket.¹ Lagmannsretten la til grunn at det hadde skjedd grove saksbehandlingsfeil knyttet til blant annet habilitet og forvaltningsloven § 17 om utredningsplikten. Videre ble ByTaxi AS tilkjent 340 000 kroner i erstatning fordi selskapet ikke ble innlemmet i omfordelingsordningen fra det tidspunktet sentralen ble godkjent.

¹ Søknaden ble innvilget 07.09.2007.

I 2003 gjennomførte politiet og skattemyndighetene en større aksjon rettet mot drosjenæringen, og det ble blant annet avdekket at en rekke drosjeeiere hadde gjort seg skyldige i skatte- og avgiftsunndragelser. Disse *drosjesvindelsakene* har medført at kommunen, etter at løyvehaverne har blitt idømt straff, har fattet en rekke vedtak om tilbakekall av drosjeløyver. Mange av disse tilbakekallsvedtakene har også blitt brakt inn for domstolene. I tillegg til selve realitetsvedtakene (gyldigheten av vedtakene om tilbakekall) har domstolene også hatt en rekke saker om midlertidig forføyning (utsatt iverksettelse av tilbakekallsvedtakene inntil klagebehandling er avsluttet) til behandling.

- I Høyesteretts dom 25.03.2010 ble kommunens tilbakekallsvedtak i en sak kjent ugyldig. Høyesterett kom til at overtredelsene oppfylte vilkåret “alvorlig lovovertrødelse” i yrkestransportforskriften § 2 andre ledd, men at vedtaket var ugyldig fordi kommunen automatisk hadde tilbakekalt løyvet uten å vurdere om løyvet *burde* tilbakekalles.
- I senere saker har kommunen i hovedsak fått medhold i at tilbakekallsvedtakene har vært gyldige. Etter ovennevnte dom i 2010 har Høyesterett tatt stilling til fire andre tilbakekallsvedtak. I dommene avsagt 27.03.2014 la Høyesterett til grunn at alle fire tilbakekallsvedtakene var gyldige.

1.1.3 Om drosjeløyveordningen

Løyve er nødvendig for å drive persontransport med motorvogn mot vederlag. Et drosjeløyve gir innehaveren rett og plikt til å drive persontransport utenfor rute med motorvogn. Antall drosjeløyver er av byrådet i Oslo fastsatt til p.t. 1780 løyver.

Alle drosjeløyver skal ha tilslutningsplikt til en godkjent drosjesentral. En hovedoppgave for drosjesentralene er å formidle drosjer til publikum. På undersøkelsestidspunktet var det fem godkjente drosjesentraler i Oslo: ByTaxi

AS, Christiania Taxi AS, Norgestaxi Oslo AS, Oslo Taxi AS og Taxi 2 AS.

Per 05.02.2014 hadde Oslo Taxi AS 1014 løyver, Norgestaxi Oslo AS 401 løyver, Christiania Taxi AS 288 løyver, ByTaxi AS 39 løyver og Taxi 2 AS 37 løyver. Tallene er hentet fra Transportløyveweb.²

Dersom en sentral har flere tilsluttede løyvehavere enn 50 prosent av det totale antallet drosjeløyver, vil det ikke være anledning til å få tildelt drosjeløyve med tilslutningsplikt til eller søke overgang til den aktuelle sentralen. Dette følger av drosjeforskriften § 5 andre ledd.

1.2 Undersøkelsens problemstillinger

Følgende hovedproblemstillinger har vært undersøkt:

- om saker om tildeling av drosjeløyver er behandlet i samsvar med regelverket
- om saker om tilbakekall av drosjeløyver er behandlet i samsvar med regelverket
- om Bymiljøetaten har sørget for at løyvehaverne har fremlagt politiattest hvert femte år
- om saker om overgang til annen sentral er behandlet i samsvar med regelverket
- om saker om bestyrerkontrakt er behandlet i samsvar med regelverket
- om Bymiljøetaten har sørget for å skaffe seg informasjon fra drosjesentralene og løyvehaverne

1.3 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er målestokken som ligger til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger. Kriteriene i denne undersøkelsen er i hovedsak hentet fra

- forvaltningsloven av 10.02.1967
- yrkestransportlova av 21.06.2002 nr. 45
- yrkestransportforskriften av 26.03.2003 nr. 401
- forskrift av 15.05.2013 om godkjenning og drift av drosjesentraler og drosjeløyver i Oslo kommune (drosjeforskriften)

² Tallene viser både ordinære løyver og reserveløyver.

- rundskriv/retningslinjer fra Samferdselsdepartementet

I forvaltningsloven er det regler for saksbehandlingen. Det gjelder blant annet regler i lovens kapittel 2 og 3 om habilitet, foreløpig svar og veiledning som gjelder for all saksbehandling. I tillegg er det regler i lovens kapittel 4, 5 og 6 som bare gjelder for enkeltvedtak, blant annet regler om forhåndsvarsel, utredning, begrunnelse for vedtak og underretning om vedtak.

Reglene/vilkårene for løyvetildeling og tilbakekall av løyver fremgår i stor grad av yrkestransportlova og yrkestransportforskriften. I den kommunale drosjeforskriften kapittel 2 er det blant annet bestemmelser om drosjesentralens plikter, herunder melde- og rapporteringsplikt til løyvemyndigheten. I den kommunale forskriften kapittel 3 er det blant annet bestemmelser om løyvehavers plikter, herunder om løyvehavers rapporteringsplikt til løyvemyndighet, og bestemmelser om overgang til annen drosjesentral.

I tillegg omhandler rundskrivene fra Samferdselsdepartementet blant annet ansiennitetsberegningen og vilkårene for løyvetildeling.

Revisjonskriteriene presenteres innledningsvis i rapportens hovedkapitler, og er nærmere beskrevet i vedlegg 1.

1.4 Metodisk tilnærming og gjennomføring

For problemstillinger knyttet til sakene om tildeling av drosjeløyve, tilbakekall av drosjeløyve, innhenting av ny politiattest, overgang til annen drosjesentral og bestyrerkontrakt har undersøkelsene i hovedsak vært basert på dokumentanalyse. I tillegg til dokumentanalyse har vi også underveis tatt enkelte spørsmål opp med Bymiljøetaten.

Problemstillinger knyttet til informasjonsinnhenting har i hovedsak vært tatt opp i intervjuer med avdelingsdirektøren og en saksbehandler i Transportløyveavdelingen i Bymiljøetaten.

Enkeltsakene vi har gjennomgått, er i hovedsak tilfeldig plukket ut fra lister mottatt fra Bymiljøetaten.

Faktabeskrivelsen er oversendt Bymiljøetaten til verifisering, og er gjennomgått av etaten.

Nærmere redegjørelse for metode og fremgangsmåte samt utvalg av sakene fremkommer i rapportens vedlegg 2.

1.5 Rapportens oppbygning

I kapittel 2 er det innledende informasjon om Bymiljøetaten og saksbehandlingen av drosjeløyvesaker.

Kapittel 3–8 er rapportens hovedkapitler. Der gjennomgås de enkelte kontrollpunkter med revisjonskriterier, fakta og Kommunerevisjonens vurderinger.

I kapittel 9 oppsummeres undersøkelsens konklusjoner og anbefalinger. Samlet oppsummering av rapporten finnes også i det innledende sammendraget.

I kapittel 10 er det redegjort for vesentlige momenter i uttalelsene til Bymiljøetaten og Byrådsavdeling for miljø og samferdsel, samt Kommunerevisjonens vurdering av disse. De mottatte uttalelsene følger i sin helhet som vedlegg 4 og 5 til rapporten.

I vedlegg 1 utdypes revisjonskriteriene. I vedlegg 2 gis det en nærmere redegjørelse for undersøkelsens fremgangsmåte og metode. I vedlegg 3 er faktabeskrivelse og Kommunerevisjonens vurderinger utdypet nærmere i enkelte saker om ansiennitetsberegning.

2. Generelt om Bymiljøetaten og saksbehandlingen av drosjeløyvesaker

Ansvar for drosjeløyvesaker ble overført fra Samferdselsetaten til Næringsetaten fra 01.03.2008. Fra 02.03.2012 har Bymiljøetaten hatt ansvaret. Bymiljøetaten ble opprettet 01.05.2011.

Bymiljøetaten har fått videredelegert kommunens myndighet etter yrkestransportlova, med unntak av myndigheten til å fastsette antall løyver og myndigheten til å opprette nye drosjesentraler. Disse avgjørelsene vedtas av byrådet.

I Bymiljøetaten har Transportløyveavdelingen ansvaret for drosjeløyvesaker. Avdelingen består av én avdelingsdirektør og seks saksbehandlere.

Bymiljøetaten har utarbeidet skriftlige rutiner for flere av sakstypene der det fremgår at formålet med rutinene er å sikre at saksbehandlingen skjer i samsvar med forvaltningsmessige bestemmelser, og at saksbehandlingen skjer raskt og effektivt. Kommunerevisjonen har fått overlevert rutiner for

- kunngjøring av ledige drosjeløyver
- ansiennitetsberegning
- behandling av søknader om drosjeløyve
- behandling av søknader om overgang til annen drosjesentral
- søknad om bestyrerkontrakt, forlengelse og opphør av ett eller flere bestyrerforhold

Kommunerevisjonen har også fått overlevert maler som Bymiljøetaten har utarbeidet til de enkelte sakstyper. Dette gjelder maler for

- brev om foreløpig ansiennitetsberegning
- brev om oppfyllelse av krav før tildeling av drosjeløyve
- vedtak om tildeling av drosjeløyve
- vedtak om avslag på drosjeløyve (én mal for dem som ikke får tilbud om løyve, og én mal for dem som ikke har svart på tilbud om løyve)

- forhåndsvarsel om tilbakekall (to maler om manglende garanti og én mal om at drosjeyrket ikke er hovederverv)
- vedtak om tilbakekall av drosjeløyve (grunnet manglende garanti)
- vedtak om innvilgelse av overgang til annen drosjesentral
- vedtak om innvilgelse av bestyrerkontrakt

Ved overleveringen av rutinebeskrivelsene i mars 2014 var rutinene under revisjon, men det ble opplyst fra avdelingsdirektøren at det var en målsetting at rutinene skulle være ferdige i løpet av første halvår 2014. Det ble også opplyst at det ville bli utarbeidet nye maler til de ulike vedtakene, og at etaten i den forbindelse ville ha særlig oppmerksomhet på merknader fra Kommunerevisjonen til de gjennomgåtte vedtakene.

I intervju med avdelingsdirektøren og en saksbehandler ble habilitetsvurderinger tatt opp. Både avdelingsdirektøren og saksbehandleren uttalte at saksbehandlerne var bevisste på habilitet, blant annet ut fra tidligere saker om dette.

Når det gjaldt kontroll av saksbehandlingen, opplyste avdelingsdirektøren i intervju at hovedkontrollen av at saksbehandlingen var forsvarlig, og at vedtakene var riktige, ble utført ved leders kontroll. Videre viste avdelingsdirektøren til at avdelingen jobbet mye med de samme sakstypene, og at de benyttet maler. Saker som ikke gikk på å treffe vedtak, var det som hovedregel sidemannskontroll på. Dette gjaldt for eksempel brev med foreløpig ansiennitetsberegning, ifølge avdelingsdirektøren. I de sakene Kommunerevisjonen har gjennomgått i denne undersøkelsen, var enkeltvedtakene elektronisk godkjent av både leder og saksbehandler. Brevene med foreløpig ansiennitetsberegning var elektronisk godkjent av to saksbehandlere.

Videre var notatene om kontroll av politiattester underskrevet av både leder og saksbehandler.

Når det gjaldt saksmengden, viste avdelingsdirektøren til at den hadde vært spesiell i flere år, på grunn av drosjesvindelsakene og på grunn av erstatningssaker i forbindelse med opprettelsen av nye drosjesentraler / tildeling av nye drosjeløyver på 2000-tallet. Situasjonen fra våren 2013 hadde imidlertid vært noe ekstraordinær. Ved utlysningen av ledige drosjeløyver i mars 2013 var det et par år siden forrige utlysning, og det kom over 450 søknader. Tre saksbehandlere var bundet opp med drosjetildeling fra våren 2013 og nesten frem til mai 2014. De siste rettskraftige dommene i drosjesvindelsakene

kom også i denne perioden, slik at det måtte fattes vedtak om tilbakekall av disse løyvene. I tillegg hadde etaten en del arbeid med den nye drosjeforskriften som trådte i kraft i mai 2013. Selv om saksmengden hadde vært ekstra stor siden 2013, var det også mye arbeid i 2011 og 2012 med drosjeløyvesaker. Det ble da fattet vedtak i de fleste drosjesvindelsakene, og det var omfattende saksbehandling i mange saker om utsatt iverksettelse. Dette er saker der det anmodes om at løyvet ikke skal tilbakekalles før klagesaken er behandlet / endelig dom foreligger. I tillegg ble en rekke saker om utsatt iverksettelse brakt inn for Oslo byfogdembete, og avgjørelser ble også anket til lagmannsretten.

3. Saker om tildeling av løyve

I dette kapittelet har vi sett på om Bymiljøetaten har tildelt drosjeløyver i samsvar med regelverket.

Kommunerevisjonen fant i 2008 at systemet for beregning og kontroll av ansiennitet kunne forbedres, og at praksis for behandling av politiattester var mangelfull.

I henhold til yrkestransportforskriften § 37 skal ledige løyver kunngjøres. Søkere med to års ansiennitet som full tids drosjefører i løyvedistriktet har fortrinnsrett til ledige løyver. For å få tildelt drosjeløyve må søkere også oppfylle krav om god vandel, tilfredsstillende økonomisk evne og tilstrekkelig faglig kompetanse.

3.1 Revisjonskriterier

Vi har lagt følgende revisjonskriterier til grunn:

- Ansienniteten skal beregnes i samsvar med yrkestransportforskriften § 43. Det følger blant annet av bestemmelsen at ansiennitet som full tids drosjesjåfør kun regnes dersom drosjeyrket er utøvd som hovedervert, og at tidligere opparbeidet ansiennitet bortfaller ved fravær fra yrket over tre år. Avbrudd inntil ett år på grunn av sykdom legitimert ved sykemelding, svangerskap eller militærtjeneste regnes ikke som fravær.
- Det skal sendes foreløpig svar i samsvar med bestemmelsen i forvaltningsloven § 11a dersom en søknad/henvendelse ikke kan ferdigbehandles innen én måned etter mottak. I det foreløpige svaret skal det så vidt mulig angis når svar kan ventes. Det skal sendes nytt foreløpig svar / forsinkelsesmelding dersom angitt tid ikke kan overholdes.
- Sakene skal være forsvarlig opplyst før vedtak treffes.
- Før løyve kan tildeles, må det vurderes om søkeren har innsendt nødvendig dokumentasjon for kravene til vandel,

økonomi og faglige kvalifikasjoner, og om disse kravene er oppfylt. Løyve kan bare tildeles dersom kravene er oppfylt. Innsendte politiattester, skatteattester og bekreftelser fra konkursregisteret skal ikke være eldre enn tre måneder. Poliattester skal makuleres etter at klagefristen er ute.

- Det skal treffes skriftlige enkeltvedtak for alle søkerne. Ved underretningen om vedtaket skal det opplyses om klageadgang, klagefrist, klageinstans, nærmere fremgangsmåte ved klage og retten til å se saksdokumentene.

3.2 Faktabeskrivelse

3.2.1 Bymiljøetatens rutiner

Bymiljøetaten hadde skriftlige rutiner for henholdsvis kunngjøring av ledige drosjeløyver, ansiennitetsberegning og behandling av søknad om drosjeløyve.³ Rutinene for ansiennitetsberegning beskrev for det første hva som skulle utføres i etatens system for saksbehandling, dokumenthåndtering og arkivering (Public) og i fagsystemet for forvaltning av løyveordningen Transportløyveweb (LøyveWeb).⁴ Om selve ansiennitetsberegningen sto det:

Ansiennitet beregnes i år og måneder – år for år – basert på fremlagt dokumentasjon fra søkeren. Det beregnes kun ansiennitet for år som ikke allerede er registrert/beregnet med mindre søkeren har bedt om og fremlagt dokumentasjon for tidligere år. Startdato må være før den 15. for at hele måneden skal kunne godskrives.

Rutinene for behandling av søknad beskrev arbeidstrinnene fra utsendelse av tilbud om ledig drosjeløyve til vedtak ble fattet,

³ Rutine 2.1, 2.2 og 2.3. Rutinene vi fikk oversendt, var utarbeidet i januar 2014, og Kommunerevisjonen ble informert om at disse var under revisjon.

⁴ Transportløyveweb benyttes av alle fylkeskommuner. Dette er et informasjonsregister som blant annet viser hvem som innehar løyve. Ansiennitetsberegningen registreres også i systemet.

herunder hva som skulle utføres i Public og Transportløyveweb. I rutinene het det blant annet:

Søker med lengst ansiennitet på løpende ansiennitetsliste skal tilbys det ledige drosjeløyvet.

Opprett nytt utgående dokument i den aktuelle søkeren sin sak i Public – se mal “oppfyllelse av krav før tildeling av drosjeløyve”.

Saken til søker gjennomgås og med hensyn til hvilken dokumentasjon vedkommende må fremlegge og dette tas inn i brevet.

Sjekk at dokumentasjonen er i original og registrer attestenes dato fortløpende i LøyveWeb.

Når komplett dokumentasjon er mottatt:

- Oppdater ansienniteten i LøyveWeb.
- Er søker sykemeldt må det fremlegges friskmelding før tildeling.
- Har søker annet yrke i tillegg må oppsigelse eventuelt bekreftelse på reduksjon av stilling fremlegges.
- Har søker anmerkninger på vandelsattesten innhentes henholdsvis forelegg og/eller dom, og det foretas vandelsvurdering – se mal.
- Har søker restanser til skatteetaten eller kemner, eller er under konkursbehandling må det foretas en vurdering av om søker fyller økonomikravet, se mal. [...]

Skjema for kontroll av politiattest fylles ut og legges til avdelingsdirektør. [...]

Vedtak om tildeling jf mal ..., vedlagt ansiennitetsbok og giro, sendes søker. [...]

Politiattesten makuleres tre uker etter vedtaksdato, kontrollskjema sendes dokumentasjonssenteret for skanning. [...]

Dersom søker ikke fyller kravet til vandel, økonomi eller har tilstrekkelig ansiennitet fattes vedtak om avslag på søknad – se mal.

Etaten hadde på undersøkelsestidspunktet ikke utarbeidet alle malene rutinene viste til, men hadde imidlertid utarbeidet maler for foreløpig ansiennitetsberegning, oppfyllelse av krav før tildeling, innvilgelse og avslag på drosjeløyve (avslag for dem som ikke fikk tilbud om løyve / ikke hadde svart på tilbud om løyve).

Etaten la opp til en todelt prosess ved tildeling av drosjeløyver:

- Først foretok etaten en foreløpig ansiennitetsberegning, og søkerne fikk frist for å legge frem eventuell manglende dokumentasjon. Etter at ansienniteten var korrigeret, ble det utarbeidet en ansiennitetsliste, og de med lengst ansiennitet ble tilskrevet med frist for å legge frem dokumentasjon for blant annet vandel og økonomi. De ble også bedt om å dokumentere ansiennitet frem til tildelingstidspunktet.
- Deretter vurderte etaten om kravene til vandel, økonomi og faglig kompetanse var oppfylt. I tillegg ble ansienniteten på dette tidspunktet fastsatt.

3.2.2 Etatens kunngjøring av ledige løyver 01.03.2013

Bymiljøetaten kunngjorde ledige løyver i Aftenposten 01.03.2013. I kunngjøringen var det henvist til etatens internettside for “fullstendig informasjon og søknadsskjema”. I den fullstendige kunngjøringsteksten som sto på etatens internettside, var det blant annet informert om hvilken dokumentasjon som måtte innleveres fra søker, blant annet ansiennitetsbok for alle arbeidsforhold som var ansiennitetsgivende til og med 2012.⁵ I tillegg til søknadsskjema var det også et eget informasjonsskriv om søknadsprosessen på internettsiden. Etaten hadde mottatt 457 søknader ved søknadsfristens utløp 02.04.2013.

