



Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS
Oarje-Finnmárkku suohkanrevisiuvdna SGO



www.vefik.no

RAPPORT

FORVALTNINGSREVISJON

2018

Saksbehandling av enkeltvedtak

NORDKAPP KOMMUNE

FORORD

Bakgrunnen for denne rapporten er *Plan for forvaltningsrevisjon 2013 - 2016*, vedtatt av kommunestyret i Nordkapp den 25. september 2012 (sak 92/12). Det framgår av planen at det skal gjøres en forvaltningsrevisjon av kommunens saksbehandling av enkeltvedtak.

Prosjektgruppa har bestått av forvaltningsrevisor Kjerstin Johnsen, som har vært prosjektleder, forvaltningsrevisor Monica Godsk og fagansvarlig forvaltningsrevisor Tom Øyvind Heitmann som har vært prosjektmedarbeidere. Rapporten er kvalitetssikret av fagansvarlig forvaltningsrevisor.

Våre informanter i kommunen har vært rådmann Raymond Robertsen, konsulent helse, rehabilitering og omsorg Mona Walsø Hansen, rådgiver oppvekst og kultur Trudy Engen, og byggesaksbehandler Inger Johanne Jørgensen.

Vi takker alle for et godt og positivt samarbeid.

Alta, 22. juni 2018

Kjerstin Johnsen
forvaltningsrevisor/prosjektleder

Tom Øyvind Heitmann
fagansvarlig forvaltningsrevisor/prosjektmedarbeider

INNHOLDSFORTEGNELSE

0	SAMMENDRAG	1
0.1	FORMÅLET MED PROSJEKTET	1
0.2	REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJONER	1
0.2.1	<i>Saksbehandlingstid og foreløpig svar</i>	1
0.2.2	<i>Vedtaket form og innhold</i>	1
0.2.3	<i>Begrunnelse for vedtaket</i>	1
0.2.4	<i>Underretning</i>	1
0.3	ANBEFALINGER	2
1	INNLEDNING	3
1.1	PROSJEKTETS BAKGRUNN OG FORMÅL	3
1.1.1	<i>Bakgrunn</i>	3
1.1.2	<i>Formål</i>	3
1.2	PROBLEMSTILLINGER	4
1.3	REVISJONSKRITERIER	4
1.3.1	<i>Kilder til kriterier</i>	4
1.3.2	<i>Om kriteriene</i>	4
1.3.3	<i>Utleddning av kriterier</i>	5
1.4	METODE	6
1.4.1	<i>Datainnsamling</i>	6
1.4.2	<i>Avgrensning</i>	6
1.4.3	<i>Dataenes gyldighet og pålitelighet</i>	6
2	BAKGRUNNSOPPLYSNINGER	7
2.1	ORGANISERING	7
2.2	SAKSBEHANDLINGSPRAKSIS	8
2.2.1	<i>Rutinebeskrivelser</i>	8
2.2.2	<i>Saksbehandlingskompetanse og -kapasitet</i>	8
2.2.3	<i>Kvalitetssikring og kvalitetskontroll</i>	9
3	I HVILKEN GRAD ER NORDKAPP KOMMUNES SAKSBEHANDLING AV ENKELTVEDTAK I TRÅD MED GJELDENDE REGELVERK?	10
3.1	REVISJONSKRITERIER	10
3.2	DATA	10
3.2.1	<i>Saksbehandlingstid og foreløpig svar</i>	10
3.2.2	<i>Vedtaket form og innhold</i>	11
3.2.3	<i>Begrunnelse for vedtaket</i>	11
3.2.4	<i>Underretning</i>	12
3.3	VURDERINGER	12
3.3.1	<i>Saksbehandlingstid og foreløpig svar</i>	12
3.3.2	<i>Vedtaket form og innhold</i>	13
3.3.3	<i>Begrunnelse for vedtaket</i>	14
3.3.4	<i>Underretning</i>	15
4	KONKLUSJONER	18
4.1	SAKSBEHANDLINGSTID OG FORELØPIG SVAR	18
4.2	VEDTAKETS FORM OG INNHOLD	18
4.3	BEGRUNNELSE FOR VEDTAKET	18
4.4	UNDERRETNING	18
5	ANBEFALINGER	19

6	KILDER OG LITTERATUR	20
	VEDLEGG 1: RÅDMANNENS KOMMENTARER	21
	VEDLEGG 2: METODE OG GJENNOMFØRING	22

FIGUROVERSIKT

	Figur 1: Administrativ organisering i Nordkapp kommune.....	7
--	---	---

TABELLOVERSIKT

	Tabell 1: Saksbehandlingstid	10
	Tabell 2: Vedtakets form og innhold.....	11
	Tabell 3: Begrunnelse for vedtaket	11
	Tabell 4: Underretningens form og innhold.....	12

0 SAMMENDRAG

0.1 Formålet med prosjektet

Formålet med prosjektet har vært todelt. For det første har formålet vært å kartlegge Nordkapp kommunes rutiner og praksis ved saksbehandling av enkeltvedtak. Hovedformålet har imidlertid vært å undersøke om Nordkapp kommune følger forvaltningslovens bestemmelser om saksbehandling av enkeltvedtak i et utvalg av saker.

0.2 Revisors vurderinger og konklusjoner

Revisjonens undersøkelse viser at Nordkapp kommunes saksbehandling av enkeltvedtak ikke fullt ut er i tråd med gjeldende regelverk. Revisjonens konklusjon har bakgrunn i det følgende:

0.2.1 Saksbehandlingstid og foreløpig svar

Samlet sett vurderer revisjonen det slik at Nordkapp kommune i liten grad har grunnlagt årsaken til forsinket saksbehandling i de sakene der dette var aktuelt. Videre vurderer revisjonen det slik at kommunens praksis for å sende foreløpig svar ikke har vært i samsvar med lovens krav i flere av de undersøkte sakene.

0.2.2 Vedtakets form og innhold

Nordkapp kommune har i all hovedsak utarbeidet skriftlige vedtak i de undersøkte sakene. Revisjonen vurderer det dermed slik at de undersøkte enkeltvedtakene i all hovedsak er i tråd med forvaltningslovens krav til vedtakets form. Videre har revisjonen vurdert det slik at de undersøkte enkeltvedtakene ikke fullt ut er i tråd med forvaltningslovens krav til innhold.

0.2.3 Begrunnelse for vedtaket

Revisjonens undersøkelse viser at Nordkapp kommunes praksis i forhold til å begrunne vedtak i hovedsak er i tråd med forvaltningsloven og god forvaltningsskikk i de undersøkte sakene. Lovens krav er at vedtaket skal gjengi bestemmelsens innhold eller den problemstilling vedtaket bygger på. Revisjonen vurderer at de undersøkte underretningene fra Nordkapp kommune i liten grad gjengir bestemmelsens innhold, men viser til og gjengir den problemstilling som vedtakene bygger på.

0.2.4 Underretning

Samlet sett vurderer revisjonen det slik at Nordkapp kommune i all hovedsak etterlever forvaltningslovens krav til underretning om vedtak i de undersøkte sakene. Krav om skriftlighet etterleveres i stor grad. At Nordkapp kommune hovedsakelig informerer partene om klageadgangen er tilfredsstillende. At kommunen ikke fullt ut informerer partene om retten til å se sakens dokumenter er imidlertid brudd på forvaltningsloven § 27 tredje ledd.

0.3 Anbefalinger

Med bakgrunn i hovedfunnene som er gjort i denne undersøkelsen vil revisjonen anbefale at Nordkapp kommune iverksetter tiltak som sikrer at forvaltningslovens grunnleggende krav til saksbehandling blir etterlevd, herunder:

- Sender foreløpig svar dersom en henvendelse ikke kan besvares innen én måned etter at den er mottatt. I disse tilfellene må forvaltningsorganet også oppgi årsaken til forsinkelsen.
- Sørger for at enkeltvedtak inneholder opplysninger om hvem som har fattet vedtaket, hvem vedtaket gjelder, når vedtaket er fattet og hva vedtaket går ut på.
- Sørger for at enkeltvedtak inneholder gjengivelse av innholdet i bestemmelse(n)e som vedtaket bygger på.
- Sørger for at det i underretningen opplyses om partens rett til å se sakens dokumenter.

