FORVALTNINGSREVISJON

Håndtering av henvendelser fra innbyggere

Tromsø kommune

KOMREV NORD

Rapport 2018

Forord

På grunnlag av bestilling fra kontrollutvalget i Tromsø kommune har KomRev NORD gjennomført forvaltningsrevisjon av kommunens håndtering av henvendelser fra innbyggere. Vi har undersøkt om kommunens responstid på skriftlige henvendelser fra innbyggere er i tråd med gjeldende regelverk. Kontrollutvalgets plikt til å påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, følger av lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 77 nr. 4. Ifølge forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv. (revisjonsforskriften) § 7 innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger.

Før igangsetting av forvaltningsrevisjonsprosjektet har revisjonen vurdert egen uavhengighet overfor Tromsø kommune, jf. kommuneloven § 79 og revisjonsforskriften kapittel 6. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

Vi takker Tromsø kommune for samarbeidet i gjennomføringen av prosjektet.

Tromsø, 30.4.2018

Knut Teppan Vik
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Astrid Indrebø
Prosjektleder, forvaltningsrevisor

Margrete Mjølhus Kleiven
Ansvarlig for kvalitetssikring

Tone Jæger Karlstad
Prosjektmedarbeider, forvaltningsrevisor

SAMMENDRAG

Etter bestilling fra kontrollutvalget i Tromsø kommune har KomRev NORD gjennomført en forvaltningsrevisjon rettet mot kommunens håndtering av henvendelser. Problemstillingen er: *Besvarer Tromsø kommune skriftlige henvendelser fra innbyggere i tråd med gjeldende regelverk om saksbehandlingstid?*

Med *gjeldende regelverk* menes i denne sammenheng forvaltningslovens regler om saksbehandlingstid samt relevant regelverk på det området henvendelsen gjelder. Vi presiserer at forvaltningsrevisjonen ikke omfatter undersøkelser av det kvalitative innholdet i kommunens svar eller enkeltvedtak som fattes. Det er kommunens *responstid* på henvendelser fra innbyggere som har vært gjenstand for undersøkelse.

Vi har gjennomgått totalt 233 henvendelser fra innbyggere. Av disse omhandlet 43 klager på eiendomsavgifter, 64 var byggesaker og 105 var søknader om sosiale tjenester til NAV. I tillegg har vi undersøkt 21 øvrige henvendelser fra innbyggere som vi plukket ut fra kommunens postjournal. Seks av disse henvendelsene var innsynsbegjæringer. Undersøkelsen er gjennomført som en stikkprøvekontroll av kommunens responstid på de nevnte typene henvendelser. Vi understreker at stikkprøvekontrollen ikke utgjør et representativt utvalg for alle henvendelser kommunen mottar fra innbyggere.

Basert på våre funn og vurderinger for de undersøkte henvendelsene er revisors konklusjon at Tromsø kommune ikke i tilstrekkelig grad besvarer skriftlige henvendelser fra innbyggere i tråd med gjeldende regelverk om saksbehandlingstid.

Det er ulike krav til kommunens responstid for ulike typer henvendelser. Våre vurderinger av kommunens responstid er derfor knyttet til hva henvendelsen gjaldt. I det følgende er vurderingene som vår konklusjon bygger på.

I vår gjennomgang av **søknader om sosialhjelp** har vi sett på tre typer søknader; søknad om krise-/nødhjelp, søknad om midlertidig botilbud og søknad om økonomisk stønad. De to førstnevnte typene søknader gjelder akutte behov hos søker og det er krav til rask respons fra NAV (24 timer). Søknader om økonomisk stønad skal avgjøres og besvares innen fire uker. Revisors vurdering er at Tromsø kommune med sin responstid på de undersøkte søknadene om sosialhjelp:

- ***i stor grad har oppfylt*** revisjonskriteriet om at *søknader om krise-/nødhjelp skal besvares innen 24 timer*. Kriteriet er vurdert som ikke fullt ut oppfylt med bakgrunn i at tre av de 32 undersøkte søknadene ikke ble besvart innen 24 timer
- ***i stor grad har oppfylt*** revisjonskriteriet om at *søknader om midlertidig bolig skal besvares innen 24 timer*. Kriteriet er vurdert som ikke fullt ut oppfylt med bakgrunn i at seks av de 25 undersøkte søknadene ikke ble besvart innen 24 timer
- ***i stor grad har oppfylt*** revisjonskriteriet om at *søknader om økonomisk stønad skal besvares innen fire uker*. Kriteriet er vurdert som ikke fullt ut oppfylt med bakgrunn i at fire av de 48 undersøkte søknadene ikke ble besvart innen fire uker