I november 2013 hadde etaten utarbeidet en ansiennitetsliste som viste ansiennitet per 31.12.2012 for de 457 søknadene. Da listen ble publisert 20.11.2013, var det 190 ledige drosjeløyver, og etaten tilskrev de første 190 på listen. Listen var rangert slik at de med

⁵ I ansiennitetsboken føres ansettelsestid og bruttolønn i perioden. Det skal være underskrift fra løyvehaver for alle arbeidsforhold. Også fravær som gir ansiennitet (sykdom, svangerskap eller militærtjeneste), føres inn i ansiennitetsboken med underskrifter fra aktuell myndighet (NAV, lege eller militær myndighet).

høyest ansiennitet sto først. Per 01.05.2014 hadde etaten også tilskrevet de neste 52 søkerne på ansiennitetslisten. At flere ble tilskrevet, skyldtes ifølge etaten at noen av søkerne som ble tilskrevet i første omgang, hadde gitt beskjed om at de likevel ikke ønsket løyve, eller ikke hadde besvart etatens brev om oppfylning av krav. Videre var det også noen søkere som ved den endelige ansiennitetsberegningen fikk avslag enten fordi ansienniteten ikke var tilstrekkelig, eller fordi de ikke oppfylte kravet til vandel eller økonomi.

3.2.3 Ansiennitetsberegninger

Som omtalt over kunngjorde Bymiljøetaten 01.03.2013 ledige drosjeløyver i Oslo med søknadsfrist 02.04.2013. Vi har gjennomgått sakene til 20 av søkerne:

- 11 saker der søker hadde fått innvilget løyve
- 6 saker der søker hadde fått avslag
- 3 saker der søker ikke hadde fått tilbud om løyve per 14.03.2014 (fordi søker ikke hadde tilstrekkelig ansiennitet)

Vår gjennomgang viste at etaten i alle de utvalgte sakene tilskrev hver søker og opplyste om foreløpig beregnet ansiennitet i år og måneder per 31.12.2012. Søkerne fikk utskrift fra ansiennitetsberegningen i Transportløyveweb, og etaten ba i brevet om innsending av nærmere angitt dokumentasjon der dette manglet.

For søkere som hadde søkt løyve tidligere, beregnet etaten kun ansiennitet for år som ikke allerede var registrert/beregnet, med mindre søkeren spesielt ba om og fremla dokumentasjon for tidligere år. I kunngjøringen på etatens hjemmeside sto det at for drosjesjåfører "som har søkt tidligere, skal søknaden kun vedlegges dokumentasjon for år som ikke allerede er godkjent". I informasjon om utlysningen på etatens hjemmeside var det også påpekt at det bare krevdes dokumentasjon for de årene det ikke var godkjent ansiennitet for tidligere. Dette gjaldt flere av sakene i

vårt utvalg. Kommunerevisjonen har for disse sakene ikke gjennomgått dokumentasjon som ble innsendt i tidligere søknadsomganger.

Vi tok opp ansiennitetsberegningen i enkelte av de 20 gjennomgåtte sakene med etaten. Dette gjaldt blant annet tre saker der søkerne ikke hadde fått godkjent ansiennitet for én eller flere måneder og ansiennitetsboken eller lønns- og trekkoppgaver viste bruttolønn over kravet for å få godkjent ansiennitet. Videre gjaldt det én sak der søkeren hadde fått avslag på grunn av ansiennitetsbortfall, og to saker der søkerne ikke hadde fått godkjent ansiennitet på grunn av mottak av dagpenger. Videre tok vi opp spørsmål knyttet til ferie i én sak. Se nærmere faktabeskrivelse for disse sakene i vedlegg 3.

3.3 Kommunerevisjonens vurderinger – ansiennitetsberegninger

Kommunerevisjonen merker seg at Bymiljøetaten hadde utarbeidet rutiner som omhandlet ansiennitetsberegningen, hvor det blant annet sto at ansiennitetsberegningen skulle baseres på fremlagt dokumentasjon fra søkeren, og at det bare skulle beregnes ansiennitet for år som ikke allerede var registrert/beregnet, med mindre søkeren spesielt ba om og fremla dokumentasjon for tidligere år. Forutsatt at søkerne får tilstrekkelig informasjon, har ikke Kommunerevisjonen innvendinger til et slikt utgangspunkt. Kommunerevisjonen stiller imidlertid spørsmål ved om etaten har gitt tilstrekkelig veiledning/informasjon til søkerne om at de for å få en ny beregning spesielt må be om dette eller spesielt vise til at ny dokumentasjon er fremlagt. Vi kan ikke se at det i kunngjøringene eller informasjonen til kunngjøringene var opplyst om at søkerne spesifikt burde si fra dersom de la frem ny dokumentasjon og/eller ønsket ny beregning.

Å få tildelt drosjeløyve er et økonomisk gode som kan ha stor betydning for søkerne, og det er viktig at løyvemyndigheten beregner ansienniteten riktig slik at det er de med

lengst ansiennitet som tildeles løyve. Etatens praksis med å sende brev med foreløpig ansiennitetsberegning til alle søkerne bidro til riktig ansiennitetsberegning fordi søkerne da fikk anledning til å legge frem manglende dokumentasjon.

For 14 av de gjennomgåtte sakene har ikke Kommunerevisjonen innvendinger til ansiennitetsberegningen. Her synes sakene å være forsvarlig opplyst, og ansiennitetsberegningen synes å være i samsvar med yrkestransportforskriften § 43. For de øvrige 6 sakene er Kommunerevisjonens vurdering enten at etaten kan ha lagt feil fakta til grunn for beregningen, eller at det kan stilles spørsmål ved om etaten i tilstrekkelig grad har overholdt sin utrednings- eller veiledningsplikt. Veiledningsplikten innebærer blant annet å gi parter veiledning om hva som gjelder for ansiennitetsberegningen på drosjeløyveområdet. Dette fikk ikke betydning for løyvetildelingen bortsett fra i én av disse sakene, hvor det kan ha blitt en forsinkelse i tildelingen. Se nærmere vurdering i vedlegg 3.

3.4 Faktabeskrivelse – øvrige forhold

3.4.1 Foreløpig svar / orientering om forventet saksbehandlingstid

I Bymiljøetatens rutiner for behandling av søknad om drosjeløyve var ikke foreløpig svar omhandlet.

I 19 av de 20 gjennomgåtte sakene hadde etaten sendt ut foreløpig svar etter mottak av søknad. I én sak var det ikke sendt foreløpig svar. I de foreløpige svarene, som ble sendt ut i mars/april 2013 til søkerne, skrev etaten at den ville komme tilbake med en foreløpig ansiennitetsberegning i løpet av tre måneder, dvs. innen juni/juli 2013. Flere av søkerne mottok brev med foreløpig ansiennitetsberegning etter angitt tid, for eksempel var det 4 av de 20 søkerne som mottok foreløpig ansiennitetsberegning i

september/oktober 2013. I disse sakene der etaten brukte mer enn tre måneder på den foreløpige beregningen, orienterte etaten ikke om forsinkelsen. Avdelingsdirektøren har overfor Kommunerevisjonen kommentert at etaten hadde fokus på gjennomføring av ansiennitetsberegning og tildelingsprosess samt den nye kommunale forskriften, og at etaten ikke hadde samme fokus på å sende ut nye brev om saksbehandlingstid.

Etter den foreløpige ansiennitetsberegningen ga etaten ingen skriftlig orientering om forventet behandlingstid direkte til de 457 søkerne. De første 190 på ansiennitetslisten ble ifølge etaten tilskrevet i november/desember 2013 med tilbud om løyve forutsatt at de innen en angitt frist dokumenterte krav knyttet til blant annet vandel og økonomi. Fra søknadene ble mottatt til vedtak ble truffet i de første sakene, gikk det ca. ti måneder, og flere av søkerne hadde ikke fått vedtak ett år etter søknadsfristen. De som ikke hadde fått brev med tilbud om løyve, hadde ikke fått noen skriftlig tilbakemelding fra etaten etter det foreløpige svaret i mars/april 2013 og det senere brevet med foreløpig ansiennitetsberegning.

Avdelingsdirektøren har overfor Kommunerevisjonen uttalt at selv om det ikke ble sendt brev til den enkelte, har etaten jevnlig lagt ut informasjon på etatens internettside om status i tildelingsprosessen samt sendt informasjon til sentralene om dette "slik at søkere har blitt oppdatert om fremdriften i tildelingsprosessen". Den 20.11.2013 ble ansiennitetslisten publisert på etatens internettside sammen med informasjon om tildelingsprosessen. Samme dag sendte også etaten informasjon til alle sentralene om tildelingsprosessen. Videre ble oppdatert informasjon om hvor langt etaten var kommet i tildelingsprosessen og på ansiennitetslisten med hensyn til utsending av brev om oppfylging av krav, lagt ut på internettsiden den 11.12.2013. Ifølge etaten ble oppdatert informasjon også lagt ut i månedsskiftet januar/februar, februar/

mars og mars/april 2014. Ifølge etaten hadde den også, sammen med Skatt øst og Taxiforbundet, invitert de 350 første på ansiennitetslisten til et informasjonsmøte 02.04.2014 for nye løyvehavere og søkere om løyve. På dette møtet informerte etaten også om tildelingsprosessen. I starten av juni 2014 opplyste etaten at de som ikke hadde fått tilbud om ledig løyve på det tidspunktet, hadde fått avslag på sin søknad og hadde blitt oppfordret til å søke ved den nye utlysningen av ledige løyver, 16.06.2014.

3.4.2 Krav til vandel, økonomi og faglig kompetanse

Som det fremgår av kapittel 3.2.1, inneholdt Bymiljøetatens rutiner føringer for kontroll av vandels- og økonomikravet. I tillegg var det utarbeidet en mal for innvilgelse av drosjeløyve der vandel, økonomi og faglig kompetanse var omhandlet.

I vårt utvalg var det relevant å innhente politiattest i 17 av sakene der løyve enten var innvilget (11 saker) eller var avslått (6 saker). Politiattestene var ikke arkivert på noen av disse sakene, men for samtlige av disse fremgikk det av notat på sakene at politiattest, som ikke var eldre enn tre måneder, var lagt frem og vurdert. Notat om at makulering var foretatt, lå ikke på alle sakene, men for noen av sakene var ikke klagefristen gått ut på undersøkelsestidspunktet.

For samtlige elleve saker der løyve var tildelt, var det stilt garanti på 77 000 kroner.⁶ I disse sakene var det også lagt frem attest fra kemneren, skatteetaten og konkursregisteret. Attestene var ikke eldre enn tre måneder.

I samtlige saker der løyve var tildelt, var det også lagt frem dokumentasjon for faglig kompetanse dersom søkeren ikke var løyvehaver

fra tidligere.^{7 8}

3.4.3 Vedtak og underretning om vedtaket

Som det fremgår av kapittel 3.2.1, viste Bymiljøetatens rutiner for behandling av søknad om drosjeløyver til mal for vedtak. I malene for tildeling og avslag var det på undersøkelsestidspunktet tatt inn opplysninger om at vedtaket kunne påklages til Oslo kommunes klagenemnd innen tre uker, og at en eventuell klage skulle sendes til Bymiljøetaten. Opplysning om retten til å se saksdokumenter var tatt inn i de to avslagsmalene, men ikke i malen for tildeling.

Det var truffet skriftlige vedtak i 17 av de sakene vi gjennomgikk (de 11 sakene der søker hadde fått innvilget løyve, og de 6 sakene der søker hadde fått avslag). For de 3 sakene der søker ikke hadde fått tilbud om løyve per 14.03.2014, hadde etaten per 05.05.2014 ikke truffet vedtak. Avdelingsdirektøren viste til at det ikke var gitt avslag til de søkerne som sto lenger ned på listen, i og med at disse fortsatt kunne komme i posisjon for tildeling av løyve etter gjeldende liste. Når etaten besluttet å ikke foreta flere tildelinger etter gjeldende liste, ville søkerne få avslag. Som det fremgår foran, opplyste etaten i juni 2014 at de som ikke hadde fått tilbud om ledig løyve på det tidspunktet, hadde fått avslag på sin søknad og blitt oppfordret til å søke ved den nye utlysningen.

Alle de 17 vedtakene var begrunnet av etaten samtidig med at vedtak var truffet. I alle de 17 vedtakene var det også opplyst at vedtakene kunne påklages innen tre uker til kommunens klagenemnd, og at en eventuell klage skulle sendes til Bymiljøetaten. Ingen av vedtakene inneholdt opplysninger om retten til å se saksdokumenter.

⁶ I de øvrige sakene har Kommunerevisjonen ikke sjekket dokumentasjonen for økonomi. Ingen av avslagene var begrunnet i økonomi. I de sakene hvor søkerne ikke hadde fått tilbud om løyve, hadde de heller ikke fått brev om å sende dokumentasjon for at disse kravene var oppfylt.

⁷ Er søkeren løyvehaver fra tidligere, ansees kravet om faglig kompetanse for å være oppfylt.

⁸ I avslagssakene har vi ikke sjekket dette. Ingen av avslagene var begrunnet i faglige kvalifikasjoner.

3.5 Kommunerevisjonens vurderinger – øvrige forhold

Foreløpig svar / orientering om forventet saksbehandlingstid

Med unntak av én sak hadde Bymiljøetaten sendt foreløpig svar etter mottak av søknadene i vårt utvalg. I det foreløpige svaret hadde etaten orientert om at de ville komme tilbake med en foreløpig ansiennitetsberegning i løpet av tre måneder. For flere av sakene hadde etaten imidlertid brukt mer enn tre måneder før den foreløpige beregningen var klar, og det er i strid med bestemmelsen i forvaltningsloven § 11a at etaten ikke sendte forsinkelsesbrev i disse tilfellene.

Etter Kommunerevisjonens vurdering var det også i strid med bestemmelsen i forvaltningsloven § 11a at etaten ikke orienterte den enkelte søker om forventet behandlingstid for søknadene. Selv om etaten fra november 2013 hadde lagt ut informasjon på etatens internettside om *status i tildelingsprosessen*, og også hadde sendt informasjon til sentralene om dette, var dette etter Kommunerevisjonens vurdering ikke tilstrekkelig til å oppfylle bestemmelsen i forvaltningsloven § 11a. Bestemmelsen forutsetter at den enkelte søker orienteres om *forventet behandlingstid* for sin søknad.

Krav til vandel, økonomi og faglig kompetanse

Kommunerevisjonen har i de gjennomgåtte sakene ikke funnet avvik når det gjelder Bymiljøetatens behandling av kravene til vandel ved tildeling av nye løyver.

Kommunerevisjonen har heller ikke funnet avvik når det gjelder etatens behandling av krav til økonomi og faglig kompetanse.

Kommunerevisjonen merker seg at etatens rutiner inneholdt krav til vurdering av vandels- og økonomikravet, og at også vedtaksmalen for tildeling inneholdt opplysninger knyttet til vandel, økonomi og faglig kompetanse. Dette kan bidra til rett saksbehandling på området.

Vedtak og underretning om vedtaket

Bymiljøetaten hadde oppfylt kravet om å treffe skriftlige vedtak i alle de 17 gjennomgåtte sakene der løyve var innvilget eller avslått. For de 3 siste sakene i vårt utvalg legger Kommunerevisjonen til grunn etatens opplysning om at det ikke var truffet vedtak på undersøkelsestidspunktet fordi søkerne fortsatt kunne komme i posisjon for tildeling av løyve.

Videre hadde etaten oppfylt kravene til å opplyse om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåten ved klage for alle de vedtakene vi gjennomgikk. At ingen av avslagene inneholdt opplysninger om retten til å se saksdokumenter, var imidlertid i strid med bestemmelsen i forvaltningsloven § 27 tredje ledd.

4. Saker om tilbakekall av løyve

I dette kapittelet har vi sett på om Bymiljøetaten har tilbakekalt drosjeløyver i samsvar med regelverket.

Kommunerevisjonen fant i 2008 at det ved tilbakekallinger blant annet var utfordringer knyttet til å få innlevert løyvedokumenter fra løyvehaverne.

I henhold til yrkestransportlova § 29 kan løyve tilbakekalles dersom løyvehaveren ikke oppfyller de kravene som er satt i forskrifter og vilkår, eller ikke retter seg etter forskrifter og vilkår som gjelder for å drive virksomheten. Videre kan løyve tilbakekalles uten varsel dersom løyvehaver dør eller går konkurs.

4.1 Revisjonskriterier

Vi har lagt følgende revisjonskriterier til grunn:

- Det skal sendes forhåndsvarsel i samsvar med forvaltningsloven § 16 der det redegjøres for hva saken gjelder, samt settes en frist for uttalelse.
- Sakene skal være forsvarlig opplyst før vedtak om tilbakekall treffes.
- Det må vurderes om vilkårene for tilbakekall er oppfylt, og om dette skal medføre tilbakekall.
- Vedtak om tilbakekall skal begrunnes, og begrunnelsen skal være i samsvar med bestemmelsen i forvaltningsloven § 25. I begrunnelsen skal det redegjøres for reglene og de faktiske forhold som vedtaket bygger på. I tillegg bør de hovedhensynene som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, nevnes.
- Ved underretningen om vedtak om tilbakekall skal det gis opplysning om klageadgang, klagefrist, klageinstans og nærmere fremgangsmåte ved klage. Det skal også opplyses om muligheten til å se saksdokumentene og muligheten til å kreve utsatt iverksettelse.

- Dersom løyvehaver har anmodet om utsatt iverksettelse, skal det tas stilling til begjæringen snarest mulig.
- Dersom det tar uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det sendes foreløpig svar i samsvar med bestemmelsen i forvaltningsloven § 11a.

4.2 Faktabeskrivelse

Vi har gjennomgått til sammen 10 saker om tilbakekall av de totalt 35 tilbakekallssakene Bymiljøetaten hadde påbegynt etter 01.01.2013.

- I seks av sakene var det truffet vedtak om tilbakekall på undersøkelsestidspunktet.
- I fire av sakene var det ikke truffet vedtak om tilbakekall på undersøkelsestidspunktet.
 - I to av sakene innleverte søker selv løyvet etter at forhåndsvarsel var sendt, og etaten hadde ikke truffet vedtak om tilbakekall.
 - I én sak hadde søker etter at forhåndsvarsel var sendt, innlevert dokumentasjon som viste at driveplikten var overholdt, og etaten hadde i brev informert løyvehaver om at det ikke ville bli fattet vedtak om tilbakekall av løyvet.
 - I én sak hadde ikke etaten tatt stilling til om løyvet skulle tilbakekalles.

Etatens skriftlige rutiner omfattet ikke tilbakekallssaker. Etaten hadde imidlertid utarbeidet flere maler for forhåndsvarsel om tilbakekall (manglende garanti og at drosjeyrket ikke var hovederverv). I tillegg hadde etaten utarbeidet en mal for vedtak om tilbakekall knyttet til garanti. Avdelingsdirektøren viste til at vedtak ble fattet i henhold til regelverket og praksis fra Samferdselsdepartementet, og at det i tillegg hadde utkrystallisert seg gjennom rettspraksis i drosjesvindelsakene vurderinger som skulle gjøres i tilbakekallssaker.

Når det gjaldt innlevering av tilbakekalte drosjeløyver, var dette i liten grad problematisk, ifølge avdelingsdirektøren. Etaten satte en dato i vedtaket for når løyvet ville bli sperret, og sendte melding til drosjesentralen om at den skulle sperre løyvet for kjøring på dette tidspunktet. Det var opp til drosjesentralene å sørge for å sperre løyvene slik at det ikke lenger kunne kjøres på taksameter. Det fremgikk av saksdokumentene i de gjennomgåtte sakene at etaten fulgte opp at sentralene sperret løyvene dersom de ikke bekreftet uoppfordret at dette var gjort. Etaten fulgte ifølge avdelingsdirektøren også opp med purringer overfor løyvehaveren dersom et tilbakekalt løyve ikke ble innlevert. Dette fremgikk også av saksdokumentene vi gjennomgikk.