1 INNLEDNING

1.1 Prosjektets bakgrunn og formål

1.1.1 Bakgrunn

Bakgrunnen for denne rapporten er *Plan for forvaltningsrevisjon 2013 - 2016*, vedtatt av kommunestyret i Nordkapp 25. september 2012 (sak 92/12). Det framgår av planen at det skal utføres en forvaltningsrevisjon av kommunens saksbehandling av enkeltvedtak.

I kommunens plan for forvaltningsrevisjon sies det følgende om dette fokusområdet:

«Kommunen skal følge forvaltningslovens bestemmelser om saksbehandling av enkeltvedtak, og yte god service til innbyggere og virksomheter. Hovedhensikten med forvaltningsloven er å legge til rette for en betryggende saksbehandling i forvaltningen. Det vil si en saksbehandling som kan styrke den enkeltes rettsikkerhet og sikre materielt riktige resultater.

Forvaltningslovens generelle virkeområde er beskrevet i lovens § 1 der det heter at "Loven gjelder den virksomhet som drives av forvaltningsorganer når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov. Som forvaltningsorgan regnes i denne lov et hvert organ for stat og kommune." Prinsipielt gjelder loven uansett om avgjørelsen treffes av folkevalgte eller ansatte tjenestemenn (administrasjonen).

Hva som regnes som enkeltvedtak framkommer av legaldefinisjonen i forvaltningsloven § 2 litra b), jf § 2 litra a) og § 2 tredje ledd.

Med vedtak menes det "en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer (enkeltpersoner eller andre private rettssubjekter)", jf. forvaltningsloven § 2 litra a). Med enkeltvedtak menes det "et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer", jf. forvaltningsloven § 2 litra b).

Enkeltvedtak er med andre ord vedtak som treffes "under utøving av offentlig myndighet" og som gjelder "rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer". Som enkeltvedtak "regnes også avgjørelser som gjelder avvisning av en sak eller bruk av særlige tvangsmidler for å få gjennomført et vedtak", jf. forvaltningsloven § 2 tredje ledd.

Dette betyr at ikke alle typer avgjørelser og vedtak som fattes i kommunen er å regne som enkeltvedtak.

Enkeltvedtak skal i henhold til forvaltningsloven forberedes og avgjøres av forvaltningsorganet uten ugrunnet opphold, det skal være skriftlig og det skal grunngis og underrettes om vedtaket.»

1.1.2 Formål

Formålet med prosjektet har vært å undersøke om Nordkapp kommunes rutiner og praksis omkring saksbehandling av enkeltvedtak samsvarer med lovens krav.

På bakgrunn av dette vil kommunen få belyst ulike sider ved egen praksis, og bli presentert hvor det er muligheter for forbedringer.

1.2 Problemstillinger

Undersøkelsen er gjennomført med utgangspunkt i én hovedproblemstilling vedtatt av kontrollutvalget i Nordkapp kommune 30. mai 2016 (sak 7/2016). Hovedproblemstillingen har vært som følger:

I hvilken grad er Nordkapp kommunes saksbehandling av enkeltvedtak i tråd med gjeldende regelverk?

1.3 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er samlebetegnelsen på de krav og forventninger som brukes i den enkelte forvaltningsrevisjon for å vurdere den reviderte virksomhet. Kriteriene holdes opp mot faktagrunnlaget, og danner basis for de analyser og vurderinger som foretas, og de konklusjoner som trekkes.

1.3.1 Kilder til kriterier

Revisjonskriteriene i denne undersøkelsen er utledet fra følgende kilder:

- Lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

1.3.2 Om kriteriene

Forvaltningsloven regulerer saksbehandlingen i forvaltningssaker. Loven har blant annet som formål å ivareta grunnleggende prinsipper for en forsvarlig offentlig saksbehandling med tanke på rettssikkerhet, grundighet og upartiskhet. Saksbehandlingsreglene i forvaltningsretten omfatter blant annet reglene for inhabilitet, utredningsplikt og partenes rett til varsel og til å få uttale seg, retten til dokumentinnsyn etter forvaltningsloven og offentlighetsloven, kravene til form og begrunnelse for vedtak, reglene for å klage over forvaltningsvedtak og omgjøring av vedtak.

Siktemålet med reglene om behandlingsmåten av forvaltningssaker er først og fremst å sikre at det organ som skal treffe avgjørelsen har et forsvarlig faktisk grunnlag for å treffe sin beslutning, herunder er kjent med parten eller partenes krav og syn på saken. I tillegg kommer at saksbehandlingsregler skal sørge for at det skal være mulig å etterprøve, for eksempel i klagesak av overordnet forvaltningsorgan, at også de rettslige vurderinger er riktige.

Om saksbehandlingstid og foreløpig svar

I forvaltningsloven § 11a første ledd kreves det at forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken «uten ugrunnet opphold». Dette kravet er skjønnsmessig og kan variere fra sak til sak. Det hele vil blant annet bero på sakens art, omfang og tilgjengelige ressurser. Det foreligger derfor ikke noen absolutte tidsfrister for når en sak skal være ferdig behandlet. For saker som faller inn under bestemmelsene om enkeltvedtak er hovedregelen likevel slik at det «skal gis foreløpig svar dersom en henvendelse ikke kan besvares innen 1 måned etter at den

er mottatt». Dette trenger likevel ikke gjøres dersom det er «åpenbart unødvendig». Det heter videre at det foreløpige svaret skal sendes «snarest mulig» og «redegjøre for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere».

Om enkeltvedtakets form og innhold

I forvaltningsloven § 23 første ledd heter det at «enkelvedtaket skal være skriftlig». I lovforarbeidene sies det at kravet til skriftlighet blant annet vil være oppfylt dersom «vedtaket kommer til uttrykk i et brev til vedkommende part». I praksis betyr dette at kravet er oppfylt dersom vedtaket blir gjengitt i underretningen som sendes til parten.

I lovforarbeidene understreker departementet videre betydningen av at ethvert vedtak blir klart og bestemt utformet, og at de bør være så fullstendig som mulig. En direkte følge av kravet i § 23 er at selve konklusjonen (avgjørelsen) skal gis skriftlig. God forvaltningsskikk tilsier også at vedtaket gis nødvendig presisjon. I litteraturen framheves det at vedtaket bør være klart og tydelig, og at det bør inneholde opplysninger om hvem som har fattet vedtaket, hvem det gjelder, når vedtaket er fattet og hva det går ut på. Det bør gis nødvendige konkretiseringer, for eksempel av kronebeløp, vilkår og/eller tiltakets art og varighet.

Av forvaltningsloven § 24 første ledd framgår det at «enkelvedtaket skal grunngis» og at begrunnelsen som hovedregel skal gis «samtidig med at vedtaket treffes». Kravet til begrunnelse gjelder både for enkeltvedtak som fattes administrativt (delegert vedtak) og for enkeltvedtak fattet i folkevalgte organer. I forvaltningsloven § 25 første ledd heter det at det i begrunnelsen «skal vises til de regler vedtaket bygger på». Normalt skal begrunnelsen også gjengi innholdet i disse reglene. Begrunnelsen skal videre nevne de faktiske forhold som vedtaket bygger på (jf. § 25 andre ledd), og bør nevne de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsskjønn. Dersom det er gitt retningslinjer for skjønnsutøvingen, vil det i alminnelighet være tilstrekkelig med en henvisning til retningslinjene (jf. § 25 tredje ledd).

Om underretningen

I forvaltningsloven § 27 første ledd heter det at partene skal «underrettes om vedtaket». Det heter videre at underretningen som hovedregel skal være skriftlig. I forvaltningsloven § 27 andre ledd heter det at begrunnelsen for vedtaket (enkelvedtaket) bør gjengis i underretningen. Underretningen skal videre gi opplysninger om partenes klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere framgangsmåte ved klage, samt deres rett til innsyn i sakens dokumenter (jf. § 27 andre ledd). I forvaltningsloven § 27 første ledd heter det at partene skal underrettes om vedtaket «så snart som mulig». Det gjelder derfor ikke noen eksakt frist for når underretningen skal ha funnet sted. Det foreligger heller ikke noen nærmere angivelse om dette i lovens forarbeider. Hva som ligger i uttrykket «så snart som mulig» blir derfor en skjønsmessig vurdering.