Av de 43 undersøkte henvendelsene som var **klager på kommunale eiendomsavgifter**, var 28 på undersøkelsestidspunktet besvart skriftlig av kommunen. Åtte var fremdeles under behandling. For fire av de undersøkte henvendelsene kunne kommunen ikke finne at henvendelsen var besvart, mens to av henvendelsene var besvart per telefon. Én av de undersøkte henvendelsene ble av kommunen betraktet som en meningsytring som ikke avkrevde svar. Gjennomsnittlig responstid fra kommunen

på de 28 henvendelsene som var skriftlig besvart er 144 dager. Fire av disse henvendelsene ble besvart av kommunen innen én måned. For 16 av disse henvendelsene oversteg kommunens responstid 100 dager. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid så langt, for henvendelser som ikke var besvart per 21.12.17, var 290 dager. I henhold til forvaltningslovens bestemmelser skal henvendelser besvares «uten ugrunnet opphold». Hva som regnes som «ugrunnet opphold» er en skjønnsmessig vurdering, som avhenger av sakens innhold, omfang og kompleksitet. Etter revisors vurdering er responstid på de her undersøkte henvendelsene om klager på eiendomsavgifter i liten grad i tråd med kravene til at henvendelser skal avgjøres og besvares «uten ugrunnet opphold». Tromsø kommune gir ikke foreløpige svar på henvendelsene som omhandler klager på eiendomsavgifter. Revisors vurderinger er at Tromsø kommune for de undersøkte henvendelse om klager på eiendomsavgifter:

- ***i liten grad har oppfylt*** revisjonskriteriet om at *kommunen skal besvare henvendelser fra innbyggere uten ugrunnet opphold*
- ***ikke har oppfylt*** revisjonskriteriet om at *dersom det ventes å ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det snarest mulig gis foreløpig svar med informasjon om årsaken til at henvendelsen ikke kan besvares tidligere samt når avsender kan forvente svar*
- ***ikke har oppfylt*** revisjonskriteriet om at *det skal gis midlertidig svar i saker som omhandler enkeltvedtak innen en måned*

Vi har gjennomgått 64 **byggesaker**, hvorav 22 var søknader med tolvukers saksbehandlingsfrist og 42 hadde treukers saksbehandlingsfrist. Våre vurderinger er at Tromsø kommune:

- for de undersøkte søknadene med tolvukers frist har ***oppfylt*** revisjonskriteriet om *å avgjøre søknad om tillatelse etter plan- og bygningsloven § 20-2 innen 12 uker etter at fullstendig søknad foreligger*
- for de undersøkte sakene med treukers frist ***til dels har oppfylt*** revisjonskriteriet om *å avgjøre søknad om tillatelse til tiltak etter plan- og bygningsloven §§ 20-3 og 20-4 innen tre uker*. Kriteriet vurderes som ikke fullt ut oppfylt på bakgrunn av at i underkant av en tredjedel av søknadene ikke ble avgjort innen tre uker
- for de undersøkte søknadene om ferdigattest i ***stor grad har oppfylt*** revisjonskriteriet om *å avgjøre søknad om ferdigattest inne tre uker*. Kriteriet vurderes ikke som fullt ut oppfylt med bakgrunn i at to av de 16 undersøkte søknadene ikke ble ferdigbehandlet innen tre uker
- Etter revisors vurdering har kommunen for alle de undersøkte sakene ***oppfylt*** revisjonskriteriet om å *straks gi skriftlig underretting om vedtaket til søker*

For øvrige 21 henvendelser utvalgt fra kommunens postjournal er revisors vurderinger at Tromsø kommune

- for de undersøkte innsynskravene fra innbyggere ***delvis har oppfylt*** revisjonskriteriet om at *innsynskrav skal avgjøres innen fem arbeidsdager etter at det er mottatt av kommunen*
- ***i stor grad har oppfylt*** revisjonskriteriet om at *kommunen skal besvare henvendelser fra innbyggere uten ugrunnet opphold* for de her undersøkte henvendelsene.
- ***ikke fullt ut har oppfylt*** revisjonskriteriet om å *snarest mulig gi foreløpig svar dersom det forventes å ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares*
- ***ikke fullt ut har oppfylt*** revisjonskriteriet om at *det skal gis midlertidig svar i saker som gjelder enkeltvedtak innen en måned*

På bakgrunn av våre funn, vurderinger og konklusjon anbefaler vi Tromsø kommune å iverksette tiltak for å sikre at henvendelser fra innbyggere besvares innenfor gjeldende frister.