Forhåndsvarsel

I malene for forhåndsvarsel var det lagt opp til at det skulle redegjøres for hva saken gjaldt, og settes en frist for uttalelse.

Bymiljøetaten hadde sendt forhåndsvarsel i alle de ti sakene vi gjennomgikk. I varslene var det redegjort for hva sakene gjaldt, og det var gitt en frist for uttalelse.

I to av sakene vi gjennomgikk, hadde etaten benyttet ordlyden “vil fatte vedtak om tilbakekalling” i forhåndsvarslet. Ordlyden var også benyttet i en av malene knyttet til garanti.⁹ Etaten har overfor Kommunerevisjonen uttalt at formuleringen kan byttes ut med “vil vurdere å tilbakekalle”.

Opplysning av saken

I malen for tilbakekallsvedtak var det et punkt om vurdering.

Bymiljøetaten hadde i alle de gjennomgåtte sakene der tilbakekallsvedtak var truffet, vurdert saken og konkludert med at løyvehaveren

ikke oppfylte de kravene som var satt, eller ikke hadde rettet seg etter forskrifter og vilkår. I de tilfellene hvor tilbakekallet var begrunnet i at kravet til vandel ikke var oppfylt, var vurderingen for eksempel basert på straffedommer. Deretter hadde etaten i vedtaket vurdert om forholdet skulle medføre tilbakekalling av løyvet.

Begrunnelse og underretning om vedtaket

I malen for tilbakekallsvedtak var det inntatt et punkt om sakens bakgrunn og hjemmel / rettslig grunnlag. Det var også inntatt et punkt med opplysninger om at vedtaket kunne påklages innen tre uker, og at en eventuell klage måtte sendes til Bymiljøetaten som ville sørge for oversendelse til Oslo kommunes klagenemnd. Videre sto det:

Vedrørende utsatt iverksetting av vedtaket (oppsettende virkning) vises til forvaltningsloven § 42. Med de begrensninger som fremgår av §§ 18 og 19 har De rett til å se dokumentene i saken.

Alle de seks tilbakekallsvedtakene vi gjennomgikk, var begrunnet. I begrunnelsene hadde Bymiljøetaten redegjort for reglene som vedtakene bygget på. Etaten hadde også nevnt de faktiske forhold som vedtakene bygget på, og de hovedhensynene som var avgjørende ved avgjørelsene.

For alle de seks tilbakekallsvedtakene var det underrettet om klageadgang, klagefrist og fremgangsmåte ved klage. I tre av vedtakene var det ikke opplyst om klageinstans, men det var opplyst at klagen skulle sendes Bymiljøetaten, som ville oversende saken til rette klageinstans.

I to av vedtakene var det ikke opplyst om muligheten for å kreve utsatt iverksettelse av vedtaket. I disse to sakene hadde imidlertid løyvehavers advokat før vedtaket om tilbakekall ble fattet, anmodet om utsatt iverksettelse.

I to av sakene sto det følgende om utsatt iverksettelse: “Vedrørende utsatt iverksetting

⁹ I malen knyttet til hovedervert var både formuleringen ”vil fatte vedtak” og formuleringen ”vurdere å tilbakekalle” benyttet.

av vedtaket (oppsettende virkning) vises til forvaltningsloven § 42.” Kopi av bestemmelsen var ikke lagt ved. På spørsmål fra Kommunerevisjonen har etaten vurdert det dit hen at den benyttede formuleringen var tilstrekkelig til å oppfylle bestemmelsen i forvaltningsloven § 27 tredje ledd. Etaten uttalte at det fremgikk gjennom den siterte setningen og henvisningen til forvaltningsloven § 42 at løyvehaver kunne be om utsatt iverksettelse.

Vurdering av begjæringer om utsatt iverksettelse

I de to sakene der det var anmodet om utsatt iverksettelse, dvs. at løyvet ikke skulle tilbakekalles før klagesaken var behandlet, hadde Bymiljøetaten vurdert dette. I den ene saken ble anmodningen fremsatt skriftlig før tilbakekallsvedtaket ble truffet, og etaten vurderte den i vedtaket. I den andre saken ble anmodningen fremsatt først i skriftlige kommentarer før vedtaket ble truffet, og senere i klage over tilbakekallsvedtaket. Etaten tok ikke stilling til anmodningen i vedtaket, men ba parten dokumentere enkelte forhold før den kunne ta stilling til anmodningen. Anmodningen om utsatt iverksettelse ble deretter vurdert og innvilget av etaten tolv dager etter mottak av klagen.

Plikten til å besvare henvendelser uten ugrunnet opphold / sende foreløpig svar og opplyse om saksbehandlingstid

Bymiljøetaten hadde, som omtalt over, ikke skriftlige rutiner for tilbakekallsaker. Etaten ga overfor Kommunerevisjonen uttrykk for at den måtte etablere bedre rutiner for utsendelse av foreløpig svar.

I en sak der klage ble fremsatt, ba løyvehavers advokat i klagen om snarlig tilbakemelding om behandlingstid. Etaten hadde ikke gitt tilbakemelding om behandlingstid før saken ble oversendt til klagenemnda ca. to måneder etter at klagen var mottatt.

I en annen sak hadde løyvehavers advokat etter forhåndsvarsel om tilbakekall bedt om at saken ble stilt i bero inntil rettskraftig dom forelå. Saken ble stilt i bero, men etaten ga ikke tilbakemelding på brevet fra advokaten. Om lag ett år senere, da etaten fikk melding fra politiet om at det forelå en rettskraftig dom, sendte etaten nytt forhåndsvarsel. I samme sak ble det fremsatt klage over tilbakekallsvedtaket. Etaten hadde ikke gitt tilbakemelding om behandlingstid før den sendte saken til klagenemnda ca. halvannen måned etter at klagen var mottatt.

I en tredje sak hadde løyvehaveren sendt henvendelse til etaten om å få løyvet tilbake.¹⁰ Det gikk nesten to måneder før henvendelsen ble besvart av etaten. Noen dager før henvendelsen ble besvart, hadde løyvehaveren også møtt opp personlig for å få tilbake løyvet. Etaten hadde ikke sendt foreløpig svar.

I en fjerde sak hadde etaten etter utsendelse av forhåndsvarsel mottatt kommentarer fra løyvehaver og hans regnskapsfører i november 2013. Vedtak var ikke truffet per 02.05.2014, og etaten hadde ikke gitt opplysninger om forventet behandlingstid til løyvehaver.

I de øvrige seks sakene var henvendelsene besvart så tidlig at det ikke var krav til foreløpig svar.

4.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Forhåndsvarsel

I malene for forhåndsvarsel var det i samsvar med bestemmelsen i forvaltningsloven § 16 lagt opp til at det skulle redegjøres for hva saken gjaldt, og gis mulighet og frist for uttalelse. Bymiljøetaten hadde oppfylt plikten til å sende forhåndsvarsel i de ti sakene vi gjennomgikk. Varslene i sakene oppfylte også kravene om at det skal opplyses om hva saken gjelder, og gis mulighet og frist for uttalelse.

¹⁰ I denne saken hadde løyvehaver selv innlevert løyvet etter å ha mottatt varsel om tilbakekall på grunn av manglende garanti.

Kommunerevisjonen oppfatter at etaten var enig i at det var uheldig å benytte ordlyden “vil fatte vedtak om tilbakekalling” i to av de ti forhåndsvarslene.

Opplysning av saken

Bymiljøetaten hadde utarbeidet en mal for tilbakekallsvedtak som etter vår vurdering kunne bidra til at kravet om opplysning av saken ble ivaretatt.

Etter Kommunerevisjonens vurdering synes sakene vi gjennomgikk, også å ha vært forsvarlig opplyst før etaten traff vedtakene om tilbakekall. Etaten hadde i alle disse sakene foretatt vurderinger knyttet til om løyvehaverne hadde brutt kravene som var satt, eller ikke hadde rettet seg etter forskrifter og vilkår. Deretter hadde etaten vurdert om forholdene skulle medføre at løyvene ble tilbakekalt.

Begrunnelse og underretning om vedtaket

I malen for tilbakekallsvedtak var det inntatt punkter som etter vår vurdering tilsa at begrunnelsesplikten skulle oppfylles. Det var også inntatt opplysninger som i stor grad la til rette for at plikten til underretning i forvaltningsloven § 27 tredje ledd ble ivaretatt.

Bymiljøetaten hadde begrunnet alle de gjennomgåtte tilbakekallsvedtakene, og etter Kommunerevisjonens vurdering var begrunnelsene i samsvar med kravene i forvaltningsloven § 25, som blant annet innebærer at det redegjøres for de regler og de faktiske forhold som vedtaket bygger på.

Videre hadde etaten i de gjennomgåtte vedtakene oppfylt plikten i forvaltningsloven § 27 tredje ledd til å underrette om klageadgang, klagefrist og fremgangsmåte ved klage. Det var imidlertid i strid med regelverket at etaten i tre av vedtakene ikke ga opplysninger om klageinstans, men bare opplyste om at etaten ville oversende klagen til “rette klageinstans”. Kommunerevisjonen merker seg i den

forbindelse at etaten opplyste om at den ville endre sine maler for å bedre ivareta dette.

Etter Kommunerevisjonens vurdering opplyste etaten i to av vedtakene heller ikke i tilfredsstillende grad om løyvehavers mulighet til å be om utsatt iverksettelse. Med den formuleringen etaten benyttet i de to vedtakene, kan det etter vår vurdering stilles spørsmål ved om det kom tilstrekkelig frem at løyvehaver hadde adgang/mulighet til å be om utsatt iverksettelse. Det vises her også til at lovbestemmelsen i forvaltningsloven § 42 i dette tilfelle heller ikke var lagt ved vedtaket eller nærmere utdypet. I Geir Woxholth *Forvaltningsloven med kommentarer*, 5. utgave, uttales det følgende på side 478:

Vanligvis vil det ikke være tilstrekkelig bare å vise til § 42 første ledd, da partene sjelden kjenner bestemmelsen eller har tilgang til lovteksten.

I de to sakene der løyvehavers advokat hadde anmodet om utsatt iverksettelse før vedtaket ble truffet, anser Kommunerevisjonen at det ikke var nødvendig å opplyse om muligheten for å be om utsatt iverksettelse ved underretningen om vedtaket.

Vurdering av begjæringer om utsatt iverksettelse

Bymiljøetaten hadde i samsvar med regelverket tatt stilling til begjæringene om utsatt iverksettelse i de to sakene der det var anmodet om dette. Etter Kommunerevisjonens vurdering kan også kravet i forvaltningsloven § 42 om å avgjøre anmodningene “snerest mulig” sies å være oppfylt.

Plikten til å besvare henvendelser uten ugrunnet opphold / sende foreløpig svar og opplyse om saksbehandlingstid

Etter Kommunerevisjonens mening hadde Bymiljøetaten i fire av de ti sakene ikke oppfylt plikten til å svare på henvendelser eller sende foreløpig svar. Kommunerevisjonen merker seg

at etaten vil etablere bedre rutiner for utsendelse av foreløpig svar.

Rutiner

Bymiljøetaten hadde ikke utarbeidet skriftlige rutiner for tilbakekallssaker. Kommunerevisjonen vil på generelt grunnlag påpeke at fravær av skriftlige rutiner kan øke risikoen for feil i saksbehandlingen.

5. Saker om innhenting av ny politiattest

I dette kapittelet har vi sett på om Bymiljøetaten har innhentet ny politiattest i samsvar med regelverket.

I henhold til yrkestransportlova § 26 og yrkestransportforskriften § 6 tredje ledd skal politiattest forelegges løyvemyndigheten på nytt hvert femte år.¹¹ Det følger videre av bestemmelsen i yrkestransportforskriften § 6 første ledd at politiattesten ikke skal være eldre enn tre måneder, og at den skal makuleres.

Gjennom Transportløyveweb får de aktuelle fylkeskommunene varsel, tre måneder før attesten går ut, om at ny politiattest må leveres.

5.1 Revisjonskriterier

Vi har lagt følgende revisjonskriterier til grunn:

- Løyvemyndigheten skal varsle løyvehaver om at ny politiattest må leveres. Varslet må gis så tidlig at løyvehaver får tid til å innhente ny politiattest før femårsperioden utløper.
- Løyvemyndigheten skal kontrollere at innlevert politiattest ikke er eldre enn tre måneder, og vurdere om løyvehaver oppfyller vandelskravet.
- Politiattesten skal makuleres, og ikke arkiveres.

5.2 Faktabeskrivelse

Bymiljøetaten opplyste overfor Kommune-revisjonen at den hadde vært og var på etterskudd når det gjaldt innhenting av nye politiattester. Etaten igangsatte imidlertid et prosjekt høsten 2013 for å få ned restansene og komme à jour med dette arbeidet.

¹¹ Forelegg og betingede dommer fremgår av politiattesten i fem år etter ileggelse/domfellelse. Ubetingede dommer på fengsel inntil seks måneder fremgår av politiattesten i fem år etter endt soning. Dommer på mer enn seks måneder ubetinget fengsel fremgår av politiattesten i ti år etter endt soning.

En oversikt på Transportløyveweb viste at det per 17.03.2014 var 459 løyvehavere (drosje-, selskaps- og handicapløyver) som hadde utgåtte politiattester.¹² Den eldste var utgått 07.11.2011.¹³ Per 07.04.2014, 25.04.2014 og 14.05.2014 var etterslepet henholdsvis 369, 235 og 152 utgåtte politiattester, ifølge oversikten, og per 11.06.2014 var det 50 utgåtte politiattester.

Ifølge etaten hadde den tilsvarende praksis som ved løyvetildelingssaker dersom det var merknader på politiattestene. Etaten innhentet dom og forelegg og foretok vandelsvurdering i et notat som ble lagret på løyvehaverens sak.¹⁴

Vi har gjennomgått ti av de sakene der etaten hadde bedt om ny politiattest i november/ desember 2013.¹⁵ I disse ti sakene var politiattestene utgått før etaten sendte brev til løyvehaverne om ny attest. I alle sakene var det et journalført notat der det fremgikk dato for innlevert politiattest og dato for når politiattesten var makulert. I tillegg var det bekreftet med underskrifter at politiattesten var vurdert av avdelingsdirektøren og en saksbehandler. Det fremgikk ikke av sakene vi gjennomgikk, at det var merknader på politiattestene. Ut fra datoopplysningen var ingen av politiattestene eldre enn tre måneder.

5.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Både oversiktene fra Transportløyveweb og gjennomgangen av de ti enkeltsakene viser at

¹² De aller fleste knytter seg til vanlige drosjeløyver. Ifølge Bymiljøetaten var det bare fem som gjaldt selskaps- eller handicapløyve.

¹³ Til sammen var det seks attester som var utgått i 2011. I 2012 var det én utgått politiattest i hver av månedene januar, februar og juli. I september 2012 var det syv utgåtte attester. Fra oktober 2012 var det mange utgåtte attester.

¹⁴ Ved forelegg ble det ut fra hjemmelen i hvert enkelt tilfelle vurdert om forelegget skulle innhentes. Hjemmelen for forelegget fremgikk av politiattesten.

¹⁵ Det totale antallet saker i november og desember 2013 der etaten hadde bedt om ny politiattest, var 139.

Bymiljøetaten hadde etterspurt ny politiattest *etter* at tidligere politiattest var gått ut, selv om slike attester skulle vært innhentet før utløpet av femårsperioden. Når etaten ikke sørger for å innhente politiattest før utløpet av femårsperioden, medfører det økt risiko for at personer uten tilfredsstillende vandel har drosjeløyve.

Etaten så at den hadde et etterslep på dette området. Oversiktene fra Transportløyveweb viste imidlertid at etterslepet ble redusert betraktelig i løpet av undersøkelsesperioden.

Kommunerevisjonen har ut fra de kontrollene vi har utført, ikke funnet avvik når det gjelder etatens kontroll, vurdering og makulering av de innleverte politiattestene.

6. Saker om overgang til annen drosjesentral

I dette kapittelet har vi sett på om Bymiljøetaten har behandlet saker om overgang til annen drosjesentral i samsvar med regelverket.

Etter § 20 i den nye kommunale drosjeforskriften kan en løyvehaver søke om overgang til annen drosjesentral. Det følger videre av bestemmelsen at det ikke kan innvilges overgang til drosjesentral som har 50 prosent eller mer av det totale løyvetallet i Oslo. Det er kun dette løyvetaket på 50 prosent som er avslagsgrunn, og det er ingen fast søknadsfrist eller tilslutningsperiode.

Overgang kan imidlertid først innvilges tre måneder etter at vedtaket er fattet. Tidligere måtte en løyvehaver blant annet som hovedregel ha vært tilknyttet drosjesentralen i minst to år før det kunne søkes om overgang til en annen sentral.¹⁶

6.1 Revisjonskriterier

Vi har lagt følgende revisjonskriterier til grunn:

- Søknad kan bare innvilges dersom søknaden gjelder overgang til drosjesentral som ikke har 50 prosent eller mer av det totale antallet løyver.
- Avslag på søknad om overgang skal begrunnes, og begrunnelsen skal være i samsvar med bestemmelsen i forvaltningsloven § 25. I begrunnelsen skal det redegjøres for reglene og de faktiske forholdene som vedtaket bygger på. I tillegg bør de hovedhensynene som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, nevnes. Begrunnelsen skal gis samtidig som vedtaket treffes.¹⁷
- Ved underretningen om vedtaket skal det opplyses om retten til å se saksdokumentene. Dersom vedtaket kan påklages av løyvehaver, skal det også opplyses om

klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåten ved klage.

6.2 Faktabeskrivelse

Bymiljøetaten hadde utarbeidet rutiner for søknader og mal for vedtak om overgang til annen drosjesentral.¹⁸ I rutinene sto det blant annet at saksbehandler skulle kontrollere om søknaden kunne innvilges, og fatte vedtak om overgang i henhold til malen.

På etatens internettside var det opplyst at overgang “kan tidligst skje tre måneder etter at etaten har fattet vedtak om overgang”. Etaten hadde også utarbeidet et eget søknadsskjema for overgang. Skjemaet kunne lastes ned på etatens internettside, der det også var informasjon om overgang. Søknadsskjemaet hadde et felt som het “Tidspunkt for overgang ... (dato)”, der det var meningen at søker skulle fylle ut ønsket tidspunkt for overgang. Under dette punktet var det også opplyst om dato for overgang:

Kan tidligst være 3 og en halv måned etter at søknad er sendt Bymiljøetaten. Dersom løyvehaver ikke oppgir en dato for overgang, vil etaten sette dato for overgang 3 måneder etter vedtaket.

Vi har gjennomgått til sammen ti saker som gjaldt overgang til annen drosjesentral i perioden august–desember 2013.¹⁹ I ni av sakene var overgang til annen sentral innvilget. I disse sakene var det søkt om overgang til sentraler som hadde mindre enn 50 prosent av det totale antallet løyver. I den siste saken var søknad om overgang til Oslo Taxi avslått.

Etaten hadde ikke opplyst om klageadgang, klagefrist, klageinstans, nærmere fremgangsmåte ved klage og retten til å se

¹⁶ Det var en unntaksbestemmelse om hasteovergang i overgangsreglementet § 4.

¹⁷ Dersom en søknad innvilges, og det ikke er grunn til å tro at vedkommende er misfornøyd, er det ikke plikt til samtidig begrunnelse.

¹⁸ Rutinene vi fikk oversendt, var utarbeidet i mai 2013, og Kommunerevisjonen ble informert om at disse var under revisjon.