1.3.3 Utledning av kriterier

Med bakgrunn i det som er nevnt i det foregående, har revisjonen utledet følgende revisjonskriterier:

- Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold. Det skal gis foreløpig svar dersom en henvendelse ikke kan besvares innen én måned etter at den er mottatt.

- Vedtaket skal være skriftlig. Vedtaket bør være klart og tydelig og vedtaket bør inneholde opplysninger om hvem som har fattet vedtaket, hvem vedtaket gjelder, når vedtaket er fattet og hva vedtaket går ut på.
- Vedtaket skal begrunnes. I begrunnelsen skal det vises til de faktiske forhold og de regler som vedtaket bygger på. 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.
- Partene skal underrettes om vedtaket. I underrettingen skal det gis opplysninger om klageadgang, klagefrist, klageinstans og framgangsmåte ved klage. Det skal også opplyses om retten til å se sakens dokumenter.

1.4 Metode

1.4.1 Datainnsamling

Metode er samlebetegnelsen på de framgangsmåtene som benyttes for å samle inn data som kan gi svar på problemstillingen i en undersøkelse. Framgangsmåten i denne undersøkelsen har vært intervju og dokumentanalyse. En kombinasjon av metoder gir et bredere datagrunnlag og følgelig sikrere basis for tolkning. I dokumentanalysen har vi tatt for oss rutinebeskrivelse(r) og gjennomgått saker hvor det er fattet enkeltvedtak.

En nærmere redegjørelse for metode, framgangsmåte og kvalitetssikring framgår av rapportens vedlegg 2.

1.4.2 Avgrensing

Av både praktiske og ressursmessige grunner har det vært nødvendig å foreta en avgrensning av undersøkelsen. Undersøkelsen har vært avgrenset til saksbehandlingen i saker som forvaltningsrettslig er å anse som enkeltvedtak, jf. fvl. § 2 bokstav a), bokstav b) samt bestemmelsens tredje ledd. Revisjonen har undersøkt saker fra de tre sektorene i kommunen. Sakene fra sektor for helse, rehabilitering og omsorg samt fra sektor for oppvekst, velferd og kultur har omhandlet ulike saksområder og sakstyper. Sakene fra teknisk sektor har omhandlet byggesak.

1.4.3 Dataenes gyldighet og pålitelighet

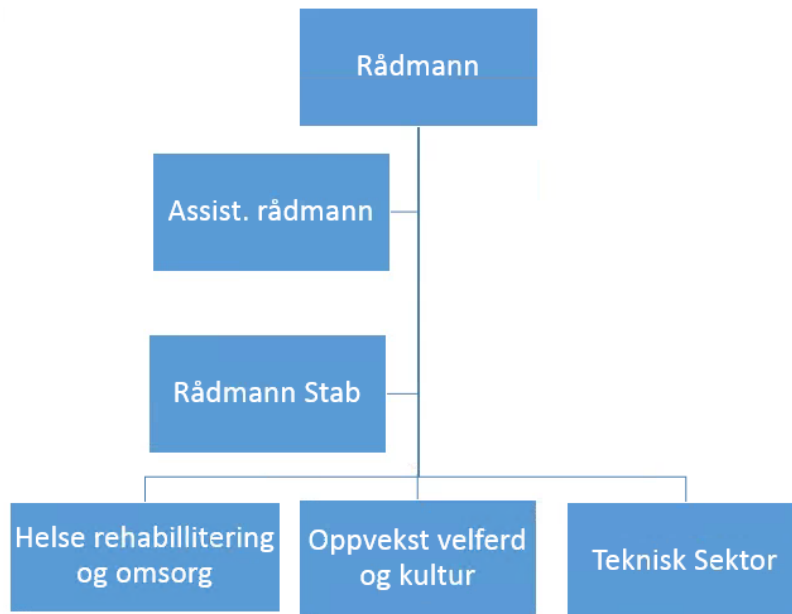
Med gyldige data menes at det skal være samsvar mellom formålet for undersøkelsen og de data som er samlet inn. Revisjonen mener at data i denne undersøkelsen er egnet til å svare på problemstillingene ved at vi har relevant og tilstrekkelig informasjon. Det er likevel viktig å ha for øyet at opplysningene i rapporten representerer et utvalg av fakta for en periode av tid.

Med pålitelige data menes at data skal være mest mulig presise og nøyaktige. Det er utarbeidet likelydende intervjuguiden som har sikret at de aktuelle informanter ble stilt nøyaktig samme spørsmål. I forbindelse med dokumentanalysen ble det utarbeidet et kontrollskjema som sikrer at de samme punktene ble kontrollert i hver enkelt sak.

2 BAKGRUNNSOPPLYSNINGER

2.1 Organisering

Figur 1: Administrativ organisering i Nordkapp kommune¹



Nordkapp kommune er organisert etter en tonivåmodell med rådmannen som øverste administrative leder, deretter tre sektorer under ledelse av den enkelte sektorleder. Sektorlederne har flere avdelinger eller enheter organisert inn under sin sektor. Kommunens administrasjon består i tillegg av assisterende rådmann og rådmannens stab.

Helse, rehabilitering og omsorg har ansvaret for å ivareta forebyggende og helsefremmende arbeid, gi nødvendige helsetjenester og rehabiliteringstjenester, samt hjemmebasert- og institusjonsomsorg. I følge kommunens hjemmeside har sektoren «ansvar for å sørge for at innbyggere og personer som oppholder seg i kommunen tilbys nødvendige helse- og omsorgstjenester. Ansvaret omfatter alle pasient- og brukergrupper, herunder personer med somatisk eller psykisk sykdom, skade eller lidelse, rusmiddelproblem, sosiale problemer eller nedsatt funksjonsevne».²

Oppvekst, velferd og kultur omfatter skoler, barnehager, FABU (PPT, barnevern og helsesøster), skolehelsetjeneste, fritidsklubber, kino, festivaler og allment kulturarbeid, samt sosial- og flyktningtjenesten.³

Teknisk sektor deles inn i fellestjenesten og kommunaltekniske tjenester. Kommunaltekniske tjenester er knyttet til vann- og avløpstjenester, vinter- og sommervedlikehold av veier, drift

¹ Organisasjonskartet er hentet fra kommunens hjemmeside (<http://www.nordkapp.kommune.no/organisasjonskart.6076012-283413.html>).

² <http://www.nordkapp.kommune.no/helse-og-omsorg.3312.no.html>

³ <http://nordkapp.custompublish.com/oppvekst-og-kultur.272325.no.html>

av anleggsmaskiner, oppmåling, byggesaker, reguleringsavdeling, parkering, renovasjon, brannvesen, feievesen og oljevernberedskap. Fellestjenester utfører forvaltning, drift og vedlikehold på bygg med kommunaltjenesteproduksjon, og innebærer vaktmestertjenester og renhold.⁴

2.2 Saksbehandlingspraksis

2.2.1 Rutinebeskrivelser

I intervju har revisjonen fått opplyst at helse-, rehabilitering- og omsorgssektoren benytter veilederen for saksbehandling av tjenester etter helse- og omsorgstjenesteloven⁵ som rutinebeskrivelse, verktøy og hjelpemiddel i forbindelse med saksbehandling og tildeling av helse- og omsorgstjenester. Veilederen beskriver forløpet fra søknad mottas til vedtak er fattet. I tillegg til denne veilederen, har kommunen en intern veileder for tildeling av helsetjenester, utarbeidet i forbindelse med et OU-prosjekt.⁶ I intervju fikk revisjonen opplyst at alle søknader om helse- og omsorgstjenester kommer til konsulent ved sektoren. Konsulenten scanner og legger søknadene inn i Visma Omsorg Profil, som er sektorens saksbehandlingssystem. Deretter fordeler konsulent søknadene videre til eksempelvis hjemmetjenesten eller tildelingsteamet. Revisjonen har fått opplyst at det er utarbeidet ulike vedtaksmaler, avhengig av type tjeneste og hvorvidt søknaden er avslått eller innvilget.