Innholdsfortegnelse

SAMMENDRAG **6**

1 INNLEDNING **10**

2 HÅNDTERING AV HENVENDELSER I TROMSØ KOMMUNE **11**

3 PROBLEMSTILLING OG REVISJONSKRITERIER **14**
3.1 Problemstilling 14
3.2 Revisjonskriterier 15
3.2.1 Byggesaksbehandling *17*
3.2.2 Søknader om sosiale tjenester *17*
3.2.3 Klager på eiendomsavgifter *17*
3.2.4 Tilfeldig utvalgte henvendelser *18*

4 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING **19**
4.1 Metode og datamateriale 19
4.1.1 Gyldighet og pålitelighet *21*
4.2 Avgrensing av prosjektet 21

5 SØKNADER OM SOSIALHJELP **22**
5.1 Innledning 22
5.2 Revisors funn 22
5.2.1 Søknader om midlertidig botilbud *22*
5.2.2 Søknader om nød-/krisehjelp *24*
5.2.3 Ordinære søknader om sosialhjelp *24*
5.3 Revisors vurderinger 25

6 KLAGER PÅ EIENDOMSAVGIFTER **26**
6.1 Innledning 26
6.2 Revisors funn 26
6.3 Revisors vurderinger 29

7 BYGGESAKER **30**
7.1 Innledning 30
7.2 Revisors funn 31
7.2.1 Byggesaker med tolv ukers saksbehandlingsfrist *31*
7.2.2 Byggesaker med tre ukers saksbehandlingsfrist *32*
7.2.3 Søknader om ferdigattest *32*
7.3 Revisors vurderinger 33

8 ØVRIGE HENVENDELSER **34**
8.1 Innledning 34
8.2 Revisors funn 34
8.3 Revisors vurderinger 35

9 OPPSUMMERING OG SAMLET KONKLUSJON **37**

10 HØRING **39**

11 ANBEFALING **40**

VEDLEGG I: TILSYN FRA ARKIVVERKET **41**

VEDLEGG II: BYGGESAKER – SAKSTYPER OG REVISJONSKRITERIER **43**

VEDLEGG III: NAV – SØKNADSTYPER OG REVISJONSKRITERIER **45**

12 REFERANSER **47**

1 INNLEDNING

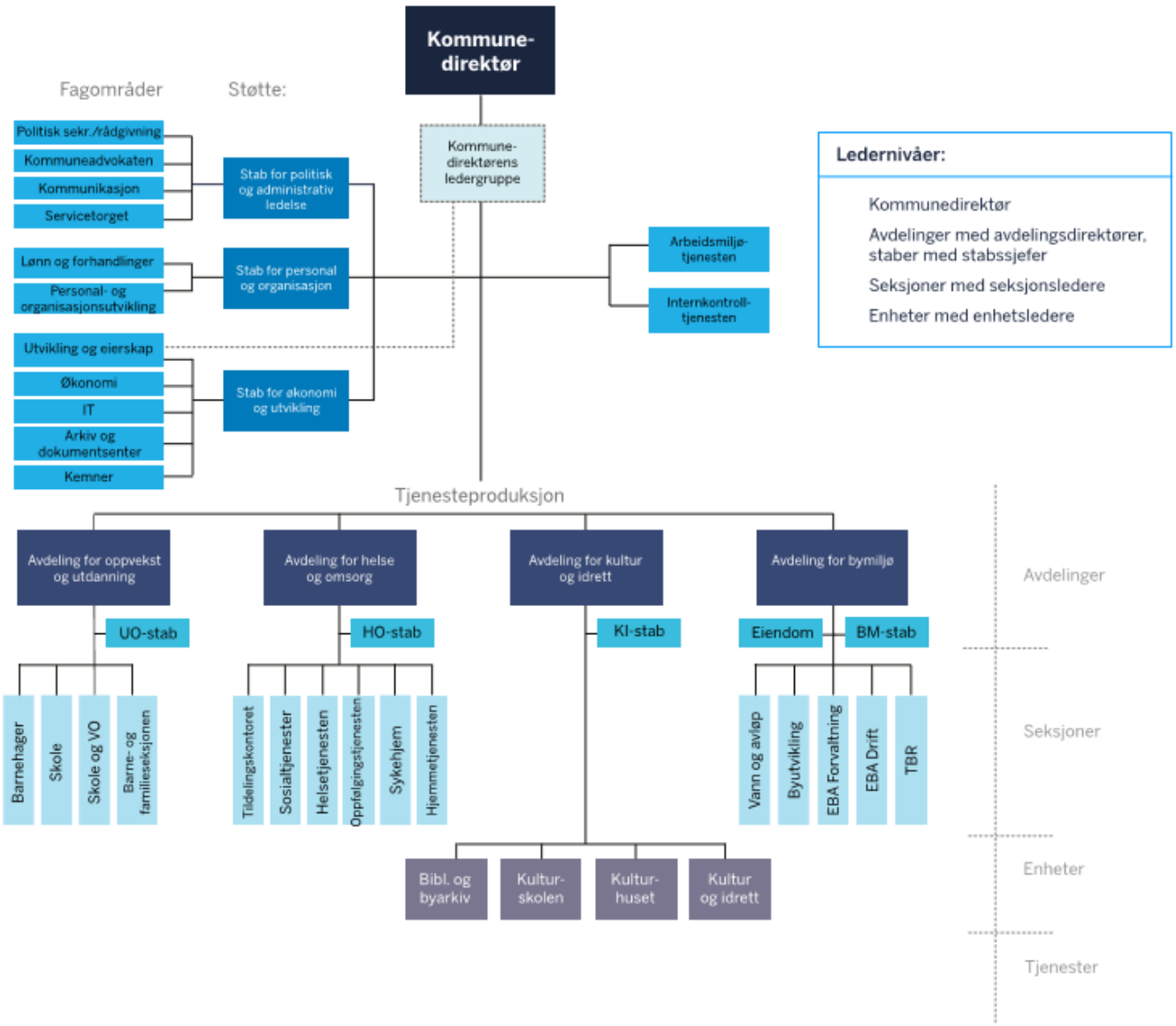
Kontrollutvalget vedtok i sak 49/17 bestilling av et forvaltningsrevisjonsprosjekt omhandlende Tromsø kommunes håndtering av henvendelser. Prosjektet står ikke på Tromsø kommunes plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2016-2020. Kontrollutvalget er delegert myndighet fra kommunestyret til å foreta endringer i planen i løpet av planperioden (jf. kommunestyrevedtak i sak 149/16). Kontrollutvalget behandlet i sak 7/17 utvalgets årsplan for 2017. I årsplanen framgår det at kontrollutvalget i løpet av 2017 forventer å igangsette forvaltningsrevisjon rettet mot kommunens rutiner for besvarelse av henvendelser.