¹⁹ Totalt var det 57 søknader om overgang som ble behandlet i denne perioden, hvorav 56 ble innvilget.

saksdokumenter i de sakene hvor etaten hadde innvilget overgang. Etaten opplyste at den blant annet på bakgrunn av en skriftlig uttalelse fra Kommuneadvokaten hadde gjort en vurdering av spørsmålet om opplysning om klagerett, og kommet frem til at det ikke var krav til slike opplysninger i vedtak der søker fikk innvilget sin søknad. I den skriftlige uttalelsen etaten henviste til, tok Kommuneadvokaten blant annet stilling til om en løyvehaver hadde adgang til å trekke en overgangssøknad etter vedtak. Uttalelsen var ikke direkte knyttet til forvaltningsloven § 27 tredje ledd. Kommuneadvokaten hadde konkludert med at løyvehavere som hadde fått søknaden “fullt ut imøtekommet”, ikke hadde rett til å påklage vedtaket / trekke søknaden etter at vedtaket var fattet.

Under punktet “Tidspunkt for overgang ... (dato)” hadde søkeren i én av de ni sakene oppgitt samme dato som overgang ble innvilget, og i en annen av sakene hadde ikke søkeren oppgitt dato under punktet. I fire av sakene hadde søkeren oppgitt en tidligere dato, og i tre av sakene hadde søkeren oppgitt “snarest”.

I saken der søknaden om overgang ble avslått, hadde etaten begrunnet avslaget. Det var vist til bestemmelsen i drosjeforskriften § 20 om at det ikke innvilges overgang til sentral som har mer enn 50 prosent av det totale antallet løyver, og at Oslo Taxi, som søkeren hadde søkt om overgang til, hadde over 50 prosent av det totale antallet løyver. Videre hadde etaten opplyst om klageadgang, klagefrist, klageinstans, nærmere fremgangsmåte ved klage og retten til å se saksdokumenter.

6.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Bymiljøetatens innvilgelse av overgang i ni saker og avslag i én sak er i samsvar med regelverket. Etaten hadde bare innvilget overgang i de tilfeller hvor det var søkt om overgang til en drosjesentral som ikke hadde 50 prosent eller mer av det totale antallet løyver.

Videre hadde etaten gitt samtidig begrunnelse i saken der overgang ble avslått, og oppfylte dermed bestemmelsen om begrunnelse i forvaltningsloven § 24. Innholdet i begrunnelsen var også i samsvar med kravet i forvaltningsloven § 25 idet det var redegjort for regler og faktiske forhold som vedtaket bygget på.

Etter Kommunerevisjonens vurdering var det i strid med bestemmelsen i forvaltningsloven § 27 tredje ledd at det i de ni sakene der overgang ble innvilget, ikke var opplyst om retten til å se saksdokumenter.

I de fire sakene der søkeren hadde ønsket/ oppgitt en tidligere dato for overgang, mener Kommunerevisjonen at søkerne ikke kan sies å ha fått fullt medhold siden overgang ikke ble innvilget fra ønsket tidspunkt. Det samme gjelder de tre sakene der søkerne hadde oppgitt “snarest”. Etter Kommunerevisjonens vurdering skulle det vært opplyst om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte ved klage også i disse syv sakene.

Kommunerevisjonen merker seg at etaten hadde utarbeidet rutiner, vedtaksmal og søknadsskjema for overgang til annen drosjesentral.

7. Saker om bestyrerkontrakt

I dette kapittelet har vi sett på om Bymiljøetaten har behandlet saker om bestyrerkontrakt i samsvar med regelverket.

Kommunerevisjonen fant i 2008 enkelte mangler knyttet til dokumenter som skulle vært innlevert i saker om bestyrerkontrakter.

Dersom en løyvehaver blir midlertidig ute av stand til å lede og drifte sitt løyve, kan han søke bestyrerkontrakt. Det følger av yrkestransportforskriften § 51 at bestyrerkontrakt maksimalt kan innvilges for tre år.

7.1 Revisjonskriterier

Vi har lagt følgende revisjonskriterier til grunn:

- Det skal gis foreløpig svar i samsvar med bestemmelsen i forvaltningsloven § 11a dersom en søknad/henvendelse ikke kan besvares i løpet av én måned etter at den er mottatt.
- Sakene skal være forsvarlig opplyst før vedtak treffes. Søkeren/løyvehaveren skal ha innlevert selvangivelse for siste år og dokumentasjon for sykdom. Bestyreren skal ha stilt garanti på 43 000 kroner, og skal i tillegg ha innlevert attester fra kemneren, skatteetaten og konkursregisteret.
- Ved underretningen om vedtaket skal det gis opplysning om klageadgang, klagefrist, klageinstans, nærmere fremgangsmåte ved klage og muligheten til å se saksdokumentene.

7.2 Faktabeskrivelse

Bymiljøetaten hadde utarbeidet rutiner for søknader om bestyrerkontrakt og forlengelser.²⁰ I rutinene sto det blant annet at etaten behandlet søknad om bestyrerkontrakt når søknaden var komplett, og at bestyrer skulle innlevere ny

kemnerattest, skatteattest og konkursattest ved hver søknad.

Etaten hadde også utarbeidet et søknadsskjema og en mal for bestyrerkontrakt. Videre hadde etaten utarbeidet et friskmeldingsskjema som skulle fylles ut og innleveres ved overtagelse av drosjeløyve etter endt bestyrerkontrakt. Disse skjemaene lå på etatens internettside sammen med informasjon om bestyrerordningen. Av søknadsskjemaet fremgikk det at søkeren ved søknad første år skulle innlevere bestyrerkontrakt, utvidet legeerklæring eller sykemelding og selvangivelse for siste år. Ved søknad om forlengelse av bestyrerkontrakt ved andre og tredje år (etter at søkeren var gått over på attføring/rehabilitering) skulle søkeren innlevere utvidet legeerklæring og selvangivelse for siste år. Det fremgikk også av søknadsskjemaet at bestyreren måtte innlevere attest fra kemner, attest fra skatteetaten og attest fra konkursregisteret. Bestyreren måtte i tillegg stille en garanti på 43 000 kroner.

Vi har gjennomgått til sammen fem saker der det var bestyrerordning per 14.03.2014.²¹ I to av sakene var det flere søknader (første gangs søknad om bestyrerkontrakt og søknader om forlengelser). I de tre andre sakene var det bare én søknad.

I én av sakene der det var flere søknader om forlengelse, gikk det ca. 45 dager fra etaten mottok den ene søknaden om forlengelse, til henvendelsen ble besvart / vedtak ble truffet. Det ble ikke sendt foreløpig svar i saken. For de øvrige søknadene i denne saken og søknadene i de andre sakene ble søknadene/henvendelsene besvart innen én måned etter at de var mottatt.

I den andre saken der det var flere søknader om forlengelse, var ikke selvangivelsen for

²⁰ Rutine 2.6. Rutinen var utarbeidet i januar 2014, og Kommunerevisjonen ble informert om at rutinene var under revisjon.

²¹ Ifølge en oversikt mottatt fra Bymiljøetaten var det bestyrerordning for 54 løyver per 14.03.2014.

2010, som skulle vært fremlagt til en av forlengelsessøknadene, blant dokumentene i saken. I vedtaket sto det imidlertid at selvangivelsen var innlevert. Etter å ha tatt forholdet opp med etaten, opplyste avdelingsdirektøren at etaten ikke kunne finne selvangivelsen, og at det var mulig at den var sendt saksbehandler per e-post, og at den ikke hadde blitt registrert i saksbehandlingssystemet. I den samme saken har ikke Kommunerevisjonen fått fremlagt attest fra kemneren, skatteetaten og konkursregisteret for de to siste søknadene om forlengelse. Etaten opplyste at de ikke fant disse attestene. I de øvrige fire sakene har Kommunerevisjonen fått fremlagt dokumentasjon på at attester fra kemneren, skatteetaten og konkursregisteret var levert, og at disse ikke var eldre enn tre måneder. I hovedsak var de fremlagte attestene registrert på bestyrerens sak. Avdelingsdirektøren viste til at det hadde variert noe hvorvidt attester ble registrert på saken til bestyreren eller på saken til søkeren (bortbestyreren), og at det for dem som bestyrte flere løyver, kunne være en utfordring å gjenfinne attestene siden de ble benyttet i flere saker. Avdelingsdirektøren opplyste videre at han fra juni 2014 hadde innført at det skulle registreres kopi av attestene på saken til søkeren (bortbestyreren) for å sikre at attester ble knyttet til søknaden om bestyrer også i arkivsystemet, og for å gjøre det enklere å kontrollere i ettertid.

I alle de fem sakene hadde bestyreren stilt nødvendig garanti.

I én sak var det lagt frem attest fra kemneren som viste restanse på forskuddstrekk med 52 000 kroner og på arbeidsgiveravgift med 22 000 kroner. Etter opplysninger fra etaten hadde den en praksis på at restanser under 77 000 kroner var akseptabelt.

Etaten hadde i samtlige vedtak opplyst om klageadgang, klagefrist, klageinstans, nærmere fremgangsmåte ved klage og retten til å se saksdokumenter.

7.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Kommunerevisjonen merker seg at Bymiljøetaten hadde utarbeidet rutiner knyttet til behandling av bestyrerkontrakter, noe som la til rette for forsvarlig saksbehandling på området. Etter Kommunerevisjonens vurdering hadde etaten imidlertid ikke oppfylt bestemmelsen i forvaltningsloven § 11a om foreløpig svar i den ene av de fem sakene vi gjennomgikk.

For én av sakene var ikke selvangivelsen til en av søknadene om forlengelse arkivert på søkerens sak. For den samme søkeren hadde heller ikke Kommunerevisjonen fått fremlagt attester fra kemneren, skatteetaten og konkursregisteret for to av søknadene om forlengelse. Kommunerevisjonen kan ikke slå fast at disse dokumentene forelå på det tidspunktet vedtakene ble truffet. Dette gjør det vanskelig å konkludere med hensyn til om saken var tilstrekkelig opplyst. For de øvrige sakene er Kommunerevisjonen av den oppfatning at sakene synes å ha vært forsvarlig opplyst før vedtak ble truffet.

I samsvar med bestemmelsen i forvaltningsloven § 27 tredje ledd hadde etaten ved underretningen om vedtakene opplyst om klageadgang, klagefrist, klageinstans, nærmere fremgangsmåte ved klage og retten til å se saksdokumentene.

8. Kontroll og informasjonsinnhenting

I dette kapittelet har vi blant annet sett på om Bymiljøetaten har skaffet seg informasjon fra drosjesentralene og løyvehaverne.

I rapporten fra 2008 konkluderte Kommune-revisjonen med at det var mangelfulle rutiner for systematisk informasjonsinnhenting fra drosjesentralene, og at praksis for informasjons-utveksling med politiet også var mangelfull.

I den nye kommunale drosjeforskriften §§ 15 og 19 er det inntatt bestemmelser om rapporteringsplikt for drosjesentraler og løyvehavere til løyvemyndigheten. Videre gir drosjeforskriften § 31 løyvemyndigheten rett til å kontrollere at drosjesentraler og løyvehavere overholder sine forpliktelser.

8.1 Revisjonskriterier

Vi har lagt følgende revisjonskriterier til grunn:

- Løyvemyndigheten bør påse og kontrollere at drosjesentralene og løyvehaverne oppfyller rapporteringsplikten etter bestemmelsene i drosjeforskriften §§ 15 og 19, jf. § 31.
 - Drosjesentralene skal blant annet sende inn revidert årsregnskap og årsberetning samt informasjon om hvor mye hvert løyve har kjørt, innen 31.07. hvert år. I tillegg plikter sentralene å rapportere om eventuelle brudd på sentralens vedtekter, yrkestransportlovgivningen eller regler i drosjeforskriften uten ugrunnet opphold og hvert kvartal å rapportere om antall klager fra publikum.
 - Løyvehaverne plikter blant annet innen åtte dager å melde fra om endring av bopels- eller forretningsadresse og straks å gi underretning dersom driveplikten ikke kan overholdes eller driften av løyvet opphører.

8.2 Faktabeskrivelse

Drosjesentralene og løyvehaverne

Ut fra Bymiljøetatens opplysninger hadde den i liten grad fått informasjon fra drosjesentralene og løyvehaverne etter ikrafttredelsen av drosjeforskriften 23.05.2013.

Når det gjaldt drosjesentralene, hadde ikke etaten bedt om særskilt informasjon fra disse etter at den nye drosjeforskriften trådte i kraft. Utover at Oslo Taxi hadde rapportert et par saker, hadde ikke etaten mottatt informasjon fra drosjesentralene om brudd på regelverket eller rapporter om antall klager. Etaten hadde heller ikke mottatt regnskap/årsberetning eller rapporter om løyvenes utnyttelsesgrad innen 31.07.2013. Etaten hadde imidlertid på revisjonstidspunktet påbegynt arbeidet med regodkjenning av eksisterende sentraler, og hadde i den forbindelse blant annet mottatt opplysninger om løyvenes utnyttelsesgrad.

Etter uttalelse fra avdelingsdirektøren var det etatens ansvar at drosjesentralene ikke hadde hatt fokus på rapporteringsbestemmelsene, fordi etaten overfor sentralene hadde gitt uttrykk for at den skulle komme tilbake til hvordan sentralene skulle rapportere. Ifølge avdelingsdirektøren ønsket etaten å legge opp ordningen slik at den kunne fungere i kontrollarbeidet og i forbindelse med behovsvurdering av antall drosjeløyver, samt at ordningen sikret god og sammenlignbar informasjon. Ifølge avdelingsdirektøren hadde etaten gjennomført separate møter med alle drosjesentralene i perioden 17.01.2014–03.02.2014 der blant annet rapportering fra sentralene ble tatt opp. Avdelingsdirektøren opplyste videre at dette var et prioriteringsspørsmål, og at etaten hadde hatt hovedfokus på arbeidet med løyvetildelinger, tilbakekall og bestyrerkontrakter. Det ble

videre opplyst at ressursbegrensninger hadde medført at etaten i mindre grad hadde fokusert på informasjonsinnhenting og kontroll med drosjesentraler og løyvehavere, men at dette arbeidet ville bli prioritert i 2014. Avdelingsdirektøren oppga også at etaten i den forbindelse ønsket å starte et arbeid med å systematisere kontrollarbeidet og utvikle risikobasert kontroll.

I forbindelse med ikrafttreddelsen av ny drosjeforskrift sendte etaten et brev til alle løyveholderne om nytt regelverk. Brevet, datert 24.06.2013, henviste videre til etatens nettsider, der det var lagt ut informasjon om forskriften særlig rettet mot løyveholderne, drosjesentraler og drosjesjåfører. Den informasjonen som var rettet spesielt mot løyveholderne, omhandlet blant annet rapporteringspliktene løyveholderne hadde etter forskriftens § 19. Informasjonen på nettsidene omfattet blant annet følgende punkt:

Løyveholderes rapporteringsplikt

Vaktliste (oversikt over drosjesjåfører) skal oppbevares i tre år og seks måneder.

Plikter å underrette om endring av bopels- eller forretningsadresse til enhetsregisteret og løyvemyndigheten innen 8 dager.

Plikter å sende kopi av trygdevedtak til løyvemyndigheten to uker etter at det er mottatt.

Andre kilder til informasjon

Politiet

I henhold til påtaleinstruksen § 5-5 skal politiet straks underrette løyvemyndighetene dersom en løyveholder blir siktet for en straffbar handling som kan få betydning for tillatelsen.²²

I alvorlige tilfeller skal melding gis allerede når etterforskning iverksettes. Det skal også gis underretning om sakens avgjørelse.

Bymiljøetaten opplyste at den i liten grad fikk opplysninger fra politiet om forhold knyttet til løyveholderne. Etaten hadde for eksempel ikke

fått dommer tilsendt uoppfordret, noe som ble oppdaget i forbindelse med drosjesvindelsakene. Etaten oppga imidlertid at den hadde igangsatt et samarbeid med førerkortkontoret i Oslo politidistrikt for å få etablert bedre rutiner når det gjaldt dommer fra Oslo politidistrikt.²³

Etaten opplyste også at det hendte at politiet kontaktet etaten i forbindelse med at de hadde hatt kontroller av drosjer.

Statens vegvesen

Statens vegvesen kan utføre kontroll av blant annet drosjeløyver med hjemmel i yrkestransportlova § 38. Bymiljøetatens oppfatning var at Statens vegvesen ga tilbakemelding når de hadde hatt kontroller om gyldige løyver. Det eksisterte også standardiserte skjemaer til dette. Saksbehandlere fra avdelingen hadde også ved to anledninger de senere årene deltatt på Statens vegvesens kontroller.

Øvrige instanser

Bymiljøetaten ga uttrykk for at informasjon fra kredittinstitusjoner om garanti fungerte bra. Etaten fikk brev fra garantisten når det ble meldt krav i en løyveholders garanti eller garantien var sagt opp.

Videre har etaten tilgang til både arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret og folkeregisteret, og etaten oppga at den brukte disse registrene i forbindelse med blant annet kontroll av hovederverv. I tillegg kunne arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret gi indikasjoner på ulovlige bestyrerforhold som kunne følges opp videre.

Informasjon om konkurs ble varslet av Brønnøysundregistrene gjennom Transportløyveweb. I Transportløyveweb ble det også lagt inn andre endringer, som for eksempel bytte av daglig

²² Kapittel 5 i påtaleinstruksen ble opphevet fra 01.07.2014, men tilsvarende bestemmelse er inntatt i § 10-7 i politiregisterforskriften av 20.09.2013 nr. 1097, som trådte i kraft 01.07.2014.

²³ Førerkortkontoret utsteder kjøreseddel for ti år av gangen, og da skal det samtidig gjøres en vandelsvurdering.

leder og gateadresse. På grunn av mengden av endringer kunne det ifølge etaten være vanskelig for etaten å fange opp konkursinformasjon via Transportløyvewebs kobling til enhetsregisteret i Brønnøysund. Etaten fikk imidlertid som regel informasjon om konkurs gjennom garantiopplysninger fra kredittinstitusjoner.

Etaten fikk normalt ikke opplysninger fra NAV og skattemyndighetene utover det løyvehaverne selv fremla. Etaten viste blant annet til at skattemyndighetene hadde en egen taushetspliktbestemmelse som vanskeliggjorde deling av informasjon.

8.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Basert på den informasjonen som Kommunerevisjonen har fått fra Bymiljøetaten, hadde etaten i liten grad benyttet mulighetene for kontroll og informasjonsinnhenting fra drosjesentraler og løyvehavere slik den nye drosjeforskriften gir muligheter for. Etaten hadde orientert om rapporteringspliktene

i drosjeforskriften og tatt initiativ overfor drosjesentralene til å avklare rutiner for rapporteringen, men etaten hadde ennå ikke mottatt rapporter i henhold til forskriften. Etaten hadde så langt ikke prioritert arbeidet. Ut fra etatens opplysninger har Kommunerevisjonen lagt til grunn at etaten vil igangsette kontrollarbeid i løpet av 2014.

Etaten fikk også viktig informasjon fra andre virksomheter og etater som kunne danne grunnlag for oppfølging og vurdering av løyveforhold. Kommunerevisjonen merker seg imidlertid at informasjonsflyten fra politiet syntes noe tilfeldig, og at etaten ikke var sikker på at den fikk all relevant informasjon om løyvehavere på tross av politiets informasjonsplikt.

Det har vist seg at dette er en bransje med utfordringer og risiko, og mangelfull kontroll, informasjon og informasjonsinnhenting kan øke risikoen for forskjellsbehandling, misligheter og erstatningskrav grunnet feil saksbehandling.

9. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger

I det følgende presenteres Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger.

9.1 Konklusjoner

Gjennomgangen av de enkelte sakstypene har vist at Bymiljøetatens behandling av drosjeløyvesaker i stor grad var i samsvar med gjeldende regelverk. Blant annet fant ikke Kommunerevisjonen avvik når det gjaldt behandlingen av kravene til vandel, økonomi og faglig kompetanse, plikten til å sende forhåndsvarsel eller kravene til begrunnelse. Bymiljøetatens kontroll, vurdering og makulering av politiattester var også i samsvar med regelverket.