I intervju har revisjonen fått opplyst at man innen oppvekst- og kultursektoren benytter en spesialpedagogisk håndbok ved utarbeidelsen av vedtak som omhandler spesialundervisning. Revisjonen har ikke fått opplysninger om at det er utarbeidet skriftlige rutinebeskrivelser for saksbehandling utover dette. Saksforberedelse skjer på bakgrunn av interne drøftinger. Det blir også vist til at man har dialog med den enkelte skole, barnehage og PPT. Det er utarbeidet vedtaksmal for vedtak som omhandler skole. Det er også utarbeidet en vedtaksmal for vedtak som omhandler barnehage.

I intervju fikk revisjonen opplyst at det ikke er utarbeidet skriftlige rutinebeskrivelser for saksbehandling innen teknisk sektor/byggesaksavdelingen. Imidlertid har byggesaksbehandler utarbeidet egne vedtaksmaler som benyttes. Saksbehandlingen skjer i all hovedsak hos byggesaksbehandler, men enkelte saker drøftes også i fellesskap.

2.2.2 Saksbehandlingskompetanse og -kapasitet

I intervju blir saksbehandlingskompetansen ved helse-, rehabilitering- og omsorgssektoren vurdert som god. Saksbehandlingen/-forberedelsen vedrørende tildeling av tjenester skjer i tildelingsteamet som møtes ukentlig. Vedtaket blir skriftlig utformet av en konsulent ved sektoren. Vedkommende deltar ikke i selve saksbehandlingen. Det ble i intervju også vist til at man involverer fagpersoner ved behov, herunder ergoterapeut, fysioterapeut, spesialsykepleier, fagansvarlig sykepleier og vernepleier, for å nevne noen. På spørsmål om hvordan opplæring av nye saksbehandlere foregår, har revisjonen fått opplyst at kommunen gjennomfører intern opplæring. Det gis også kurs i regi av Fylkesmannen og Fagforbundet. Videre kurses nye saksbehandlere i forvaltningsloven og helse- og omsorgsjuss. I intervju fikk

⁴ Årsberetning 2017, s. 52.

⁵ Helsedirektoratet (2016/2017) *Veileder for saksbehandling – Tjenester etter helse- og omsorgstjenesteloven §§ 3-2 første ledd nr. 6, 3-6 og 3-8*, IS-2442.

⁶ Organisasjonsutviklingsprosjekt.

revisjonen opplyst at det er restanse på fem saker (per februar 2018). Disse er imidlertid under behandling. I tillegg ble det vist til at det er en fortløpende evaluering av tildelte tjenester.

Saksbehandlingskompetansen ved kultur- og oppvekstsektoren blir i intervju vurdert som god. Det er ikke restanser på saker (per februar 2018).

I intervju har revisjonen fått opplyst at saksbehandlingskompetansen på byggesaksavdelingen vurderes som god. Det er kun én byggesaksbehandler på avdelingen. Vedkommende er for øvrig superbruker i datasystemet som benyttes i sektoren, og gir opplæring i systemet til andre ansatte i sektoren. I intervju ble det også vist til at kommunen kjører kurs i forvaltningsrett hvert fjerde år. Det er ikke restanser på byggesaker (per februar 2018)

2.2.3 Kvalitetssikring og kvalitetskontroll

I helse-, rehabilitering- og omsorgssektoren skal alle vedtak godkjennes og signeres av lederen for den aktuelle avdelingen før underretning sendes ut.

Revisjonen har ikke opplysninger om hvorvidt det praktiseres godkjenning og/eller dobbelsignering av vedtak innen oppvekst- og kultursektoren. I intervju ble det vist til at saksbehandler har dialog med eksempelvis skole eller oppvekstkontor dersom det er behov for utdypninger eller avklaringer.

Innen teknisk sektor/byggesaksbehandling skal alle vedtak godkjennes og underskrives av teknisk leder, i tillegg til saksbehandler.

3 I HVILKEN GRAD ER NORDKAPP KOMMUNES SAKSBEHANDLING AV ENKELTVEDTAK I TRÅD MED GJELDENE REGELVERK?

3.1 Revisjonskriterier

- Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold. Det skal gis foreløpig svar dersom en henvendelse ikke kan besvares innen én måned etter at den er mottatt.
- Vedtaket skal være skriftlig. Vedtaket bør være klart og tydelig og vedtaket bør inneholde opplysninger om hvem som har fattet vedtaket, hvem vedtaket gjelder, når vedtaket er fattet og hva vedtaket går ut på.
- Vedtaket skal begrunnes. I begrunnelsen skal det vises til de faktiske forhold og de regler som vedtaket bygger på. 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.
- Partene skal underrettes om vedtaket. I underrettingen skal det gis opplysninger om klageadgang, klagefrist, klageinstans og framgangsmåte ved klage. Det skal også opplyses om retten til å se sakens dokumenter.

3.2 Data

3.2.1 Saksbehandlingstid og foreløpig svar

Revisjonen har gjennomgått et utvalg på totalt 25 saker fra de tre sektorene. Saksbehandlingstiden lot seg fastslå i 19 av sakene. I enkelte av sakene er tiltak eller tjeneste igangsatt før vedtaket formelt (skriftlig) er fattet.

Tabell 1: Saksbehandlingstid

Saksbehandlingstid	0-30 dager	30-60 dager	60-90 dager	Mer enn 90 dager	Ukjent saksbehandlingstid
Antall saker	10	4	2	3	6

Revisjonen har undersøkt saksbehandlingstiden i ti saker ved teknisk sektor/byggesaksavdelingen. Tre av sakene var avgjort innen én måned. I to av sakene lot saksbehandlingstiden seg ikke fastslå, da det ikke forelå vedtak. Lengste saksbehandlingstid var 104 dager, og korteste var 21 dager. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid blant sakene som er gjennomgått var 47 dager. Det er ikke sendt foreløpig svar i noen av de undersøkte sakene. I to av sakene har kommunen imidlertid sendt melding om ufullstendig søknad til søker.

Revisjonen har undersøkt saksbehandlingstiden i fem saker ved oppvekst- og kultursektoren. Èn av sakene var avgjort innen én måned. Lengste saksbehandlingstid var 120 dager, og korteste var 28 dager. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid var 74 dager. I fire av sakene som hadde saksbehandlingstid utover én måned er det ikke sendt foreløpig svar. To av sakene omhandler bekymringsmeldinger til barneverntjenesten. I disse sakene er det iverksatt undersøkelser på bakgrunn av innkomne meldinger. Vedtak i sakene er fattet etter henholdsvis 99 og 86 dager.

Revisjonen har undersøkt saksbehandlingstiden i ti saker ved helse-, rehabiliterings- og omsorgssektoren. Seks av sakene var avgjort innen én måned. Tre av sakene omhandlet revurderinger av tidligere tildelte tjenester (endringsvedtak). I disse sakene er det ikke mulig å fastslå saksbehandlingstid. I en av sakene forelå det ikke vedtak. I denne saken er det heller ikke mulig å fastslå saksbehandlingstid. Vedtak i saken med kortest saksbehandlingstid var fattet i løpet av fem dager, mens vedtak i saken med lengste saksbehandlingstid var fattet etter 22 dager. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid blant de gjennomgåtte sakene var 13 dager. Det er sendt foreløpig svar i én av sakene.

3.2.2 Vedtakets form og innhold

Tabell 2: Vedtakets form og innhold

Vedtaket form	Ja	Nei	Annet	Totalt
Skriftlig vedtak	22	3	0	25
Opplysning om hvem som har fattet vedtaket	22	3	0	25
Opplysning om når vedtaket er fattet	0	25	0	25
Opplysning om hva vedtaket gjelder	20	5	0	25

Som det framgår av tabellen ovenfor viser revisjonens gjennomgang at det forelå skriftlige vedtak i 22 av sakene. I de tre resterende sakene forelå det ikke skriftlige vedtak. 22 av vedtakene inneholdt opplysninger om hvem som hadde fattet vedtaket. Ingen av vedtakene inneholdt opplysninger om når vedtaket er fattet. 20 av vedtakene inneholdt opplysninger om hva vedtaket gjelder.