Kontrollutvalgets formål med prosjektet er å bidra til å sikre at kommunen oppfyller sin plikt overfor innbyggerne til å håndtere henvendelser i tråd med forvaltningsloven, øvrig regelverk og eventuelle lokale målsetninger eller strategier. I sak 66/17 vedtok kontrollutvalget KomRev NORDs overordnede prosjektskisse. Kontrollutvalget vedtok i sak 88/17 å slutte seg til endret ordlyd i prosjektets problemstilling samt at henvendelser omhandlende byggesak, helse/sosial/barnevern og eiendomsavgifter skulle undersøkes gjennom prosjektet. På bakgrunn av kontrollutvalgets vedtak har revisor undersøkt kommunens responstid for et utvalg av byggesaker, søknader om sosiale tjenester og klager på eiendomsavgifter. I tillegg har vi med utgangspunkt i kommunens postjournal undersøkt et tilfeldig utvalg av øvrige henvendelser fra innbyggere.

2 HÅNDTERING AV HENVENDELSER I TROMSØ KOMMUNE

Figuren nedenfor viser hvordan Tromsø kommune er organisert.

Utklipp 1: Organisasjonskart Tromsø kommune



Som det fremgår til venstre i organisasjonskartet ovenfor er *Arkiv og dokumentsenteret* et eget fagområde i *stab for økonomi og utvikling*. I utgangspunktet er det dokumentsenteret ved postmottaket som er førstelinjen når kommunen mottar en henvendelse. Arkiv og dokumentsenteret har rutiner for hvordan henvendelser skal tas imot og registreres og har også ansvaret for kommunens arkivplan.[1]

[1] Kommunens plikt til å ha arkivplan følger av *forskrift om offentlege arkiv*.

Enheter/seksjoner/tjenester som er, eller har vært, lokalisert *på rådhuset* er tilknyttet *ESA*. EDB Sak og Arkiv (ESA) er et system for elektronisk saksbehandling og elektronisk arkiv. Inn- og utgående korrespondanse ved disse enhetene/seksjonene/tjenestene skal fremkomme av kommunens offentlige tilgjengelige *postjournal*. En postjournal er et register over all arkivført post og korrespondanse inn og ut fra offentlige virksomheter. Enheter «utenfor» rådhuset har egne systemer, og inn- og utgående korrespondanse for disse enhetene fremkommer ikke av den offentlig tilgjengelige postjournalen.