Undersøkelsen avdekket samtidig noen mangler knyttet til blant annet ansiennitetsberegninger, innhenting av politiattest, samt etatens kontroll med og informasjonsinnhenting fra drosjesentralene og løyvehaverne. Mangler knyttet til ansiennitetsberegninger kan medføre at løyver ikke blir tildelt de som faktisk har lengst ansiennitet. Mangler knyttet til innhenting av politiattest og etatens kontroll og informasjonsinnhenting kan medføre at personer som ikke oppfyller vandelskravet eller øvrige krav, har løyver. I tillegg var det også avvik knyttet til etatens bruk av foreløpig svar og opplysninger i vedtakene.

9.2 Anbefalinger

Før revisjonen startet, hadde Bymiljøetaten igangsatt et prosjekt for å ta igjen etterslepet på innhenting av den femårige politiattesten. I forbindelse med revisjonen oppga etaten at den måtte etablere bedre rutiner for utsendelse av foreløpig svar. Etaten ga også uttrykk for at den ville rette opp vedtaksmaler slik at disse ble i samsvar med bestemmelsen i forvaltningsloven § 27 tredje ledd for de enkelte sakstyper. Kommunerevisjonen legger derfor til grunn at etaten allerede har iverksatt tiltak eller besluttet å gjennomføre tiltak på flere av punktene der rapporten har konstatert avvik.

Kommunerevisjonen anbefaler i tillegg at Bymiljøetaten iverksetter tiltak rettet mot de øvrige delene av saksbehandlingen der det er konstatert avvik, for blant annet å sikre at

- veilednings- og utredningsplikten oppfylles i saker om ansiennitetsberegning
- mulighetene for kontroll og informasjonsinnhenting benyttes, i den forbindelse bør etaten også vurdere behovet for ytterligere dialog med politiet om deres informasjonsplikt

10. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurderinger av disse

Rapport til uttalelse ble sendt Bymiljøetaten og byråden for miljø og samferdsel 27.06.2014. Bymiljøetaten avga uttalelse til rapporten i brev 14.08.2014. Byrådsavdeling for miljø og samferdsel avga uttalelse i brev 20.08.2014. Uttalelsene følger som vedlegg 4 og 5 til rapporten.

I det følgende oppsummerer og kommenterer Kommunerevisjonen de viktigste punktene i uttalelsene.

10.1 Bymiljøetaten

Bymiljøetaten skrev at den i all hovedsak delte Kommunerevisjonens vurderinger og konklusjoner, og at den fant rapporten relevant og nyttig for å kunne gjennomføre konkrete forbedringer i saksbehandlingen av drosjeløyvesaker.

Når det gjaldt tiltak viste etaten til rapportens punkt 9.2 om at den allerede hadde igangsatt flere tiltak for å rette opp avvik som hadde blitt avdekket underveis i revisjonen. Etaten hadde ikke fått mulighet til å ta hensyn til Kommunerevisjonens vurderinger og anbefalinger ved utformingen av utlysningstekst og veiledningsmateriell i forbindelse med utlysningen i juni 2014, men opplyste at den ville ta med seg dette i det videre arbeidet med behandlingen av disse søknadene. Etaten opplyste også at den nå hadde fastsatt nye rutinebeskrivelser for Transportløyveavdelingens oppgaver, og at den var i ferd med å revidere og utarbeide maler/standardbrev. I den forbindelse var rapporten og innspill fra Kommunerevisjonen blitt hensyntatt.

Etaten sluttet seg også til Kommune-revisjonens anbefalinger. Om veilednings- og utredningsplikten i saker om ansiennitetsberegning, uttalte etaten at dette er noe den er

konstant oppmerksom på, og at innspillet fra Kommunerevisjonen ville bli tatt med i arbeidet med fremtidige ansiennitetsberegninger, herunder de som gjennomføres i 2014. Videre skrev etaten at kontroll og informasjonsinnhenting hadde måttet utstå av kapasitetsmessige årsaker, men at etaten hadde planer for å iverksette dette arbeidet høsten 2014.

Etaten hadde kommentarer til enkelte av rapportens konklusjoner. Til spørsmålet om søkere får tilstrekkelig informasjon om at de ikke får fornyet beregning av tidligere års godskrevet ansiennitet med mindre de spesifikt ber om dette, påpekte etaten blant annet at det bare er unntaksvis at søkere i ettertid mottar dokumentasjon som kan innebære endring av tidligere beregning. Etaten presiserte at dersom det legges frem ny dokumentasjon, vil det året dokumentasjonen gjelder for bli beregnet på nytt, selv om søkeren ikke spesifikt har bedt om dette. Etaten ville imidlertid innta en standardtekst i den foreløpige ansiennitetsberegningen der det gjøres oppmerksom på at søker som ønsker tidligere ansiennitet beregnet på nytt, uten å levere ny dokumentasjon, spesifikt må be om en ny beregning av en tidligere periode.

Etaten ga uttrykk for at Kommunerevisjonen er noe upresis når det i punkt 3.3 uttales at det i seks saker stilles spørsmål ved om etaten enten kan ha lagt feil fakta til grunn for beregningen, eller at det kan stilles spørsmål om etaten i tilstrekkelig grad har overholdt sin utrednings- eller veiledningsplikt. Etter etatens vurdering kan det gi grunnlag for misforståelser at det ikke skilles mellom de saker der Kommunerevisjonen mener at det kan foreligge feil i fakta, og de saker der Kommunerevisjonen mener det kan være brudd på utrednings- eller veiledningsplikten.

Til kapittelet om saker om overgang til annen drosjesentral påpekte etaten at det ikke var korrekt at etaten hadde uttrykt at det ikke var klageadgang fordi en klage ikke kunne føre frem. Etaten presiserte at etatens standpunkt er at innvilgede søknader om overgang etter etatens vurdering er fullt ut imøtekommet, uavhengig av hvilket tidspunkt løyvehaver har oppført som ønsket tidspunkt for overgang på søknadsskjemaet. Etaten uttalte videre at den ikke var enig med Kommunerevisjonens vurdering om når en søker om overgang kunne sies å ha fått fullt medhold. Etaten skrev:

Etter drosjeforskriften § 20 andre ledd, har søkere krav på overgang til annen drosjesentral, med mindre sentralen har mer enn 50 % av det totale løyvetallet i Oslo. Overgang kan “tidligst innvilges tre måneder etter at vedtaket er fattet”, jf. § 20 andre ledd. Etaten mener en løyvehaver som søker om overgang, og får overgang til ønsket sentral i henhold til ovennevnte bestemmelse, får søknaden fullt ut innvilget.

Kommunerevisjonens vurdering synes å være basert på at etaten i søknadsskjemaet om overgang, har inntatt et felt der søker selv kan sette tidspunkt for ønsket overgang. Dette er gjort som en service overfor søker, slik at han kan be om et bestemt tidspunkt som vil passe for ham, i forhold til oppsigelse av avtaler med den sentralen han er tilknyttet, eller andre forhold.

Etaten kan vanskelig se at det på bakgrunn av denne utformingen av søknadsskjemaet, kan utledes at søknaden ikke er fullt ut imøtekommet. Ettersom Kommunerevisjonen har stilt spørsmål ved dette, vil etaten vurdere å fjerne feltet med tidspunkt for ønsket overgang fra søknadsskjemaet. Dersom dette feltet fjernes, er etaten av den oppfatning at det er klart at en innvilget overgangssøknad blir fullt ut imøtekommet.

Til kapittel 8 om kontroll og informasjonsinnhenting uttalte etaten at Kommunerevisjonens vurderinger blir upresise så lenge henvisningen til kapasitetsutfordringer ikke inntas i vurderingene. Om kapasitetsutfordringene viste etaten til at den i 2013/2014 måtte behandle 450 søknader om drosjeløyver, og at det også var nødvendig at etaten prioriterte å slutføre behandlingen av tilbakekallssaker som følger av

skattesvindelsakene og å implementere den nye drosjeforskriften.

Etaten mente også at punkt 9.1 andre avsnitt blir noe upresist. Etaten viste til at det omfatter to ulike forhold: at kontroll av krav for å få løyve ved tildeling er oppfylt og løpende kontroll av at vilkårene for å ha løyve er oppfylt.

10.2 Byrådsavdeling for miljø og samferdsel

Byrådsavdeling for miljø og samferdsel skrev i sin uttalelse at den i stor grad er enig i rapportens konklusjoner og anbefalinger, og at den oppfatter rapporten som nyttig. Byrådsavdelingen bemerket også at det var nyttig å se at etatens behandling stort sett er i tråd med gjeldende regelverk, særlig tatt i betraktning at kommunen har en relativt ny lokal forskrift.

Når det gjaldt tiltak uttalte byrådsavdelingen at den ville sørge for at mulighetene for kontroll og informasjonsinnhenting hos sentralene utnyttet i større grad.

Byrådsavdelingen kommenterte et par punkter spesielt. For det første viste byrådsavdelingen til at den hadde fått opplyst “at Bymiljøetaten vil innta en standardtekst i den foreløpige ansiennitetsberegningen hvor det fremkommer at det spesifikt må bes om ny beregning av tidligere ansiennitet”. Byrådsavdelingen uttalte at dette burde fremkomme i rapporten.

Byrådsavdelingen hadde også kommentarer til rapportens punkt om innvilgelse av overgang til annen drosjesentral. Byrådsavdelingen var ikke enig med Kommunerevisjonens konklusjon om at søkerne ikke hadde fått fullt medhold når de ikke ble innvilget overgang på ønsket tidspunkt. Byrådsavdelingen skrev blant annet at dersom det i løpet av prosessen var uttalt at en klage ikke ville kunne føre frem, hadde dette kun vært for å illustrere at det var snakk om et vedtak som er innvilget fullt ut og ikke ensbetydende

med at etaten hadde forhåndsvurdert en eventuell klage og av denne grunn ikke opplyst om klageadgang. Byrådsavdelingen understreket videre at bakgrunnen for etatens praksis er "at innvilgelse av overgang fra første mulige overgangsdato i henhold til regelverket, anses som en full innvilgelse".

10.3 Kommunerevisjonens vurdering av høringsuttalelsene

Kommunerevisjonen merker seg at Bymiljøetaten og byrådsavdelingen i all hovedsak deler Kommunerevisjonens vurderinger og konklusjoner, og at begge finner rapporten nyttig.

Kommunerevisjonen merker seg også at rapporten er hensyntatt av Bymiljøetaten i arbeidet med å fastsette nye rutinebeskrivelser og arbeidet med å revidere/utarbeide nye maler/standardbrev. Videre merker Kommunerevisjonen seg at etaten vil ta innspillet knyttet til veilednings- og utredningsplikten i saker om ansiennitetsberegning med seg i arbeidet med fremtidige ansiennitetsberegninger, og at den vil innta ny standardtekst i foreløpig ansiennitetsberegning. Etaten har for øvrig presisert at dersom det ble lagt frem ny dokumentasjon, ville det året dokumentasjonen gjelder for bli beregnet på nytt, selv om søkeren ikke spesifikt ba om dette. I de oversendte rutinebeskrivelsene fremkom det at det bare ble beregnet ansiennitet "for år som ikke allerede er registrert/beregnet med mindre søkeren spesielt har bedt om og fremlagt dokumentasjon for tidligere år" (vår understrekning). Kommunerevisjonen er kjent med at rutinene var under revisjon på undersøkelsestidspunktet.

Til punktet om kontroll og informasjon-innhenting merker Kommunerevisjonen seg etatens opplysning om at den har planer for å iverksette arbeid med dette høsten 2014, og byrådsavdelingens opplysning om at den vil sørge for at mulighetene for kontroll og informasjonsinnhenting hos sentralene utnyttes i større grad.

Når det gjelder kommentarene knyttet til klageadgang i overgangssaker, ble etatens muntlige uttalelser i forhåndspresentasjonen 25.06.2014 oppfattet av Kommunerevisjonens representanter slik at etaten mente det ikke var klageadgang fordi en klage ikke kunne føre frem. Ut fra presiseringene i høringsuttalelsene har vi imidlertid foretatt endringer i punkt 6.3. Kommunerevisjonen fastholder standpunktet om at det i syv av sakene skulle vært opplyst om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte ved klage. Bymiljøetatens og byrådsavdelingens standpunkt synes å være at en søker har fått fullt medhold når søkeren har fått innvilget overgang fra første mulige overgangsdato i henhold til regelverket. Etter Kommunerevisjonens mening er det imidlertid søknadens innhold, dvs. hva søkeren har søkt om, som er avgjørende når det skal tas stilling til om en søker har fått fullt medhold. I fire av de syv sakene hadde søkerne oppgitt en tidligere dato for overgang enn innvilget dato. Etter Kommunerevisjonens vurdering fikk ikke disse fire søkerne innvilget overgang på det tidspunktet de må sies å ha søkt om overgang på. I de tre sakene søkerne hadde oppgitt "snaest", er det også sannsynlig, eller kan ikke utelukkes, at søkerne har ment et tidligere tidspunkt for overgang enn det som ble innvilget. Selv om regelverket på dette punktet må sies å være klart, slik at en klage over tidspunktet for overgang i disse sakene ikke ville ført frem, er ikke dette avgjørende for klageadgangen.

Etaten har kommentert at vurderingene i kapittel 8 blir upresise så lenge henvisningen til kapasitetsutfordringer ikke er inntatt. Kommunerevisjonen viser til at det under faktabeskrivelsen i kapittel 8 fremgår at dette har vært et prioriteringsspørsmål for etaten, og at det i sammendraget også er inntatt en setning om at etaten har uttrykt at ressursbegrensninger har medført at arbeidet først starter opp i løpet av 2014. Ut fra etatens kommentarer har vi imidlertid presisert dette ytterligere i faktabeskrivelsen i kapittel 8.

Ut fra etatens kommentarer har vi også foretatt en mindre språklig endring i punkt 9.1 andre avsnitt for å prøve å få det klarere frem at dette omfatter to ulike forhold: kontroll av krav for å få løyve ved tildeling og løpende kontroll av vilkårene for å ha løyve. Tilsvarende endring er også foretatt i hovedbudskapet. Dette innebærer imidlertid ingen innholdsmessige endringer i konklusjon og hovedbudskap.

Etaten har også kommentert at Kommune-revisjonen er noe upresis i punkt 3.3 når det ikke skilles mellom hvilke saker det kan foreligge feil i faktum og der det kan være brudd på utrednings- eller veiledningsplikten. Vi har ikke funnet grunn til å gjøre noen endringer i

dette punktet. Punkt 3.3 er en oppsummering når det gjelder ansiennitetsberegningen, og de enkelte sakene er nærmere omtalt i vedlegg 3 til rapporten.

Når det gjelder byrådsavdelingens kommentar om at det burde fremkomme i rapporten at Bymiljøetaten “vil innta en standardtekst i den foreløpige ansiennitetsberegningen hvor det fremkommer at det spesifikt må bes om ny beregning av tidligere ansiennitet”, vises til at dette er tiltak som etaten har redegjort for i sin høringsuttalelse. Dette fremkommer i rapportens punkt 10.1.

Referanser

a) Referanser fra Oslo kommune

FOR 15.05.2013 nr. 490 om godkjenning og drift av drosjesentraler og drosjeløyver i Oslo kommune

b) Eksterne referanser

LOV 2002-06-21 nr. 45 om yrkestransport med motorvogn og fartøy (yrkestransportlova)

LOV 1967-02-10 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

FOR 2003-03-26 nr. 401 om yrkestransport innenlands med motorvogn og fartøy (yrkestransportforskriften)

Forvaltningsloven med kommentarer, Geir Woxholth, Gyldendal Norsk Forlag, 2011

Samferdselsdepartementet rundskriv N-3/2003 – Nye forskrifter til yrkestransportlova

Vedlegg 1 Revisjonskriterier

1. Saker om tildeling av løyve

Revisjonskriterier:

- Ansienniteten skal beregnes i samsvar med yrkestransportforskriften § 43. Det følger blant annet av bestemmelsen at ansiennitet som full tids drosjesjåfør kun regnes dersom drosjeyrket er utøvd som hovedervery, og at tidligere opparbeidet ansiennitet bortfaller ved fravær fra yrket over tre år. Avbrudd inntil ett år på grunn av sykdom legitimert ved sykemelding, svangerskap eller militærtjeneste regnes ikke som fravær.
- Det skal sendes foreløpig svar i samsvar med bestemmelsen i forvaltningsloven § 11a dersom en søknad/henvendelse ikke kan ferdigbehandles innen én måned etter mottak. I det foreløpige svaret skal det så vidt mulig angis når svar kan ventes. Det skal sendes nytt foreløpig svar/forsinkelsesmelding dersom angitt tid ikke kan overholdes.
- Sakene skal være forsvarlig opplyst før vedtak treffes.
- Før løyve kan tildeles, må det vurderes om søkeren har innsendt nødvendig dokumentasjon for kravene til vandel, økonomi og faglige kvalifikasjoner, og om disse kravene er oppfylt. Løyve kan bare tildeles dersom kravene er oppfylt. Innsendte politiattester, skatteattester og bekreftelser fra konkursregisteret skal ikke være eldre enn tre måneder. Politiattester skal makuleres etter at klagefristen er ute.
- Det skal treffes skriftlige enkeltvedtak for alle søkerne. Ved underretningen om vedtaket skal det opplyses om klageadgang, klagefrist, klageinstans, nærmere fremgangsmåte ved klage og retten til å se saksdokumentene.

Revisjonskriteriene er utledet fra:

- lov 21.06.2002 nr. 45 om yrkestransport med motorvogn og fartøy (yrkestransportlova)

§ 4 annet ledd (Løyve for persontransport med motorvogn)

Løyve kan tildeles den som har

- a) god vandel,
- b) tilfredsstillende økonomisk evne og
- c) tilstrekkeleg fagleg kompetanse

§ 25 første ledd (Tildeling av løyve)

Løyve etter denne lova kan tildeleast dei som fyller krava som er sette i lova eller i forskrift med heimel i lova.

- forskrift 26.03.2003 nr. 401 om yrkestransport innenlands med motorvogn og fartøy (yrkestransportforskriften)

§ 6 første og andre ledd (Vandel)

Søknad om løyve skal vedlegges politiattest, jf. § 10. Politiattesten skal ikke være eldre enn tre måneder og den skal makuleres etter at klagefristen på løyvetildelingen har gått ut.

Kravet til vandel anses ikke for å være oppfylt dersom søkeren

- a) er fradømt retten til å drive næringsvirksomhet, eller
- b) er ilagt straff for en alvorlig lovovertrødelse, herunder på det handelsmessige område, eller

- c) er ilagt straff for alvorlige overtredelser av gjeldende bestemmelser om førernes kjøre- og hviletid, nyttekjøretøyetets vekt og dimensjoner, trafikksikkerhet og kjøretøyenes sikkerhet, lønns- og arbeidsvilkår innen transportyrket og miljøvernbestemmelser.

§ 7 første ledd første punktum og tredje ledd (Kravet til økonomi)

Søkeren må ved søknad om ett løyve fremlegge en garantierklæring fra bank eller forsikringsselskap på en kroneverdi tilsvarende 9000 euro.

Økonomikravet anses likevel ikke å være oppfylt dersom søkeren har vesentlige, forfalte men ikke betalte gebyr-, avgifts- eller skatterestanser eller er under konkursbehandling. Søknaden skal vedlegges attest om restanser på skatt, avgift mv. fra kommunekasserer og skattefogd og bekreftelse fra konkursregisteret. Attestene skal ikke være eldre enn tre måneder.

§ 8 første ledd (Faglige kvalifikasjoner)

Søkeren anses for å være faglig kvalifisert dersom vedkommende enten kan fremlegge vitnemål for bestått eksamen fra en av departementet godkjent teoretisk opplæring eller innehar løyve for den løyvetype det søkes om.

§ 43 (Tildeling av løyve, fortrinnsrett)

Dersom ikke særlige grunner taler mot at vedkommende gis løyve, har søker med minst to års ansiennitet som full tids drosjesjåfører i løyvedistriktet fortrinnsrett til løyve som blir ledig ved at en løyvehaver dør eller opphører med virksomheten.