3.2.3 Begrunnelse for vedtaket

Tabell 3: Begrunnelse for vedtaket

Vedtaket innhold	Ja	Nei	Annet	Totalt
Henvising til regelverk	21	3	1	25
Gjengivelse av regelverk	1	23	1	25
Henvising til problemstillingen som vedtaket bygger på	21	4	0	25
Beskrivelse av de faktiske forhold	20	5	0	25

Revisjonens undersøkelse viser at det ble vist til reglene og problemstillingen som vedtakene bygger på i 21 av vedtakene. Ett av vedtakene inneholdt en gjengivelse av de aktuelle bestemmelsene. I 20 av vedtakene ble de faktiske forhold som ligger til grunn i saken beskrevet, dog i ulikt omfang.

3.2.4 Underretning

Revisjonen har funnet at Nordkapp kommune ikke sender særskilt underretning i forbindelse med enkeltvedtak. Av revisjonens gjennomgang framgår det at vedtak og underretning om vedtak er samme dokument.

Tabell 4: Underretningens form og innhold

Underretningens form og innhold	Ja	Nei	Annet	Totalt
Skriftlig underretning til partene i saken	22	2	1	25
Begrunnelse for vedtaket med i underretningen	20	4	1	25
Opplysning om klageadgang	19	5	1	25
Opplysning om retten til å se sakens dokumenter	15	8	2	25

Revisjonens undersøkelse viser at det er sendt skriftlig underretning om vedtak i 22 av sakene. 20 av underretningene inneholdt begrunnelse for vedtaket. Alle underretningene var sendt av det forvaltningsorganet som har fattet vedtaket. I 19 av underretningene ble det opplyst om klageadgang, mens det i 15 av disse også ble opplyst om partenes rett til innsyn i sakens dokumenter. I ett av vedtakene framgikk det at «[K]lage på vedtak er tre uker», uten nærmere beskrivelse av framgangsmåten ved klage, hvor klage skal sendes eller retten til å se sakens dokumenter. To av vedtakene henviste til at bestemmelsene for å se dokumenter i saken er å finne i forvaltningsloven §§ 18 og 19.

3.3 Vurderinger

3.3.1 Saksbehandlingstid og foreløpig svar

Kommunen skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold. Hensikten bak vilkåret i bestemmelsen, er fra lovgivers side å ivareta de motstridende krav til rettssikkerhet og effektivitet som er målsetningen ved god saksbehandling. Begrepet «uten ugrunnet opphold» sikter til både tiden og årsaken til et eventuelt opphold i saksbehandlingen. Det er bare der det kan anføres en god grunn for utsettelsen at forsinkelse kan aksepteres.⁷ Hva som ligger i «uten ugrunnet opphold» vil være relativt fra sak til sak og fra område til område, og vil måtte bero på en konkret individuell vurdering av hensynet til en forsvarlig saksbehandling, sakens omfang, kompleksitet og tilgjengelige ressurser.⁸ Videre heter det i forvaltningsloven § 11a annet ledd at: «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.» Plikten til å gi et foreløpig svar etter denne bestemmelsen inntreffer altså når det ventes at det tar «uforholdsmessig lang tid» før en henvendelse kan besvares. Hva som i det konkrete tilfellet er «uforholdsmessig lang» behandlingstid, må avgjøres i lys av de forventninger parten måtte ha. Det kan derfor ikke utelukkes at en behandlingstid forvaltningsorganet selv anser som normal, likevel er uforholdsmessig lang i lovens forstand.⁹ Justisdepartementet har antatt som veiledende utgangspunkt at foreløpig svar alltid bør gis dersom en forholdsvis kurant henvendelse ikke kan besvares innen fjorten dager. Gjelder det en mer komplisert sak, eller en sak der det søkes bevilling, tillatelse eller lignende, har man

⁷ Woxholt, Geir (2009) *Forvaltningsloven med kommentarer*, s. 219.

⁸ Ot.prp.nr. 75 (1993-1994) *Om lov om endringer i forvaltningsloven mv.*, s. 59.

⁹ Woxholt, Geir (2009) *Forvaltningsloven med kommentarer*, s. 221.

noe mer tid på seg.¹⁰ Loven stiller ingen bestemte formkrav til hvordan foreløpig svar skal gis. Det kan således gis skriftlig, muntlig eller over telefon. Oftest vil begrunnelsen til forsinkelsen være at forvaltningsorganet er overbelastet med arbeid eller at saken er komplisert og av den grunn trenger en grundigere behandling. Dette vil i utgangspunktet kunne være en akseptabel grunn for en lengre saksbehandlingstid.

I kun én av de ni sakene hvor saksbehandlingstiden har gått utover én måned, har revisjonen funnet at årsaken til forsinkelsen er grunnlagt eller oppgitt i saksforberedelsen eller saksdokumentene. Dette er ikke i samsvar med lovens krav.

For saker som faller inn under bestemmelsene om enkeltvedtak er hovedregelen at det «skal gis foreløpig svar dersom en henvendelse ikke kan besvares innen 1 måned etter at den er mottatt». Det framgår av lovforarbeidene at foreløpig svar skal gis så snart forvaltningsorganet blir oppmerksom på at saksbehandlingen vil ta mer enn én måned.¹¹ Det fremheves også at forvaltningsorganet plikter å ta denne vurderingen så tidlig som mulig. Hvis det aktuelle forvaltningsorgan har saksbehandlingstid på mer enn én måned, vil det måtte gis svar med én gang saken kommer inn.¹² Hensikten med bestemmelsen om foreløpig svar er å gi søker/avsender melding om at saken er mottatt hos forvaltningsorganet, samt å gi et anslag over forventet saksbehandlingstid. Det er kun dersom det er *åpenbart unødvendig*, jf. fvl. § 11a annet ledd, at det kan unnlates å gi foreløpig svar. Formuleringen er dermed et uttrykk for at det skal gjelde en forholdsvis snever unntaksregel. Loven stiller ingen bestemte formkrav til hvordan foreløpige svar skal gis. Det kan således gis skriftlig, muntlig eller over telefon.

Revisjonens gjennomgang av saks- og vedtaksdokumenter viser at Nordkapp kommune bare har sendt foreløpig svar i én av de ni sakene der saksbehandlingstiden var lengre enn én måned. Dette er ikke i samsvar med lovens krav.

Oppsummering

Samlet sett vurderer revisjonen det slik at Nordkapp kommune i liten grad har grunnlagt årsaken til forsinket saksbehandling i de undersøkte sakene der dette er aktuelt. Videre vurderer revisjonen det slik at kommunens praksis for å sende foreløpig svar ikke har vært i samsvar med lovens krav i flere av de undersøkte sakene.

3.3.2 Vedtakets form og innhold

Forvaltningsloven § 23 fastslår at et enkeltvedtak skal være skriftlig, om dette av praktiske grunner ikke vil være særlig byrdefullt for forvaltningsorganet. Skriftlig form kan være byrdefull når et vedtak må treffes utendørs eller når det er tidsnød.¹³ God forvaltningsskikk tilsier at alle vedtak som treffes muntlig, blir bekreftet skriftlig. Skriftlighetskravet er begrunnet med at vedtakets innhold skal bli så klart og entydig som mulig. Et annet hensyn er å bevare notoriteten omkring vedtakets innhold, slik at det i ettertid er mulig å konstatere den nøyaktige ordlyd.¹⁴ Uten skriftlige enkeltvedtak vil søkerne i praksis bli fratatt sine rettigheter til å kunne forfølge saken videre gjennom en klage.

¹⁰ Woxholt, Geir (2009) *Forvaltningsloven med kommentarer*, s. 221.

¹¹ Ot.prp.nr. 75 (1993-1994) *Om lov om endringer i forvaltningsloven mv.*, s. 60.

¹² Woxholt, Geir (2009) *Forvaltningsloven med kommentarer*, s. 224.

¹³ Eckhoff, Torstein; Smith, Eivind (2006) *Forvaltningsrett*, s. 268.

¹⁴ Woxholt, Geir (2009) *Forvaltningsloven med kommentarer*, s. 411.

Revisjonens gjennomgang viser at det er fattet skriftlige vedtak i 22 av 25 saker. Revisjonen kan ikke utelate at kommunen faktisk har utarbeidet skriftlige vedtak i de tre sakene der dette ikke forelå, men har ikke fått oversendt vedtakene som dokumenterer dette. Nordkapp kommune tilfredsstiller i all hovedsak forvaltningslovens krav til vedtakets form i de undersøkte enkeltvedtakene.