Ansiennitet som full tids drosjesjåfører regnes kun hvis drosjeyrket er utøvd som vedkommendes hovederhverv.

Er det flere søkere som oppfyller dette krav, gis den søker som har lengst ansiennitet fortrinn. Fortrinnsretten gjelder bare for tildeling av ett løyve.

Ved fravær fra yrket som full tids drosjesjåfører i løyvedistriktet over tre år, bortfaller tidligere opparbeidet ansiennitet. Avbrudd i drosjeyrket på grunn av sykdom legitimert ved sykemelding, svangerskap eller militærtjeneste regnes ikke som fravær. Ansiennitet opparbeides også ved avbrudd som nevnt, likevel ikke utover ett år. Treårsfristen regnes fra utløp av sykemeldingsperioden, utløp av lovfestet svangerskapspermisjon med lønn eller avsluttet militærtjeneste.

Løyvehaver som søker ledig løyve annet sted innen løyvedistriktet, vil få medregnet ansiennitet for den tid vedkommende har innehatt drosjeløyve i løyvedistriktet i tillegg til eventuell ansiennitet som full tids drosjesjåfører i distriktet.

Ved eventuell endring i distriktsinndelingen beholdes den ansiennitet som er opparbeidet i det tidligere løyvedistriktet.

- lov 10.02.1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

§ 11a andre og tredje ledd (saksbehandlingstid, foreløpig svar)

Dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det forvaltningsorganet som mottok henvendelsen, snarest mulig gi et foreløpig svar. I svaret skal det gjøres rede for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og såvidt mulig angis når svar kan ventes. Foreløpig svar kan unnlates dersom det må anses som åpenbart unødvendig.

I saker som gjelder enkeltvedtak, skal det gis foreløpig svar etter annet ledd dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt.

§ 17 første ledd første punktum og andre ledd (forvaltningsorganets utrednings- og informasjonsplikt)

Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. [...]

Dersom det under saksforberedelsen mottar opplysninger om en part eller den virksomhet han driver – og parten etter §§ 18 og 19 har rett til å gjøre seg kjent med disse opplysninger, skal de forelegges ham for uttalelse. Dette gjelder likevel ikke når

- a) opplysningene bekreftes av framstilling som parten selv har gitt eller kontrollert i anledning av saken eller parten ikke har kjent oppholdssted,
- b) rask avgjørelse i saken er påkrevd av hensyn til andre parter eller offentlige interesser,
- c) opplysningene ikke har avgjørende betydning for vedtaket eller underretning av andre grunner er unødvendig eller uhensiktsmessig ut fra hensynet til parten selv, for eksempel fordi han vil bli gjort kjent med opplysningene ved melding om vedtaket

§ 23 (formene for enkeltvedtak)

Et enkeltvedtak skal være skriftlig om ikke dette av praktiske grunner vil være særlig byrdefullt for forvaltningsorganet.

§ 27 første ledd første punktum og tredje ledd første punktum (underretning om vedtaket)

Det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket, skal sørge for at partene underrettes om vedtaket så snart som mulig. [...]

I underretningen skal videre gis opplysning om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage, samt om retten etter § 18, jfr § 19 til å se sakens dokumenter. [...]

2. *Saker om tilbakekall av løyve*

Revisjonskriterier:

- Det skal sendes forhåndsvarsel i samsvar med forvaltningsloven § 16 der det redegjøres for hva saken gjelder, samt settes en frist for uttalelse.
- Sakene skal være forsvarlig opplyst før vedtak om tilbakekall treffes.
- Det må vurderes om vilkårene for tilbakekall er oppfylt, og om dette skal medføre tilbakekall.
- Vedtak om tilbakekall skal begrunnes, og begrunnelsen skal være i samsvar med bestemmelsen i forvaltningsloven § 25. I begrunnelsen skal det redegjøres for reglene og de faktiske forhold som vedtaket bygger på. I tillegg bør de hovedhensynene som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, nevnes.
- Ved underretningen om vedtak om tilbakekall skal det gis opplysning om klageadgang, klagefrist, klageinstans og nærmere fremgangsmåte ved klage. Det skal også opplyses om muligheten til å se saksdokumentene og muligheten til å kreve utsatt iverksettelse.
- Dersom løyvehaver har anmodet om utsatt iverksettelse, skal det tas stilling til begjæringen snarest mulig.
- Dersom det tar uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det sendes foreløpig svar i samsvar med bestemmelsen i forvaltningsloven § 11a.

Revisjonskriteriene er utledet fra:

- lov 21.06.2002 nr. 45 om yrkestransport med motorvogn og fartøy (yrkestransportlova)

§ 29

Løyvestyresmakta kan kalle tilbake løyve når løyvehavaren ikkje fyller dei krava som er sette i forskrifter og vilkår, eller ikkje rettar seg etter forskrifter og vilkår som gjeld for å drive verksemda.

- lov 10.02.1967 om behandlingssaker (forvaltningsloven)

§ 11a andre og tredje ledd (saksbehandlingstid, foreløpig svar)

Se sitat under punkt 1.

§ 16 første ledd første punktum og andre ledd første og andre punktum (forhåndsvarsling)

Part som ikke allerede ved søknad eller på annen måte har uttalt seg i saken, skal varsles før vedtak treffes og gis høve til å uttale seg innen en nærmere angitt frist. [...]

Forhåndsvarslet skal gjøre greie for hva saken gjelder og ellers inneholde det som anses påkrevd for at parten på forsvarlig måte kan vareta sitt tarv. I regelen gis forhåndsvarsel skriftlig.

§ 17 første ledd første punktum og andre ledd (forvaltningsorganets utrednings- og informasjonsplikt)

Se sitat under punkt 1.

§ 24 (når enkeltvedtak skal grunngis)

Enkeltvedtak skal grunngis. Forvaltningsorganet skal gi begrunnelsen samtidig med at vedtaket treffes.

§ 25 (begrunnelsens innhold)

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

I begrunnelsen skal dessuten nevnes de faktiske forhold som vedtaket bygger på. [...]

De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, bør nevnes.

§ 27 første ledd første punktum og tredje ledd første og andre punktum (underretning om vedtaket)

Det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket, skal sørge for at partene underrettes om vedtaket så snart som mulig. [...]

I underretningen skal videre gis opplysning om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage, samt om retten etter § 18, jfr § 19 til å se sakens dokumenter. Dersom vedtaket kan tenkes gjennomført til skade for parten før klagesaken er avgjort, skal det også gjøres merksom på adgangen til å be om at gjennomføringen utsettes, jfr. § 42 første ledd.

§ 42 første ledd fjerde punktum og andre ledd andre og tredje punktum (utsatt iverksetting av vedtak)

--Anmodninger om utsetting skal avgjøres snarest mulig.

--Avslag på anmodning om utsetting skal være grunngitt. Begrunnelsen skal gis samtidig med avslaget.

3. *Saker om innhenting av ny politiattest*

Revisjonskriterier:

- Løyvemyndigheten må varsle løyvehaver om at ny politiattest må leveres. Varslet må gis så tidlig at løyvehaver får tid til å innhente ny politiattest før femårsperioden utløper.
- Løyvemyndigheten skal kontrollere at innlevert politiattest ikke er eldre enn tre måneder, og vurdere om løyvehaver oppfyller vandelskravet.
- Politiattesten skal makuleres, og ikke arkiveres.

Revisjonskriteriene er utledet fra:

- forskrift 26.03.2003 nr. 401 om yrkestransport innenlands med motorvogn og fartøy (yrkestransportforskriften)

§ 6 første og tredje ledd (Vandel)

Søknad om løyve skal vedlegges politiattest, jf. § 10. Politiattesten skal ikke være eldre enn tre måneder og den skal makuleres etter at klagefristen på løyvetildelingen har gått ut.

[...]

Politiattest skal forelegges løyvemyndigheten på nytt hvert 5. år, jf. yrkestransportlova § 26 og § 29.

- Samferdselsdepartementets rundskriv N-3/2003

Punkt 3.1

Politiattest skal nå forelegges løyvemyndigheten på nytt hvert femte år regnet fra den dato politiattesten er utstedt.

Løyvehaver bør gis rimelig varsel før utløpet av hver femårsperiode slik at ny politiattest kan innhentes før periodens utløp.

Punkt 3.1.1

Fremleggelse av fornyet politiattest skal knyttes til datoen for tidligere innlevert politiattest og regnes fem år frem i tid [...]

Løyvemyndigheten skal med rimelig varsel sende løyvehaver informasjon om foreleggelse av politiattest.

4. Saker om overgang til annen drosjesentral

Revisjonskriterier:

- Søknad kan bare innvilges dersom søknaden gjelder overgang til drosjesentral som ikke har 50 prosent eller mer av det totale antallet løyver.
- Avslag på søknad om overgang skal begrunnes, og begrunnelsen skal være i samsvar med bestemmelsen i forvaltningsloven § 25. I begrunnelsen skal det redegjøres for reglene og de faktiske forhold som vedtaket bygger på. I tillegg bør de hovedhensynene som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, nevnes. Begrunnelsen skal gis samtidig som vedtaket treffes.
- Ved underretningen om vedtaket skal det opplyses om retten til å se saksdokumentene. Dersom vedtaket kan påklages av løyvehaver, skal det også opplyses om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåten ved klage.

Revisjonskriteriene er utledet fra:

- forskrift 15.05.2013 nr. 490 om godkjenning av drift av drosjesentraler og drosjeløyver i Oslo kommune (drosjeforskriften)

§ 20 (Overgang til annen sentral)

Løyvehaver kan søke overgang til ny sentral. Det innvilges ikke overgang til drosjesentral som har 50 % eller mer av det totale antall løyver, inkludert reserveløyver, i Oslo kommune, jf. § 5 første ledd.

For å få innvilget overgang til ny sentral må løyvehaver ha godkjenning fra løyvemyndigheten. Søknad om overgang til ny sentral skal meddeles løyvemyndigheten på fastsatt skjema. Overgang kan tidligst innvilges tre måneder etter at vedtaket er fattet. Løyvemyndigheten underretter involverte sentraler når skjema om overgang er mottatt.

Løyvemyndigheten kan gjøre unntak fra fristen i andre ledd og innvilge løyvehaver overgang til annen sentral, dersom driften av sentralen opphører, sentralen går konkurs, eller sentralen vesentlig misligholder sine forpliktelser overfor løyvehaver.

Løyvehaver som har fått godkjent overgang til annen sentral, plikter å innlevere gammelt løyvedokument og hente nytt løyvedokument senest datoen for den faktiske overgang. Dersom løyvehaver ikke overholder fristen, vil løyvet bli tilbakekalt.

- *lov 10.02.1967 om behandlingssåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)*

§ 24 første ledd og andre ledd første punktum (når enkeltvedtak skal grunngis)

Enkeltvedtak skal grunngis. Forvaltningsorganet skal gi begrunnelsen samtidig med at vedtaket treffes.

I andre saker enn klagesaker kan forvaltningsorganet la være å gi samtidig begrunnelse dersom det innvilger en søknad og det ikke er grunn til å tro at noen part vil være misfornøyd med vedtaket.

§ 25 (begrunnelsens innhold)

Se sitat under punkt 2.

§ 27 første ledd første punktum og tredje ledd første punktum (underretning om vedtaket)

Se sitat under punkt 1.

5. *Saker om bestyrerkontrakt*

Revisjonskriterier:

- Det skal gis foreløpig svar i samsvar med bestemmelsen i forvaltningsloven § 11a dersom en søknad/henvendelse ikke kan besvares i løpet av én måned etter at den er mottatt.
- Sakene skal være forsvarlig opplyst før vedtak treffes. Søkeren/løyvehaveren skal ha innlevert selvangivelse for siste år og dokumentasjon for sykdom. Bestyreren skal ha stilt garanti på 43 000 kroner og skal i tillegg ha innlevert attester fra kemneren, skatteetaten og konkursregisteret.
- Ved underretningen om vedtaket skal det gis opplysning om klageadgang, klagefrist, klageinstans, nærmere fremgangsmåte ved klage og muligheten til å se saksdokumentene.

Revisjonskriteriene er utledet fra:

- *lov 10.02.1967 om behandlingssåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)*

§ 11a andre og tredje ledd (saksbehandlingstid, foreløpig svar)

Se sitat under punkt 1.

§ 17 første ledd første punktum og andre ledd (forvaltningsorganets utrednings- og informasjonsplikt)

Se sitat under punkt 1.

§ 27 første ledd første punktum og tredje ledd første punktum (underretning om vedtaket)

Se sitat under punkt 1.

- *forskrift 26.03.2003 nr. 401 om yrkestransport innenlands med motorvogn og fartøy (yrkestransportforskriften)*

§ 51 andre ledd (opphør av virksomhet)

Blir den som innehar løyve midlertidig ute av stand til selv å lede og drive virksomheten, kan løyvemyndigheten etter søknad samtykke i at virksomheten i inntil tre år helt eller delvis blir overlatt til drosjesentral. Er det ikke drosjesentral i distriktet, kan løyvemyndigheten godkjenne annen bestyrerordning. Det samme gjelder når løyvemyndigheten av andre grunner finner det mest hensiktsmessig å godkjenne annen bestyrerordning. For bestyrer som ikke er drosjesentral, gjelder bestemmelsene i § 4 og § 5 tilsvarende.

6. *Kontroll og informasjonsinnhenting*

Revisjonskriterier:

- Løyvemyndigheten bør påse og kontrollere at drosjesentralene og løyvehaverne oppfyller sine rapporteringsplikter etter bestemmelsene i drosjeforskriften §§ 15 og 19, jf. § 31.
 - Drosjesentralene plikter blant annet uten ugrunnet opphold å rapportere dersom løyvehaver eller drosjesjåfør har brutt sentralens vedtekter, yrkestransportlovgivningen eller regler i drosjeforskriften, og hvert kvartal å rapportere om antall klager fra publikum.
 - Løyvehaverne plikter blant annet innen 8 dager å melde fra om endring av bopels- eller forretningsadresse og straks å gi underretning dersom driveplikten ikke kan overholdes eller driften av løyvet opphører.

Revisjonskriteriene er utledet fra:

- forskrift 15.05.2013 nr. 490 om godkjenning av drift av drosjesentraler og drosjeløyver i Oslo kommune (drosjeforskriften)

§ 15 (Drosjesentralens rapporteringsplikt til løyvemyndigheten)

Drosjesentralen plikter å sende inn revidert årsregnskap og årsberetning til løyvemyndigheten innen 31. juli hvert år.

Drosjesentralen plikter å rapportere til løyvemyndighetene hvor mye hvert løyve, herunder reserveløyve, har kjørt i løpet av inntektsåret innen 31. juli hvert år. Det skal opplyses om antall kjøreoppdrag, brutto inntjening (både kontant- og kredittkjøring) eksklusiv merverdiavgift og kjørte kilometer for hver enkelt drosje.

Drosjesentralen plikter uten ugrunnet opphold å rapportere til løyvemyndigheten dersom løyvehaver eller drosjesjåfør har brutt sentralens vedtekter, yrkestransportlovgivningen eller regler i denne forskriften.

Drosjesentralen plikter hvert kvartal å rapportere til løyvemyndigheten om antall klager fra publikum.

Drosjesentralen plikter å rapportere til løyvemyndigheten om sanksjoner ilagt tilknyttede løyvehavere eller deres sjåfører, jf. § 21.

§ 19 (Løyvehavers rapporteringsplikt til løyvemyndigheten og sentral)

Løyvehaver plikter å føre og oppbevare fortegnelse over hvem som til enhver tid fører vedkommendes drosje, og på forlangende av drosjesentralen oppgi drosjesjåførens navn og adresse. Vaktliste etter første punktum skal oppbevares i 3 år og 6 måneder.

Løyvehaver plikter å underrette løyvemyndigheten samt melde fra til Enhetsregisteret i Brønnøysundregistrene om endring av bopels- eller forretningsadresse innen 8 dager.

Løyvehaver plikter straks å underrette løyvemyndigheten dersom driveplikten etter yrkestransportforskriften § 1 bokstav f ikke kan overholdes.

§ 31 (Kontroll)

Løyvemyndigheten kan føre kontroll med at drosjesentraler og løyvehavere oppfyller sine plikter etter denne forskrift.

Alle utfordringene som har vært på drosjeløyveområdet, med blant annet avdekking av straffbare forhold og rettssaker, tilsier at etaten bør påse og kontrollere at drosjesentralene og løyvehaverne oppfyller sine rapporteringsplikter.

Vedlegg 2 Nærmere om forvaltningsprosjektets metode og gjennomføring

Generelt om forvaltningsrevisjon

De sentrale elementene i prosjektets metode er standard for forvaltningsrevisjon. Med utgangspunkt i temaer og problemstillinger som ligger i oppdraget fra kontrollutvalget, utledes relevante revisjonskriterier. Deretter kartlegges og beskrives undersøkt virksomhets systemer, praksis eller resultater på aktuelle områder. Faktabeskrivelsen blir så vurdert med utgangspunkt i revisjonskriteriene med fokus på avvik/sammenfall. Dette leder frem til konklusjoner og eventuelle anbefalinger.

Nedenfor gjør vi nærmere rede for fremgangsmåten og metoden som er lagt til grunn i foreliggende undersøkelse.

Beskrivelse av prosjektgjennomføring

Undersøkelsen ble formelt startet opp ved utsendelse 07.03.2014 av oppstartsbrev til Bymiljøetaten og byråden for miljø og samferdsel.

Bymiljøetaten og Byrådsavdeling for miljø og samferdsel ble nærmere orientert om undersøkelsen i oppstartsmøter henholdsvis 14.03.2014 og 18.03.2014. Hensikten med oppstartsmøtene var blant annet å informere om aktuelle problemstillinger og undersøkelsesopplegget.

Innsamling av skriftlig dokumentasjon for de enkelte sakstyper skjedde hovedsakelig i perioden mars–mai 2014.

Utkast til revisjonskriterier ble oversendt Bymiljøetaten i starten av mai 2014, og oppdaterte utkast ble oversendt henholdsvis 04.06.2014, 18.06.2014 og 23.06.2014.

Etter analyse av dokumentasjonen ble foreløpige resultater presentert for Bymiljøetaten. Utkast med faktabeskrivelse ble oversendt Bymiljøetaten for verifisering 04.06.2014. Etaten ga tilbakemelding 10.06.2014. Oppdatert faktabeskrivelse ble oversendt 23.06.2014, og etaten ga tilbakemelding 24.06.2014. Det ble avholdt en forhåndspresentasjon av Kommunerevisjonens vurderinger 25.06.2014. Representanter fra Bymiljøetaten og Byrådsavdeling for miljø og samferdsel deltok på denne forhåndspresentasjonen.

Rapporten ble sendt 27.06.2014 til Bymiljøetaten og byråden for miljø og samferdsel til uttalelse.

Etter korrektur er det gjort mindre språklige endringer i endelig rapport.

Metode – utvalg av saker

Undersøkelsene bygger i hovedsak på dokumentanalyse av utvalgte saker. Vi har også gjennomført møter og intervjuer med avdelingsdirektøren og en saksbehandler i Transportløyveavdelingen i Bymiljøetaten.

Saker om tildeling av løyve (20 saker)

Kommunerevisjonen fikk søkerlisten med de 457 søkerne fra Bymiljøetaten med påtegninger om status per 14.03.2014 (innvilgede, avslåtte etc.). Fra listen valgte vi ut hver 10. sak der etaten per

14.03.2014 hadde innvilget løyve (til sammen 11 saker). Videre valgte vi ut alle sakene der etaten per 14.03.2014 hadde fattet vedtak om avslag (til sammen 6 saker). Vi ønsket også å se på noen saker der søkeren ikke hadde nådd opp med hensyn til ansiennitet, og valgte ut de tre sakene der søkerne var nærmest opp mot henholdsvis 1, 2 og 3 års ansiennitet.

Saker om tilbakekall av løyve (10 saker)

Kommunerevisjonen fikk en oversikt fra Bymiljøetaten over saker påbegynt etter 01.01.2013 som gjaldt tilbakekall. Oversikten viste til sammen 35 saker, og var inndelt etter fire kategorier: skattesvindel, manglende garanti, annet hovedverv og annet. Vi valgte ut den første og den siste saken fra hver kategori. I tillegg valgte vi ut den midterste saken fra kategoriene skattesvindel og annet.

Saker om innhenting av ny politiattest (10 saker)

Kommunerevisjonen fikk en oversikt fra Bymiljøetaten over sakene i november og desember 2013 der etaten hadde bedt om ny politiattest. Oversikten for disse to månedene viste til sammen 139 saker. Vi valgte ut hver 13. sak på listen for gjennomgang.

Saker om overgang til annen sentral (10 saker)

Kommunerevisjonen fikk en oversikt fra Bymiljøetaten over overgangssaker behandlet i perioden juli 2013–februar 2014. Oversikten viste til sammen 102 saker, hvorav én sak med avslag. Vi valgte ut den første og den siste saken på oversikten for perioden august–november, den første saken i desember 2013 samt avslagssaken.

Saker om bestyrerordning (5 saker)

Kommunerevisjonen fikk en oversikt fra Bymiljøetaten over saker med bestyrerordning per 14.03.2014. Oversikten viste til sammen 54 saker med bestyrerordning. Ved utvelgelsen av saker la vi vekt på å få med både saker med ny bestyrerordning og saker med forlengelse av bestyrerordning, saker der bestyreren bestyrte mange løyver, og saker der bestyreren bestyrte få løyver (ett eller to), samt saker fra flere drosjesentraler.

Datas gyldighet og pålitelighet

Data er i hovedsak hentet fra skriftlige saksdokumenter. I tillegg har vi tatt opp enkelte spørsmål i møter og intervjuer med avdelingsdirektøren og en saksbehandler i Transportløyveavdelingen.

Etaten har fått gjennomgå våre faktabeskrivelser, og har fått mulighet til å komme med kommentarer til disse slik at vi har kunnet foreta nødvendige korrigeringer.

Samlet sett mener vi at datagrunnlaget gir et tilfredsstillende pålitelig og gyldig grunnlag for våre vurderinger og konklusjoner.

Vedlegg 3 Ansiennitetsberegningen i noen saker

Faktabeskrivelse

- I én sak fikk søkeren ikke godkjent ansiennitet for desember 2012, selv om søkeren hadde med måneden i den sist innsendte ansiennitetsboken med en bruttolønn på over 40 000 kroner.

Etaten viste overfor Kommunerevisjonen til at ansienniteten ble fastsatt endelig ved tildeling av drosjeløyve, men at det ved tildeling ikke ble foretatt en ny fullstendig gjennomgang av den foreløpige beregningen med mindre søkeren ba om det og/eller fremla ny dokumentasjon. Den opprinnelige søknaden inneholdt i denne saken ansiennitetsbok ført til og med 30.11.2012, og søkeren ble ved den foreløpige ansiennitetsberegningen derfor bare godskrevet elleve måneder i 2012. Ettersom søkeren ikke hadde kommentarer til den foreløpige ansiennitetsberegningen, hadde etaten lagt til grunn at søkeren hadde akseptert denne. Da søkeren i forbindelse med oppfyllelse av krav før tildeling ikke hadde opplyst om at han i ny innsendt ansiennitetsbok hadde lagt til desember 2012 og spesifikt bedt om at dette ble beregnet, ble han ikke godskrevet ansiennitet for desember 2012 før tildeling av løyve.

- I én sak fikk søkeren avslag på drosjeløyve på grunn av manglende ansiennitet (ansiennitetsbortfall). Søkeren hadde vært sykemeldt ett år og deretter gått over på arbeidsavklaringspenger. Etaten la i avslaget til grunn at søkerens tidligere ansiennitet hadde bortfalt på grunn av tre års fravær etter sykemeldingsåret.²⁴ Kommunerevisjonen stilte spørsmål ved om etaten hadde lagt riktig tidspunkt til grunn for sykepenger og arbeidsavklaringspenger, og pekte på at det ut fra dokumentasjonen i saken kunne se ut som at søkeren på avslagstidspunktet ennå ikke hadde hatt tre års fravær etter sykemeldingen.

Etaten gjennomgikk saken på nytt og kom til at søkeren ikke skulle blitt godskrevet sykemeldingsperioden ved ansiennitetsberegningen. Dette skyldtes at han ikke hadde dokumentert full tids drosjekjøring forut for sykemeldingen. Etter den nye vurderingen la etaten til grunn at fraværet startet tidligere. Etaten mente derfor at avslaget på søknaden var korrekt uavhengig av om etaten ved avslaget hadde lagt uriktige datoer til grunn for sykemelding og arbeidsavklaringspenger.

Etaten kommenterte for øvrig at det er søkers ansvar å sørge for korrekt informasjon/dokumentasjon i sin søknad, og at det i denne saken verserte flere ulike datoer, og at dette gjorde det vanskelig å beregne korrekt ansiennitet. Etaten viste videre til at der det er avvik mellom ansiennitetsboken og lønns- og trekkoppgaver, har etaten praksis for å legge til grunn *beløpene* fra lønns- og trekkoppgavene, *datoene* i ansiennitetsboken og *datoene* fra grunnlagsdataene.

- To av sakene var knyttet til mottak av dagpenger. I den ene saken hadde søkeren fått godkjent ansiennitet for tre måneder, januar–mars, i ett år, mens han hadde mottatt dagpenger på 97 000 kroner i perioden 30.03.–20.12. Ifølge ansiennitetsboken hadde han det året kjørt drosje med en bruttoinntekt på ca. 120 000 kroner, hvorav ca. 60 000 kroner var i perioden oktober–desember. I et annet år hadde søkeren fått godkjent ansiennitet for én måned. Etaten hadde lagt til grunn

²⁴ Ved fravær på grunn av sykdom, militærtjeneste eller svangerskap godkjennes inntil ett års ansiennitet. Ved fravær fra yrket i mer enn tre år bortfaller tidligere opparbeidet ansiennitet. Dette følger av yrkestransportforskriften § 43 fjerde ledd.

at han mottok dagpenger i perioden januar–november, og at dette ikke var ansiennitetsgivende.

Dagpengebeløpet utgjorde til sammen 68 000 kroner, og av ansiennitetsboken fremgikk det at han hadde tjent 255 000 kroner på drosjekjøring dette året.

Etaten uttalte overfor Kommunerevisjonen at det kunne se ut som at søkeren ikke hadde mottatt dagpenger i alle månedene, eller at han bare hadde mottatt dagpenger i deler av månedene, men at det var vanskelig for etaten å splitte opp beløpet og å vurdere hvor mange måneder, eventuelt dager per måned, han faktisk hadde mottatt dagpenger. Etaten viste til at den i brev til søkeren om foreløpig ansiennitetsberegning hadde gitt informasjon om at han ikke var godskrevet ansiennitet i de periodene han hadde mottatt dagpenger, og at søkeren derfor hadde hatt anledning til å korrigere dette.

I den andre saken hadde søkeren ikke fått godkjent ansiennitet for ti måneder i et år.

Dagpengebeløpet var ifølge samleoppgave fra Skatt øst i underkant av 14 000 kroner i perioden 23.01.–28.11. Samtidig hadde søkeren ifølge siste fremlagte ansiennitetsbok, samleoppgaver og utskrift av grunnlagsdata en bruttolønn på ca. 600 000 kroner som drosjesjåfør dette året. Overfor Kommunerevisjonen henviste etaten til at det ikke var fylt inn kjøring for dette året i ansiennitetsboken som var lagt ved søknaden, og at dette ble gjort etter mottak av foreløpig ansiennitetsberegning. Da var det fylt inn kjøring hele året, og det fremgikk ikke noe i boken om noen periode med dagpenger, men dette fremgikk imidlertid av lønns- og trekkoppgaver. Etaten viste videre til at den hadde praksis for ikke å godskrive ansiennitet for perioder der søkeren oppgir å ha mottatt dagpenger, og at beløpene som mottas, varierer veldig, noe som gjør at det er vanskelig å beregne for hvor lang periode det eventuelt er utbetalt dagpenger. Etaten viste videre til at søkerne mottar foreløpig ansiennitetsberegning og dermed får anledning til å dokumentere dette nærmere.²⁵

Sakene om dagpenger ble også tatt opp i intervju med avdelingsdirektøren. Kommunerevisjonen stilte spørsmål ved om etaten hadde oppfylt sin utrednings- og/eller veiledningsplikt, siden det ut fra dagpengebeløpets størrelse kunne se ut som at søkerne ikke hadde mottatt dagpenger i alle månedene / hele perioden etaten hadde lagt til grunn. Avdelingsdirektøren viste til at søkerne hadde ansvar for å sende inn fullstendig dokumentasjon med søknaden, og at det hadde blitt opplyst i utlysningsteksten på etatens internettside hvilken dokumentasjon som måtte vedlegges. Avdelingsdirektøren viste videre til at etaten ved den foreløpige ansiennitetsberegningen måtte bygge på de opplysningene som var mottatt, at det sto i brev med foreløpig ansiennitetsberegning at søkerne ikke fikk godkjent ansiennitet på grunn av mottak av dagpenger, og at søkerne da hadde all mulighet til å levere inn ytterligere opplysninger om at de hadde jobbet i dagpengeperioden, dersom det kunne gi mer ansiennitet.

I utlysningsteksten på etatens hjemmeside var ikke dagpenger direkte nevnt. Det fremgikk av utlysningsteksten at tildeling ville skje “på grunnlag av ansiennitet som fulltids drosjesjåfør”. Følgende sto om dokumentasjon for drosjesjåfører:

Følgende vedlegg er obligatoriske og må vedlegges søknaden:

Drosjesjåfører:

- **Ansiennitetsbok.** Boken skal være ajourført og underskrevet av løyvehaver for alle arbeidsforhold som antas å være ansiennitetsgivende til og med år 2012.

²⁵ Søkerne kan innhente detaljerte opplysninger fra NAV, noe løyvemyndigheten ikke kan gjøre.

- **Samtlige sider av lønns- og trekkoppgaver** fra skatteetaten eller kopi av selvangivelser bekreftet av skatteetaten for de årene det kreves ansiennitet for, til og med år 2011.
- **Vitnemål** i original for bestått eksamen fra godkjent løyvekurs (dersom dette ikke er sendt inn tidligere).

For drosjesjåfører som har søkt tidligere skal søknaden kun vedlegges dokumentasjon for år som ikke allerede er godkjent.

- I én sak stilte Kommunerevisjonen spørsmål om årsaken til at søkeren ikke hadde fått godkjent ansiennitet for januar det ene året.²⁶ I ansiennitetsboken var det ført kjøring i januar. Etaten erkjente at dokumentasjonen i saken tilsa at søkeren skulle fått godskrevet ansiennitet denne måneden.
- I én sak var godkjenning av ansiennitet i stor grad basert på skiftlapper, og søkeren hadde ikke fått godkjent juli måned det ene året.²⁷ Han hadde kjørt seks skift i juli, jevnt fordelt utover måneden. Kommunerevisjonen stilte spørsmål om noe av juli måned kunne være ferie, og viste til at det så ut som at søkeren ikke hadde tatt full ferie i oktober da etaten hadde godkjent ferie. I oktober hadde han kjørt ni skift frem til 14.10. Etter 14.10. hadde han ingen skift, og den siste dagen i oktober var han syk. Overfor Kommunerevisjonen uttalte etaten at den ved beregning av skiftlapper tok høyde for at det i én måned per år kan være mindre kjøring grunnet ferie. Etaten uttalte videre at hovedvekten av søkerne ikke tok ut ferie i “fellesferien”, og at etaten i denne saken la til grunn at det var tatt ut ferie i oktober, og at søkeren fikk godskrevet denne måneden som ferie. Etaten viste til at søkeren også hadde 22 dager uten kjøring i oktober. Etaten uttalte også at den like gjerne kunne ha godskrevet juli, men da ville søkeren ikke ha fått med oktober. Det ble også påpekt fra etatens side at det i løpet av ett år kunne være mange opphold i kjøringen, og at etaten ikke så det som sin oppgave å tette disse ved å godskrive ferie med mindre søkerne dokumenterer det. Etaten påpekte også at søkerne mottok skiftoversikten, og har mulighet til å korrigere den.
- I én sak hadde søkeren ikke fått godkjent ansiennitet for de tre siste månedene i et år. På spørsmål om hva som var årsaken til at søkeren ikke hadde fått godkjent ansiennitet for disse månedene, viste etaten til at alle sider ved lønns- og trekkoppgave for dette året manglet ved søknad i 2011. Da søkeren fremla dette ved søknaden i 2013, ba han ikke spesielt om at dette ble vurdert på nytt. Etaten viste videre til at kommentaren om at lønns- og trekkoppgave manglet, var fjernet i ansiennitetsberegningen, men at de kan ha glemt å sette inn “godkjente dager”. Etaten uttalte videre at søkeren ikke hadde kommentert at dette manglet ved foreløpig beregning, men at feilen nå var rettet, og at søkeren hadde rykket opp på ansiennitetslisten.

Kommunerevisjonens vurderinger

Kommunerevisjonen stiller spørsmål ved om etaten har gitt tilstrekkelig veiledning/informasjon til søkerne om at de for å få en ny beregning spesielt må be om dette eller spesielt vise til at ny dokumentasjon er fremlagt. Vi kan ikke se at det i kunngjøringene eller informasjonen til kunngjøringene var opplyst om at søkerne spesifikt burde si fra dersom de la frem ny dokumentasjon og/eller ønsket ny beregning.

²⁶ En av sakene om dagpenger.

²⁷ For å få godkjent ansiennitet må søkeren ha tjent et minimum bruttobeløp. For 2012 og 2013 var årsbeløpet 275 000 kroner og månedsbeløpet 22 900 kroner. Dersom søkerens bruttolønn er under det fastsatte minimumsbeløpet, kan søkeren dokumentere fulltidskjøring med skiftlapper.

Etter Kommunerevisjonens vurdering kan det se ut som at én søker skulle hatt én måneds lengre ansiennitet. Når det gjelder etatens henvisning til at søkeren ikke hadde protestert på etatens beregning, og at han heller ikke hadde bedt spesifikt om at etaten beregnet desember 2012, mener Kommunerevisjonen at det følger av reglene om forvaltningens utrednings- og veiledningsplikt at etaten ikke kunne la være å gjøre noe med dette basert på manglende tilbakemelding fra søker. Feil i beregningen for denne søkeren har ikke hatt betydning siden søkeren var blant dem som fikk løyve.

Når det gjelder søkeren som hadde fått avslag på grunn av manglende ansiennitet, kan det se ut som at etaten hadde lagt feil tidspunkt til grunn for mottak av sykepenger og arbeidsavklaringspenger. Som etaten har påpekt etter en ny gjennomgang, synes imidlertid avslaget korrekt ut fra andre opplysninger, og feilen knyttet til fakta har i tilfelle ikke hatt betydning.

Når det gjelder ansiennitetsberegningen for de to søkerne som hadde mottatt dagpenger, kunne fremlagt dokumentasjon tilsi at søkerne skulle hatt mer ansiennitet. Selv om det i stor grad må forventes at søkerne selv gir opplysninger av betydning, medfører bestemmelsen om forvaltningens utredningsplikt, jf. forvaltningsloven § 17, at løyvemyndigheten til en viss grad også er pliktig til å henvende seg til søkerne for å få supplerende opplysninger. I disse to sakene mener Kommunerevisjonen at etaten burde ha tatt forholdet opp med søkerne. Bestemmelsen i forvaltningsloven § 11 om forvaltningens veiledningsplikt tilsier etter Kommunerevisjonens vurdering også at dette skulle gjøres. For én av disse søkerne har etaten erkjent at søkeren skulle hatt godskrevet ansiennitet for januar i et annet år. Feil i ansiennitetsberegningen for denne søkeren har ikke hatt betydning siden søkeren fikk avslag på grunn av vandel. I den andre saken legger Kommunerevisjonen til grunn at en eventuell feil ansiennitetsberegning kan ha hatt betydning for tidspunktet for tilbud og tildeling av løyve. Søkeren fikk tilbud om løyve den 14.05.2014. Ifølge etatens egne beregninger kunne søkeren ha fått tilbud om løyve den 03.02.2014 dersom etaten hadde sett bort fra de mottatte dagpengene og gitt ytterligere ti måneders ansiennitet.

Dokumentasjonen i den aktuelle saken om ferie tilsi at søkeren bare hadde hatt ferie siste halvdel av oktober. At en søker sprer lovbestemt ferie utover flere perioder, kan i seg selv ikke hindre full opptjening av ansiennitet. Etter Kommunerevisjonens mening kunne ikke etaten avslå ansiennitet for juli måned kun med begrunnelsen at oktober var godkjent som feriemåned. Dersom søkeren hadde avvirket resterende ferie i juli måned, måtte det ha vært vurdert om han hadde tilstrekkelig kjøring utenom ferien til å få godkjent ansiennitet også for juli måned. Kommunerevisjonen oppfatter at etaten er enig i dette utgangspunktet. Vi legger videre til grunn at etaten i denne saken har vurdert det dit hen at søkeren uansett ikke hadde tilstrekkelig kjøring utenom eventuell ferie i juli måned til å få godkjent ansiennitet denne måneden. Dette har Kommunerevisjonen ikke tatt stilling til. Også i denne saken har søkeren fått avslag på grunn av vandel, og en eventuell feil ansiennitetsberegning har uansett ikke hatt betydning for fordelingen av løyver. Etter Kommunerevisjonens mening kan det imidlertid stilles spørsmål ved om etaten har oppfylt sin veiledningsplikt når det gjelder å informere søkerne om hva som gjelder med hensyn til ferie, blant annet at søkerne må opplyse dersom manglende kjøring/opptjening av ansiennitet skyldes avviking av lovbestemt ferie. Ferie er ikke omhandlet i den generelle informasjonen om ansiennitetsberegningen.

Når det gjelder søkeren som ikke hadde fått godkjent ansiennitet for de tre siste månedene i et år, har etaten sett at søkeren på grunn av fremlagt dokumentasjon skulle hatt ansiennitet for disse månedene også. I denne saken har etaten rettet opp feilen, og søkeren har rykket opp på ansiennitetslisten.

Vedlegg 4 Høringsuttalelse fra Bymiljøetaten



Oslo kommune
Bymiljøetaten

Kommunerevisjonen
Grenseveien 88
0663 OSLO

Dato: 14.08.2014

Deres ref.: 201400114-
4

Vår ref.: 12/00056(NAE)-
86

Saksbeh.: Gunnar Frøgner Dahl
Org. enhet: Transportløyve

Arkivkode: 616,51

BYMILJØETATENS BEHANDLING AV DROSJELØYVESAKER - UTTALELSE TIL RAPPORT

1. Innledning

Bymiljøetaten viser til Kommunerevisjonenes brev av 27.06.2014 med oversendelse av rapporten "Bymiljøetatens behandling av drosjeløyvesaker" til uttalelse.

Bymiljøetaten deler i all hovedsak Kommunerevisjonens faktabeskrivelser, vurderinger og konklusjoner. Etaten finner Kommunerevisjonens rapport relevant og nyttig for å kunne gjennomføre konkrete forbedringer i vår saksbehandling av drosjeløyvesaker.

Etaten kunngjorde ledige drosjeløyver 16.06.2014, og etaten fikk således naturlig nok ikke mulighet til å hensynta Kommunerevisjonens vurderinger og anbefalinger ved utforming av utlysningstekst og veiledningsmateriell. Etaten vil imidlertid ta med seg dette i det videre arbeidet med behandling av søknadene.

Etaten ønsker å takke prosjektleder Irene Jensen og prosjektmedarbeider Arve Alstad i Kommunerevisjonen for en god prosess, konstruktiv dialog og nyttige innspill i revisjonsprosjektet.

Nedenfor i punkt 2 besvares de vedlagte spørsmål fra Kommunerevisjonen. I punkt 3 gis det tilbakemelding på de punkter i rapporten der etaten har merknader til rapporten.