Vedtaketets innhold

Vedtaket bør være klart og tydelig og vedtaket bør inneholde opplysninger om hvem som har fattet vedtaket, hvem vedtaket gjelder, når vedtaket er fattet og hva vedtaket går ut på. Revisjonens gjennomgang viser at 22 av vedtakene inneholdt opplysninger om hvem som hadde fattet vedtaket. Videre viser gjennomgangen at 20 av vedtakene inneholdt opplysninger om hva vedtaket går ut på. Ingen av vedtakene inneholdt opplysninger om når vedtaket var fattet. Nordkapp kommune tilfredsstiller ikke fullt ut forvaltningslovens krav til innhold i de undersøkte enkeltvedtakene.

Oppsummering

Nordkapp kommune har i all hovedsak utarbeidet skriftlige vedtak i de undersøkte sakene. Revisjonen vurderer det dermed slik at de undersøkte enkeltvedtakene i all hovedsak er i tråd med forvaltningslovens krav til vedtakets form. Videre har revisjonen vurdert det slik at de undersøkte enkeltvedtakene ikke fullt ut er i tråd med forvaltningslovens krav til innhold.

3.3.3 Begrunnelse for vedtaket

For en part kan begrunnelse av vedtaket ha stor betydning. Særlig stor betydning kan begrunnelsen ha dersom parten ikke har fått medhold. Begrunnelsen gir en forklaring som kan gjøre det lettere for søker å forson seg med avgjørelsen. Den kan også gjøre det lettere å bedømme muligheten for å få vedtaket endret ved klage eller annen måte.¹⁵ Som en generell retningslinje kan det sies at begrunnelsen bør være grundigere jo mer inngripende og alvorlig avgjørelsen er for parten.¹⁶ Også av hensyn til senere saker kan begrunnelse være nyttig, mange har varige forbindelser til et forvaltningsorgan og må stadig søke nye tillatelser. Begrunnelser forteller hva organet legger vekt på og dermed gis det innsikt i hvordan det bør søkes og hva det nytter å søke om. Det viktigste argumentet mot begrunnelsesplikten er at den øker forvaltningens arbeidsbyrde.

De faktiske forhold vedtaket bygger på

Det er et krav etter forvaltningsloven at vedtak skal begrunnes.¹⁷ I bestemmelsen gjøres det til en plikt å nevne de faktiske forhold vedtaket bygger på. De fakta som er lagt til grunn, må framstilles så fullstendig at det er mulig for parten å forstå at lovens vilkår for å treffe vedtak er tilstede. Knytter vurderingen seg til skjønnsutøvelse, er det tilstrekkelig å gjengi så mye av faktum at det kan gi et rimelig grunnlag for å forstå hva skjønnsutøvelsen bygger på. Dersom noen av de relevante fakta er av en slik art at parten etter § 19 ikke har krav på å bli kjent med dem, trenger forvaltningen ikke nevne disse. Revisjonens undersøkelser viser at Nordkapp kommune i 20 av de undersøkte vedtakene nevner de faktiske forhold som vedtaket bygger på. Revisjonen vurderer det slik at Nordkapp kommune i all hovedsak oppfyller lovens krav til begrunnelse i de undersøkte enkeltvedtakene.

¹⁵ Eckhoff, Torstein; Smith, Eivind (2006) *Forvaltningsrett*, s. 269.

¹⁶ Woxholt, Geir (2009) *Forvaltningsloven med kommentarer*, s. 425.

¹⁷ Se om begrunningsplikten i forvaltningsloven §§ 24, 25 og 26.

De regler vedtaket bygger på

Forvaltningsloven § 25 første ledd slår fast at det i begrunnelsen «skal vises til de regler vedtaket bygger på». Bestemmelsen gjelder dermed vedtakets rettslige begrunnelse. Kravet om henvisning gjelder alle rettsregler enten de er gitt i lov, forskrift eller annet. Unntak gjelder bare i de tilfeller parten kjenner reglene. Om parten har kjennskap til reglene er dette gjerne tydeliggjort gjennom søknad, kontakt med forvaltningsorganet e.l. For at unntaket skal kunne anvendes, må det være klart at parten ikke bare kjenner generelt til det regelsett som gjelder, men at søker har detaljkunnskap om den regel som vedtaket er bygget på.¹⁸ Det er etter revisjonens oppfatning sjelden at denne unntaksregelen får anvendelse.

Revisjonens undersøkelser viser at Nordkapp kommune i all hovedsak viser til de regler vedtaket bygger på i de undersøkte enkeltvedtakene, og kommunens praksis vurderes derfor til å hovedsakelig være i tråd med lovens krav.

Gjengivelse av de regler vedtaket bygger på

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. Revisjonen vil i denne sammenhengen påpeke at det avgjørende er at søkeren skal være klar over hvilket faktum som forvaltningen har lagt til grunn, og hvilke bestemmelser (hjemmel) som er lagt til grunn for vedtaket, og i varierende omfang hvordan bestemmelsen konkret er fortolket, dersom det er tolkingsspørsmål knyttet til rettsanvendelsen. Av forarbeidene til § 25 framgår det at: «*En naken henvisning til paragrafen vil ofte være til liten vegledning for parten, og i blant kan det derfor være god grunn til å sitere de aktuelle reglene eller gjengi innholdet av dem. Dette kommer til uttrykk i første ledd annet punktum. Overfor jurister eller andre som man kan rekne med har tilgang til reglene selv, vil imidlertid en henvisning være fullt tilstrekkelig.*» Revisjonen tolker dette slik at hovedregelen er at bestemmelsens innhold skal gjengis. Alternativt til gjengivelse av regler, kan den problemstilling som vedtaket bygger på, gjengis. Med dette menes at det skal framgå hvordan reglene er tolket i den konkrete sak. En gjengivelse av problemstillingen er ofte en mer opplysende begrunnelsesmåte enn å sitere regelverk mv. Særlig i forhold til ressursvake parter og der vedtaket har budt på tvil, eller reglene er utpreget skjønnsmessige, bør forvaltningen gjøre rede for problemstillingen. Revisjonens undersøkelser viser at Nordkapp kommune i all hovedsak ikke gjengir bestemmelsens innhold i enkeltvedtak. Imidlertid blir den problemstilling vedtaket bygger på som regel gjengitt. Revisjonen vurderer derfor at Nordkapp kommunes praksis delvis er i tråd med lovens krav.

Oppsummering

Samlet sett vurderer revisjonen det slik at Nordkapp kommunes praksis i forhold til å begrunne vedtak i hovedsak er i tråd med forvaltningsloven og god forvaltningsskikk i de undersøkte sakene. Lovens krav er at vedtaket skal gjengi bestemmelsens innhold eller den problemstilling vedtaket bygger på. Revisjonen vurderer at de undersøkte underretningene fra Nordkapp kommune i liten grad gjengir bestemmelsens innhold, men viser til og gjengir den problemstilling som vedtakene bygger på.

3.3.4 Underretning

Skriftlig underretning

Partene skal underrettes om vedtaket. Forvaltningsloven § 27 slår fast at straks et vedtak er fattet, skal partene underrettes så snart som mulig. Det er det organet som har fattet vedtaket

¹⁸ Woxholt, Geir (2009) *Forvaltningsloven med kommentarer*, s. 426-427.

som skal sørge for at parten underrettes. Underretning er påkrevet for at parten skal bli kjent med vedtaket, og klagefristen løper derfor fra og med underretningen er mottatt. Underretningen er en egen rettshandling fra forvaltningens side og bør gjerne gjøres som et formelt brev. Dersom parten får vite om vedtaket på annen måte, så er det normalt uten betydning for de rettsvirkninger som følger av underretning. Det er et krav at underretningen skal være mottatt og kommet til partens kunnskap, for at vedtaket skal være meddelt.¹⁹ Underretningen skal i hovedregelen være skriftlig, men kan gjøres muntlig dersom underretning er særlig byrdefullt eller saken haster. Underretning om vedtak kan noen ganger unnlates helt dersom den kan anses som åpenbart unødvendig og vedtaket ikke medfører skade eller ulempe for parten. I 22 av vedtakene som revisjonen har gjennomgått har Nordkapp kommune sendt skriftlig underretning til partene. I og med at vedtak og underretning er samme dokument, har det ikke vært mulig å fastslå hvor lang tid det har gått mellom vedtak og underretning. Nordkapp kommunes praksis er i all hovedsak i tråd med forvaltningslovens krav om skriftlighet i de undersøkte underretningene.

Opplysning om klageadgang

Etter forvaltningsloven § 27 tredje ledd skal underretningen inneholde opplysning om klageadgang, klagefrist, klageorgan og klagemåte. At parten orienteres om klagemulighet er viktig for rettssikkerheten til den enkelte. I sivilombudsmannens praksis foreligger det flere uttalelser som kritiserer at parten ikke er blitt gitt underretting om klageadgangen.²⁰ Revisjonens undersøkelser viser at Nordkapp kommune i all hovedsak opplyser om klageadgangen i underretningene slik forvaltningsloven krever.

Retten til å se sakens dokumenter

Videre skal det i underretningen opplyses om partens rett til å se sakens dokumenter. Dokumentinnsyn kan kreves hos vedtaks/klageorganet eller det nivå som har forberedt saken forutsatt at dokumentet finnes i vedkommende organs besittelse. Med dokument menes brev, rapporter, innstillinger, uttalelser, protokoller, utredninger, m.v. fra parter, offentlige myndigheter eller andre, som er skrevet i anledning den sak hvor parten er trukket inn. En part har ikke krav på å gjøre seg kjent med dokument som vedkommende nivå har utarbeidet for sin interne saksforberedelse. Selv om en part ikke har krav på å gjøre seg kjent med et dokument etter disse bestemmelser, kan vedkommende likevel gis innsyn i dokumentet når regler om taushetsplikt ikke er til hinder for det (såkalt meroffentlighet). At parten opplyses om retten til å se sakens dokumenter vil ha særlig betydning i de tilfeller hvor parten vurderer å klage på vedtaket.

Revisjonens undersøkelser viser at kun 15 av de undersøkte underretningene inneholdt opplysninger om retten til å se sakens dokumenter. I to av underretningene ble det vist til at bestemmelsene for å se dokumenter i saken er å finne i forvaltningsloven §§ 18 og 19. Revisjonen vil i denne sammenhengen igjen vise til at innholdet i bestemmelsene som det vises til *som hovedregel* skal gjengis. Revisjonen vurderer det slik at Nordkapp kommune ikke fullt ut opplyser om retten til å se sakens dokumenter i de undersøkte underretningene.

Oppsummering

Samlet sett vurderer revisjonen det slik at Nordkapp kommune i all hovedsak etterlever forvaltningslovens krav til underretning om vedtak i de undersøkte sakene. Krav om skriftlighet etterleves i stor grad. At Nordkapp kommune hovedsakelig informerer partene om

¹⁹ Jf. høyesterettsdom Rt-1968-283.

²⁰ Woxholt, Geir (2009) *Forvaltningsloven med kommentarer*, s. 443.

klageadgangen er tilfredsstillende. At kommunen ikke fullt ut informerer partene om retten til å se sakens dokumenter er imidlertid brudd på forvaltningsloven § 27 tredje ledd.

4 KONKLUSJONER

Revisjonens undersøkelse viser at Nordkapp kommunes saksbehandling av enkeltvedtak ikke fullt ut er i tråd med gjeldende regelverk. Revisjonens konklusjon har bakgrunn i det følgende:

4.1 Saksbehandlingstid og foreløpig svar

Samlet sett vurderer revisjonen det slik at Nordkapp kommune i liten grad har grunnlagt årsaken til forsinket saksbehandling i de sakene der dette var aktuelt. Videre vurderer revisjonen det slik at kommunens praksis for å sende foreløpig svar ikke har vært i samsvar med lovens krav i flere av de undersøkte sakene.

4.2 Vedtakets form og innhold

Nordkapp kommune har i all hovedsak utarbeidet skriftlige vedtak i de undersøkte sakene. Revisjonen vurderer det dermed slik at de undersøkte enkeltvedtakene i all hovedsak er i tråd med forvaltningslovens krav til vedtakets form. Videre har revisjonen vurdert det slik at de undersøkte enkeltvedtakene ikke fullt ut er i tråd med forvaltningslovens krav til innhold.

4.3 Begrunnelse for vedtaket

Revisjonens undersøkelse viser at Nordkapp kommunes praksis i forhold til å begrunne vedtak i hovedsak er i tråd med forvaltningsloven og god forvaltningsskikk i de undersøkte sakene. Lovens krav er at vedtaket skal gjengi bestemmelsens innhold eller den problemstilling vedtaket bygger på. Revisjonen vurderer at de undersøkte underretningene fra Nordkapp kommune i liten grad gjengir bestemmelsens innhold, men viser til og gjengir den problemstilling som vedtakene bygger på.

4.4 Underretning

Samlet sett vurderer revisjonen det slik at Nordkapp kommune i all hovedsak etterlever forvaltningslovens krav til underretning om vedtak i de undersøkte sakene. Krav om skriftlighet etterleveres i stor grad. At Nordkapp kommune hovedsakelig informerer partene om klageadgangen er tilfredsstillende. At kommunen ikke fullt ut informerer partene om retten til å se sakens dokumenter er imidlertid brudd på forvaltningsloven § 27 tredje ledd.

5 ANBEFALINGER

Med bakgrunn i hovedfunnene som er gjort i denne undersøkelsen vil revisjonen anbefale at Nordkapp kommune iverksetter tiltak som sikrer at forvaltningslovens grunnleggende krav til saksbehandling blir etterlevd, herunder:

- Sender foreløpig svar dersom en henvendelse ikke kan besvares innen én måned etter at den er mottatt. I disse tilfellene må forvaltningsorganet også oppgi årsaken til forsinkelsen.
- Sørger for at enkeltvedtak inneholder opplysninger om hvem som har fattet vedtaket, hvem vedtaket gjelder, når vedtaket er fattet og hva vedtaket går ut på.
- Sørger for at enkeltvedtak inneholder gjengivelse av innholdet i bestemmelse(n)e som vedtaket bygger på.
- Sørger for at det i underretningen opplyses om partens rett til å se sakens dokumenter.

6 KILDER OG LITTERATUR

Lovverk

- Lov av 10.februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker

Forarbeid

- Ot.prp. nr. 75. (1993-1994) Om lov om endringer i forvaltningsloven mv.

Rettspraksis

- Rt-1968-283

Veiledere

- Helsedirektoratet (2016/2017) *Veileder for saksbehandling – Tjenester etter helse- og omsorgstjenesteloven §§ 3-2 første ledd nr. 6, 3-6 og 3-8*, IS-2442

Kommunale dokumenter

- Nordkapp kommune: Årsberetning 2017

Litteratur

- Eckhoff, Torstein og Smith, Eivind (2006) *Forvaltningsrett*, 8. utgave
- Woxholt, Geir (2009) *Forvaltningsloven med kommentarer*, 4. utgave

Internettkilder

Nordkapp kommune:

<http://www.nordkapp.kommune.no>

VEDLEGG 1: RÅDMANNENS KOMMENTARER

Rapporten ble sendt på høring til rådmannen den 3. juli 2018. Revisjonen mottok rådmannens uttalelse til rapporten per epost den 4. juli 2018. Rådmannens uttalelse er som følger:

«Rådmannen registrerer at Nordkapp kommune har en akseptabel praksis mht. saksbehandling av enkeltvedtak, og viser til at kommunen over tid har arbeidet forbedre sin praksis rundt dette. Rapporten avdekker også noen svakheter og forbedringspotensial som vil være nyttig i det videre arbeid med å kvalitetssikre prosessen i forkant, og selve vedtaket, og oppfølgingen.

Rådmannen vil bruke rapporten aktivt i den videre oppfølging internt i Nordkapp kommune.»