2. Spørsmål Kommunerevisjonen ønsker besvart

1. *Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?*
Ja.
2. *Har etaten kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?*
Nei.
3. *Har etaten kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre konklusjoner? I tilfelle hvilke?*

Bymiljøetaten

Besøksadresse:
Hollendergata 5
Postadresse:
Postboks 9336 Grønland
0135 OSLO

Telefon: 02 180
Telefaks: 23 48 20 01

E-post: postmottak@bym.oslo.kommune.no
Internett: www.bym.oslo.kommune.no

Bankgiro: 1315.01.03376
Org.nr: NO 996 922 766

Nei.

4. *Hva er etatens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?*
Etaten kan i hovedsak slutte seg til rapportens konklusjoner og slutter seg til rapportens anbefalinger i punkt 9.2. Enkelte av rapportens konklusjoner kommenteres nedenfor i punkt 3 "Tilbakemelding på enkelte punkter i rapporten".
5. *Vil etaten vurdere å iverksette tiltak på bakgrunn av rapporten?*
Som det fremgår av rapportens punkt 9.2 har etaten allerede igangsatt tiltak for å rette opp avvik som ble avdekket underveis i revisjonen.

Når det gjelder punktet om veilednings- og utredningsplikt i saker om ansiennitetsberegning, er det noe etaten har konstant oppmerksomhet om. Kommunerevisjonens innspill vil bli tatt med i arbeidet med fremtidige ansiennitetsberegninger, herunder de som skal gjennomføres inneværende år.

Kontroll og informasjonsinnhenting etter ny drosjeforskrift har måttet utstå av kapasitetsmessige årsaker, men etaten har planer for å iverksette dette arbeidet høsten 2014, jf. nedenfor under punkt 3.
6. *Hvilket tidsperspektiv gjelder for eventuell iverksettelse og gjennomføring av aktuelle tiltak?*
Se svaret under spørsmål 5.
7. *Oppfatter etaten rapporten som nyttig? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har framkommet som svar på ovenstående spørsmål.*
Etaten oppfatter rapporten som nyttig og et relevant redskap i arbeidet for å sikre at saksbehandling og forvaltningsoppgaver blir gjennomført i henhold til forvaltningslovens regler og god forvaltningsskikk.
8. *Hvordan vurderes rapportens oppbygging og språkbruk?*
Rapporten er systematisk oppbygget og språket er klart og konsistent.

3. Tilbakemelding på enkelte punkter i rapporten

Kapittel 2, generelt om Bymiljøetaten og saksbehandlingen av drosjeløyvesaker

Etaten oversendte i forbindelse med revisjonen Kommunerevisjonen rutinebeskrivelser som var under revisjon på oversendelsestidspunktet. Etaten har nå fastsatt nye rutinebeskrivelser for Transportløyveavdelingens oppgaver, og er i ferd med å revidere og utarbeide nye maler/standardbrev. I den forbindelse er revisjonsrapporten samt innspill Kommunerevisjonen har gitt underveis i prosessen, blitt hensyntatt.

Kapittel 3, saker om tildeling av løyve

Kommunerevisjonen stiller spørsmål ved om søkere om drosjeløyve får tilstrekkelig informasjon om at de ikke får fornyet beregning av tidligere års godskrevet ansiennitet med mindre de spesifikt ber om dette.

Etaten vil vise til at drosjesjåfører som søker om drosjeløyve får to muligheter til å fremlegge dokumentasjon for å godtgjøre sin ansiennitet, først ved søknaden og deretter når søker mottar en foreløpig ansiennitetsberegning for kommentarer. Etaten legger til grunn at det er unntaksvis at søkere i ettertid mottar dokumentasjon som kan innebære endring av tidligere beregning.

Etaten vil presisere at dersom søkere legger frem ny dokumentasjon for år som tidligere er beregnet, vil det året dokumentasjonen gjelder, bli beregnet på nytt, selv om det ikke er spesifikt bedt om dette.

Etter den nye drosjeforskriften skal det være årlige utlysninger av ledige løyver, og det forventes en betydelig søknadsmengde hvert år. Det anses som uhensiktsmessig og lite ressurseffektivt å foreta en gjennomgang av også tidligere års ansiennitet uten at søker ber spesifikt om dette eller leverer dokumentasjon for år som tidligere er beregnet. Etaten vil derfor fortsette denne praksisen, og oppfatter Kommunerevisjonen slik at det ikke er innvendinger mot dette. Etaten vil innta standardtekst i den foreløpige ansiennitetsberegningen, der det gjøres oppmerksom på at søker som ønsker tidligere ansiennitet beregnet på nytt, uten at det leveres ny dokumentasjon, spesifikt må be om en ny beregning av en tidligere periode.

Etaten mener Kommunerevisjonen er noe upresis når det i punkt 3.3 uttales at det i 6 saker stilles spørsmål ved om etaten enten kan ha lagt feil faktum til grunn for beregningen, eller at det kan stilles spørsmål om etaten i tilstrekkelig grad har overholdt sin utredningsplikt eller veiledningsplikt.

Det kan etter etatens vurdering gi grunnlag for misforståelser at det ikke skilles mellom de saker der Kommunerevisjonen mener det kan foreligge feil i faktum, og de saker der Kommunerevisjonen mener det kan være brudd på utrednings- eller veiledningsplikt. Etter det etaten kan se ut fra rapportens vedlegg 3, mener Kommunerevisjonen det kan foreligge feil i faktum i to av sakene. I de øvrige fire sakene er ansienniteten beregnet på bakgrunn av innsendt dokumentasjon, mens Kommunerevisjonen mener etaten burde ha tatt opp spørsmål med søker før ansienniteten ble beregnet i tre av sakene, mens man i en av sakene burde ha utredet saken ytterligere før ansienniteten ble beregnet.

Kapittel 6, saker om overgang til annen drosjesentral
Kommunerevisjonen uttaler i rapporten følgende:

I de fire sakene der søkeren hadde ønsket/oppgitt en tidligere dato for overgang, mener Kommunerevisjonen at søker ikke kan sies å ha fått fullt medhold siden overgang ikke ble innvilget fra ønsket tidspunkt. Det samme gjelder de tre sakene der søkerne hadde oppgitt "snaest". Som begrunnelse for manglende opplysning om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte ved klage i disse sakene, har etaten gitt uttrykk for at det ikke er klageadgang på disse vedtakene fordi en klage ikke kan føre frem. Dette fordi overgang etter drosjeforskriften § 20 tidligst kan skje tre måneder etter at vedtak om overgang er fattet. Kommunerevisjonen stiller spørsmål ved etatens vurdering og konklusjon på dette punktet.

Det er ikke korrekt at etaten har gitt uttrykk for at det ikke er klageadgang på disse sakene fordi slike klager ikke kan føre frem. Etatens standpunkt, som ble kommunisert muntlig til Kommunerevisjonen, er at innvilgede søknader om overgang etter etatens vurdering er fullt ut imøtekommet, uavhengig av hvilket tidspunkt løyvehaver har oppført som ønsket tidspunkt for overgang på søknadsskjemaet. I den forbindelse vil etaten vise til at Kommuneadvokaten har uttalt at løyvehavere som har fått sin overgangssøknad fullt ut imøtekommet, ikke har rett til å påklage vedtaket. Etaten mener det følger av dette at en da heller ikke har plikt til å opplyse om klagerett i vedtaket.

Etaten er ikke enig med Kommunerevisjonens vurdering av spørsmålet om når en søker om overgang kan sies å ha fått fullt medhold. Etter drosjeforskriften § 20 andre ledd, har søker krav på overgang til annen drosjesentral, med mindre sentralen har mer enn 50 % av det totale løyvetallet i Oslo. Overgang kan "tidligst innvilges tre måneder etter at vedtaket er fattet", jf. §

20 andre ledd. Etaten mener en løyvehaver som søker om overgang, og får overgang til ønsket sentral i henhold til ovennevnte bestemmelse, får søknaden fullt ut innvilget.

Kommunerevisjonens vurdering synes å være basert på at etaten i søknadsskjemaet om overgang, har inntatt et felt der søker selv kan sette tidspunkt for ønsket overgang. Dette er gjort som er service overfor søker, slik at han kan be om et bestemt tidspunkt som vil passe for ham, i forhold til oppsigelse av avtaler med den sentralen han er tilknyttet, eller andre forhold.

Etaten kan vanskelig se at det på bakgrunn av denne utformingen av søknadsskjemaet, kan utledes at søknaden ikke er fullt ut imøtekommet. Ettersom Kommunerevisjonen har stilt spørsmål ved dette, vil etaten vurdere å fjerne feltet med tidspunkt for ønsket overgang fra søknadsskjemaet. Dersom dette feltet fjernes, er etaten av den oppfatning at det er klart at en innvilget overgangssøknad blir fullt ut imøtekommet.

Kapittel 8, kontroll og informasjonsinnhenting

Etaten vil understreke at bestemmelsene om kontroll og informasjonsinnhenting i drosjeforskriften anses som svært nyttige hjelpemidler i arbeidet med å føre kontroll med drosjenæringen i Oslo.

Som etaten har understreket overfor Kommunerevisjonen er det kapasitetshensyn alene som har medført at disse bestemmelsene ennå ikke i tilstrekkelig grad er tatt i bruk. Etaten mener Kommunerevisjonens vurderinger i kapittel 8.3 blir upresise så lenge henvisningen til kapasitetsutfordringer ikke inntas i vurderingene.

Våren 2013 ble det lyst ut ledige drosjeløyver i Oslo, og etaten måtte i 2013/2014 behandle 450 søknader om drosjeløyve. I tillegg var det nødvendig å slutføre behandlingen av tilbakekallssaker som følge av skattesvindelsakene og implementere den nye drosjeforskriften. Det måtte foretas prioriteringer, og etaten vurderte det slik at de forannevnte oppgaver måtte prioriteres. Det skal i den forbindelse bemerkes at etaten i 2014 har tildelt ca. 190 ledige drosjeløyver og således slutført behandlingen av søknadene om drosjeløyve som ble mottatt våren 2013. I tillegg er behandlingen av saker om tilbakekall av drosjeløyver som følge av skattesvindelsaken slutført. Etaten ønsker å styrke sin kontrollvirksomhet og tar sikte på at dette arbeidet skal påbegynnes høsten 2014.

Kapittel 9, Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger

Kommunerevisjonen skriver i punkt 9.1 andre avsnitt følgende:

"Undersøkelsen avdekket samtidig noen mangler knyttet til blant annet ansiennitetsberegninger, innhenting av politiattest og etatens kontroll og informasjonsinnhenting. Slike mangler kan medføre at løyver ikke blir tildelt de som faktisk har lengst ansiennitet og at personer som ikke oppfyller vandelskravet eller øvrige krav har løyver."

Etaten vil vise til at dette blir noe upresist. Sitatet ovenfor synes å omfatte to ulike forhold, kontroll av krav for å få løyve ved tildeling er oppfylt, og løpende kontroll av at vilkårene for å ha løyve er oppfylt.

Kommunerevisjonen peker i kapittel 3 i rapporten på at det kan stilles spørsmål ved veiledningsplikten og om korrekt faktum er lagt til grunn i seks av sakene som ble undersøkt. Dette gjelder prosessen med ansiennitetsberegning og tildeling av ledige løyver. I forbindelse med tildeling av ledige løyver, fant kommunerevisjonen imidlertid ikke mangler knyttet til vandelsvurderingen eller økonomiske og faglige kvalifikasjoner. Det er følgelig ikke grunnlag

for å anta at personer som ikke fylte vandelskravet eller kravene til økonomiske og faglige kvalifikasjoner, fikk tildelt løyver i de sakene Kommunerevisjonen undersøkte.

Når det gjelder den periodiske kontrollen av vandel, har etaten som nevnt vært på etterskudd med dette, men iverksatte et restansenedbyggingsprosjekt høsten 2013, og restansene ble kontinuerlig nedbygget i løpet av våren 2014. Faren for at personer som ikke oppfyller vandelskravet har løyver, er således redusert betydelig i løpet av første halvår 2014. Dette gjelder kontroll av om kravene for å ha løyve, er oppfylt.

Med vennlig hilsen

Hans Edvardsen
etatsdirektør
Godkjent elektronisk

Hans Horndalsveen
divisjonsdirektør

Kopi til: Byrådsavdeling for miljø og samferdsel

Vedlegg 5 Høringsuttalelse fra Byrådsavdeling for miljø og samferdsel



Oslo kommune
Byrådsavdeling for miljø og samferdsel

Kommunerevisjonen
Grenseveien 88
0663 OSLO

Dato: 20.08.2014

Deres ref:

Vår ref (saksnr):

Saksbeh:

Arkivkode:

201401311-5

Line Ringsøy Johnsen, 23 46 12 43

126

FORVALTNINGSREVISJON AV BYMILJØETATENS BEHANDLING AV DROSJELØYVESAKER - RAPPORT TIL UTTALELSE

Byrådsavdeling for miljø og samferdsel viser til Kommunerevisjonens brev av 27.06.2014 vedlagt utkast til rapport til uttalelse. Kommunerevisjonen har samtidig stilt konkrete spørsmål i sakens anledning. Spørsmålene er stilet til byråden for miljø og samferdsel, men det gjøres oppmerksom på at spørsmålene besvares administrativt.

Kommunerevisjonen har undersøkt om Bymiljøetatens behandling av drosjeløyvesaker er i tråd med gjeldende regelverk.

Kommunerevisjonen har bedt om tilbakemelding innen 22.08.2014.

Følgende spørsmål er stilt:

1. *Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?*

Byrådsavdelingen mener informasjon om prosjektets hensikt har vært tilstrekkelig klar. Det ble avholdt et oppstartsmøte mellom byrådsavdelingen og Kommunerevisjonen hvor formål og bakgrunn for revisjonen ble gjennomgått. Det ble også foretatt en gjennomgang av revisjonskriteriene.

2. *Har byråden kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?*

Byrådsavdelingen anser at det er gjort bruk av relevante kilder og data, og har ingen kommentarer til anvendt metode.

3. *Har byråden kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre konklusjoner? I tilfelle hvilke?*

Revisjonskriteriene er utledet fra relevant lov- og regelverk og byrådsavdelingen har ingen kommentarer til disse.

Byrådsavdeling for miljø og samferdsel

Postadresse:

Rådhuset, 0037 Oslo

E-post: postmottak@byr.oslo.kommune.no

4. Hva er byrådets samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?

Byrådsavdelingen mener rapporten hovedsakelig gir et korrekt bilde av Bymiljøetatens behandling av drosjeløyvesaker og er i stor grad enig i konklusjoner og anbefalinger. Vi har imidlertid enkelte kommentarer.

Når det gjelder rapportens punkt 3.3 vedrørende informasjon om fornyet beregning av tidligere års ansiennitet, har byrådsavdelingen fått opplyst at Bymiljøetaten vil innta en standardtekst i den foreløpige ansiennitetsberegningen hvor det fremkommer at det spesifikt må bes om ny beregning av tidligere ansiennitet. Dette bør fremkomme i rapporten.

Under punkt 6.3 i rapporten drøfter Kommunerevisjonen innvilgelse av overgang i 9 saker. Det konkluderes med at det var i strid med forvaltningsloven § 27 tredje ledd at det ikke var opplyst om klageadgang, klagefrist, klageinstans og nærmere fremgangsmåte i de sakene hvor søkeren ikke ble innvilget overgang på ønsket tidspunkt. Dette fordi Kommunerevisjonen anser at søkeren med dette ikke har fått fullt medhold.

Byrådsavdelingen er ikke enig i denne tolkningen. I henhold til drosjeforskriften § 20 kan overgang innvilges tidligst 3 måneder etter at overgangsvedtaket er fattet, dvs. at løyvehaveren har 3 måneders oppsigelsestid hos nåværende sentral. I de ovennevnte saker hvor løyvehaverne ikke ble innvilget overgang på ønsket tidspunkt var dette fordi tidspunktet lå innenfor disse 3 månedene. Byrådsavdelingen kan ikke se at dette innebærer at søkeren ikke har fått fullt medhold i sin overgangssøknad. Bymiljøetaten er bundet av regelverket og kunne uansett ikke innvilget overgang tidligere. Byrådsavdelingen er av den klare oppfatning at en søker som får innvilget overgang til ønsket sentral fra første mulige overgangsdato, har fått fullt medhold i sin søknad, uavhengig av om søkeren har ønsket en tidligere overgangsdato.

Kommunerevisjonen synes imidlertid å mene at Bymiljøetatens begrunnelse for ikke å opplyse om klageadgang, er at en klage ikke ville kunne føre frem. Dette blir imidlertid en uriktig og unyansert tolkning. Dersom det i løpet av prosessen er uttalt at en klage ikke ville kunne føre frem, har dette kun vært for å illustrere at det er snakk om et vedtak som er innvilget fullt ut. Dette er imidlertid ikke ensbetydende med at etaten har forhåndsvurdert en eventuell klage og av denne grunn ikke opplyst om klageadgang. Bakgrunnen for Bymiljøetatens praksis er som nevnt at innvilgelse av overgang fra første mulige overgangsdato i henhold til regelverket, anses som en full innvilgelse. Byrådsavdelingen opplyser i denne sammenheng at Kommunadvokaten har uttalt at det ikke er klageadgang på fullt innvilgede overgangsvedtak etter de nye overgangsreglene, og underbygger Bymiljøetatens praksis med ikke å opplyse om klageadgang.

Byrådsavdelingen mener rapporten må endre sin omtale av Bymiljøetatens praksis på dette punkt. Dette uavhengig av om Kommunerevisjonen vil stå ved sin konklusjon.

5. Vil byråden vurdere å iverksette tiltak på bakgrunn av rapporten?

Byrådsavdelingen viser til at rapporten konkluderer med at Bymiljøetatens behandling av drosjeløyvesaker i stor grad samsvarer med gjeldende regelverk.

Videre har Bymiljøetaten allerede iverksatt tiltak på bakgrunn av funn underveis i prosessen jf. rapportens punkt 9.2.

Når det gjelder anbefalingen om bedring av rutiner for veilednings- og utredningsplikt i saker om ansiennitetsberging, fremgår det ovenfor hvorfor byrådsavdelingen ikke er enig i denne konklusjonen. Det forhold at Kommunerevisjonen tolker forholdet annerledes tilsier likevel at det bør iverksettes enkelte tiltak. Byrådsavdelingen mener det mest naturlige tiltaket i denne sammenheng er å endre søknadsskjemaet slik at det ikke åpnes for å velge en dato for overgang som er tidligere enn 3 måneder fra vedtaksdato. Byrådsavdelingen vil følge opp dette i den videre dialogen med Bymiljøetaten.

Byrådsavdelingen vil også sørge for at mulighetene for kontroll og informasjonsinnhenting hos sentralene utnyttes i større grad. Dette har Bymiljøetaten selv også gitt uttrykk for at de vil følge opp.

6. Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av aktuelle tiltak?

Aktuelle tiltak vil søkes gjennomført i løpet av høsten 2014.

7. Oppfatter byråden rapporten som nyttig? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har framkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Byrådsavdelingen oppfatter rapporten som nyttig. Den gir en god oversikt over Bymiljøetatens forvaltning av drosjeløyveområdet og de aktuelle regelverk. Det er nyttig å se at etatens behandling stort sett er i tråd med gjeldende regelverk, særlig tatt i betraktning at Oslo kommune har en relativt ny lokal drosjeforskrift.

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Byrådsavdelingen anser rapportens oppbygging som ryddig og oversiktlig. Språkbruken er lett forståelig.

Med hilsen

Eivind Tandberg
kommunaldirektør

Hilde Terese Hamre
seksjonssjef

Godkjent og ekspedert elektronisk

Kopi til: Bymiljøetaten



Oslo kommune
Kommunerevisjonen

Grenseveien 88, 0663 OSLO
Telefonnummer: 23 48 68 00
Telefaksnummer: 23 48 68 01

www.krv.oslo.kommune.no
postmottak@krv.oslo.kommune.no