VEDLEGG 2: METODE OG GJENNOMFØRING

Generelt om forvaltningsrevisjon

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av kommunens/fylkeskommunens økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets/fylkestingets vedtak og forutsetninger. Herunder om:

- a) forvaltningen bruker ressurser til å løse oppgaver som samsvarer med kommunestyrets/fylkestingets vedtak og forutsetninger,
- b) forvaltningens ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til målene som er satt på området,
- c) regelverket etterleves,
- d) forvaltningens styringsverktøy og virkemidler er hensiktsmessige,
- e) beslutningsgrunnlaget fra administrasjonen til de politiske organer samsvarer med offentlige utredningskrav,
- f) resultatene i tjenesteproduksjonen er i tråd med kommunestyrets eller fylkestingets forutsetninger og/ eller om resultatene for virksomheten er nådd.

Formålet med forvaltningsrevisjon er å bidra til:

- økt produktivitet, effektivitet og måloppnåelse
- at kommunal virksomhet drives i samsvar med regelverket
- å skaffe fram informasjon som gir grunnlag for kommunestyrets/fylkestingets tilsyn med forvaltningen

Det er kontrollutvalget i den enkelte kommune/fylkeskommune som skal påse at kommunens/fylkeskommunens virksomhet årlig blir gjenstand for forvaltningsrevisjon. Kontrollutvalget skal minst en gang i valgperioden utarbeide en plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon, som skal vedtas av kommunestyret/fylkestinget.

Det er kommunens/fylkeskommunens revisor som gjennomfører selve forvaltningsrevisjonen. Utførelsen skal skje i tråd med god kommunal revisjonsskikk, herunder RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon (vedtatt av styret i Norges kommunerevisorforbund).

Sluttproduktet i hver forvaltningsrevisjon er en rapport som oversendes til behandling i kommunens/fylkeskommunens kontrollutvalg. Kontrollutvalget rapporterer videre til kommunestyret/fylkestinget om de gjennomførte prosjektene.

Bestilling fra kontrollutvalget

Revisor må gjennomføre forvaltningsrevisjonen i samsvar med kontrollutvalgets bestilling.²¹

Kontrollutvalget i Nordkapp kommune vedtok den 30. mai 2016 (sak 7/2016) oppstart av

²¹ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 10.

prosjektet med følgende hovedproblemstilling:

I hvilken grad er Nordkapp kommunes saksbehandling av enkeltvedtak i tråd med gjeldende regelverk?

Oppstart

Revisor skal sende oppstartsbrev til administrasjonssjefen så tidlig som mulig i prosjektet.²²

I brev, datert 16. september 2016, orienterte revisjonen rådmannen i kommunen om oppstart av prosjektet. I brev, datert 22. september 2016, ber rådmannen om at revisjonen utsetter undersøkelsen. Dette på grunn av personal- og ressursmessige utfordringer i kommunens ledergruppe. Revisjonen valgte da å utsette oppstart av undersøkelsen til januar 2017. Vi oversendte samtidig en orientering om dette til kommunens kontrollutvalg, datert 27. september 2016.

I brev, datert 6. januar 2017, orienterte revisjonen rådmannen om at vi på nytt var klar til å starte opp med undersøkelsen. I brev, datert 10. januar 2017, ba rådmannen om ytterligere utsettelse av all forvaltningsrevisjon i Nordkapp kommune fram til september 2017. Samme dag tok revisjonen kontakt med rådmannen og orienterte om at vi likevel ønsket å gjennomføre undersøkelsen, men at vi ville gjøre det så smidig som mulig. Rådmannen uttrykte ønske om samarbeid og beskrev en nærmest unntakstilstand i organisasjonen. Rådmannen beklaget at kommunen ikke hadde kapasitet til å bistå i en forvaltningsrevisjon på daværende tidspunkt.

Revisjonen sendte nytt oppstartsbrev til rådmannen i Nordkapp kommune den 12. september 2017. Rådmannen utpekte seg selv som kontaktperson for prosjektet.

Det ble ikke avholdt oppstartsmøte før oppstarten av forvaltningsrevisjonsprosjektet.

Datainnsamling

Revisor må innhente data i tilstrekkelig omfang til å kunne gjøre vurderinger og svare på problemstillingen(e) i undersøkelsen. Eksempler på metoder som kan benyttes er intervju, spørreskjema, observasjon, dokumentanalyse, statistiske analyser, regnskapsanalyse og systemanalyse.²³ I den grad det er tjenlig, bør det benyttes flere metoder for innsamling av data (data- og metodetriangulering).

Nedenfor redegjør vi nærmere for de metoder for innsamling av data som er benyttet i denne undersøkelsen.

- **Dokumentanalyse**

I dokumentanalysen har revisjonen gjennomgått 25 saker hvor det er fattet enkeltvedtak. Videre har revisjonen gjennomgått maler for enkeltvedtak fra tre sektorer, samt kommunens årsmelding.

²² RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 13.

²³ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 26.

- **Intervju**

For å kartlegge kommunens rutiner og praksis har revisjonen gjennomført individuelle intervju med rådmann Raymond Robertsen, byggesaksbehandler Inger Johanne Jørgensen, rådgiver ved oppvekst og kultur Trudy Engen, og konsulent i helse, rehabilitering og omsorg Mona Walsø Hansen. Samtlige intervju ble gjennomført via lyd/bilde. Det ble utarbeidet individuelle intervjuguider som fungerte som utgangspunkt for intervjuene.

- **Elektronisk korrespondanse**

Revisjonen har hatt elektronisk korrespondanse med de ovennevnte informantene i forbindelse med oversendelse av saker og annen dokumentasjon, og/eller oppfølgings spørsmål i etterkant av intervjuene.

Gyldighet og pålitelighet

I valg av metode må revisor sikre dataens relevans (gyldighet/validitet) i forhold til problemstillingen(e).²⁴ Datainnsamlingen må gjennomføres på en måte som sikrer dataens pålitelighet (reliabilitet). Dette er ivaretatt gjennom at det er utarbeidet likelydende intervjuguider som sikrer at informantene ble stilt de samme spørsmålene. I forbindelse med dokumentanalysen ble det utarbeidet et kontrollskjema som sikrer at de samme punktene ble kontrollert i hver enkelt sak. I de tilfellene der revisjonen har hatt spørsmål knyttet til den tilsendte dokumentasjonen, har vi hatt fortløpende korrespondanse med avsender, enten per epost eller per telefon.

Dataens pålitelighet er sikret ved at fakta i rapporten er verifisert av informantene. Bruk av flere metoder for datainnsamling, samt revisjonens interne rutiner for kvalitetssikring bidrar også til å sikre at innsamlet data er pålitelig.

Verifisering

Data som er innsamlet ved hjelp av intervju skal som hovedregel verifiseres.²⁵ I praksis innebærer dette at et utkast til rapport blir sendt til informantene i revidert(e) enhet(er) for gjennomlesing. Dette gjøres for å unngå faktafeil, og for å sikre at det materialet som undersøkelsen bygger på blir mest mulig fullstendig og pålitelig.

Rapporten ble sendt på verifisering til informantene i undersøkelsen den 22. juni 2018. Revisjonen har mottatt tilbakemelding fra to av informantene. En av tilbakemeldingene var av en slik karakter at det har medført endringer i rapportutkastet.

Intern kvalitetssikring

Utføring av forvaltningsrevisjon skal kvalitetssikres.²⁶ Kvalitetssikringen skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre må det sikres at

²⁴ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 27.

²⁵ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 29.

²⁶ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 45.

det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor Kjerstin Johnsen har vært prosjektleder for forvaltningsrevisjonsprosjektet. Fagansvarlig forvaltningsrevisor Tom Øyvind Heitmann har vært prosjektmedarbeider, og har også stått for kvalitetssikring av rapporten. Kvalitetssikringen har bestått av gjennomgang av og tilbakemeldinger knyttet til henholdsvis prosjektplan og utkast til rapport.

Høring

Administrasjonssjefen skal gis anledning til å gi uttrykk for sitt syn på de forhold som fremgår av rapporten.²⁷ Høringssvaret skal vedlegges rapporten som går til behandling i kontrollutvalget.

Rapporten ble sendt på høring til rådmannen den 3. juli 2018. Revisjonen mottok rådmannens uttalelse til rapporten per epost den 4. juli 2018.

²⁷ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 16.