I utgangspunktet skal alle henvendelser som kommer til rådhuset registreres og journalføres.[2] Dersom en henvendelse kommer til postmottaket oppretter Arkiv og dokumentsenteret en sak i ESA og journalfører henvendelsen. Saker fordeles deretter til saksbehandlere. Saksbehandlere i Tromsø kommune mottar også henvendelser direkte per post eller e-post. Ifølge kommunens *Rutiner for ansvarfordeling ved føring av innkommet post*[3] skal saksbehandlere som mottar innkommende post per papir levere eller sende denne til Arkiv og dokumenttjenesten umiddelbart for registrering og skanning. Dette gjelder også personlig adressert post. Når saksbehandlere mottar e-post direkte skal saksbehandler enten registrere e-posten selv eller videresende den til postmottaket for registrering.

Tromsø kommune hadde i desember 2016 tilsyn med arkivforhold fra Arkivverket.[4] En del av funnene som fremgår av tilsynsrapporten er av relevans for kommunens håndtering av henvendelser fra innbyggere, og vi gjengir deler av innholdet i rapporten her. I tilsynet ble postmottak, journalføring og dokumentfangst undersøkt, og vi gjengir fra rapporten:

«Kommunen har ikke sentralisert postmottak. Både rådhuset (arkivtjenesten) og ytre enheter mottar post. E-postmottaket er delvis sentralisert og betjenes av arkivtjenesten. Hoved-e-post-mottaket betjenes av arkivtjenesten, men de fleste enheter har også egne e-postmottak hvor enhetene selv fordeler posten. Her mottas det trolig mye post som skulle vært journalført, men som aldri registreres i journal, og som ikke er innom arkivtjenesten for sortering.

Systemet ESA benyttes til journalføring. Noen ytre enheter benytter systemer til registrering av administrative saker og egne fagsystemer for registrering av fagsaker. En del enheter benytter manuell postjournal. Det finnes skriftlige rutiner for postbehandlingen sentralt, men det er usikkert om disse følges ved ytre enheter, og tilsvarende uklart hvilke rutiner som måtte gjelde for registrering i det enkelte fagsystem.»

I tilsynet er også dokumentfangsten undersøkt. Med dokumentfangst menes i denne sammenhengen antall journalførte poster i saksarkivsystemet. Det journalføres innkomne dokumenter (I), utgående dokumenter (U), interne dokumenter med krav om oppfølging (N) og interne dokumenter uten krav om oppfølging (X). I perioden 2013-2016 har kommunen hatt en jevn økning i antall journalposter. For å vurdere dokumentfangsten er det i tilsynsrapporten gjort sammenlikninger med kommuner med innbyggertall som kan sammenliknes med Tromsø kommunes innbyggertall.[5] Vi gjengir i tabell 1 (på neste side) denne sammenlikningen fra tilsynsrapporten.

[2] I kapittel 3 redegjør vi nærmere for at noen typer henvendelser ikke må journalføres.
[3] Utarbeidet av Arkiv og dokumenttjenesten 14.8.2014.
[4] Tilsynet ble gjennomført 12.12.2016 og rapporten fra tilsynet er datert 30.1.2017.
[5] Tallene Arkivverket har benyttet bygger på Riksarkivarens undersøkelse for 2015 samt tall innrapportert til Arkivverket i forkant av tilsynet.

Tabell 1: Antall journalførte dokumenter per innbygger

Kommune	Antall innbyggere	Antall journalposter	Poster per innbygger
Tromsø	73 000	64 646	0,89
Fredrikstad	78 000	200 397	2,56
Sandnes	74 000	160 000	2,16
Drammen	67 000	85 132	1,27

Kilde: Tilsynsrapport fra Arkivverket, 2017

Arkivverket skriver i sin tilsynsrapport at tallene viser en klart lavere dokumentfangst i Tromsø enn i de andre kommunene, og at en forklaring på dette kan være at de andre kommunene i større grad har fått i stand en integrasjon mellom sakarkivsystem og fagsystemer. Videre fremgår det av rapporten: *«Ifølge kommunen kan det forekomme noe saksbehandling per epost som verken journalføres eller arkiveres. Kommunen behøver å tydeliggjøre rutine for journalføring av e-poster og styrke opplæringen av saksbehandlere og ledere. Arkivtjenesten opplyser også om at det kan forekomme at enheter som har papirbasert arkiv arkiverer dokumenter uten å journalføre dem.»*

Arkivverket fant i sitt tilsyn et relativt stort antall restanser. Restanser er innkomne dokumenter som ikke er avskrevet (ubesvarte/ubehandlede). Det kan være flere årsaker til at det er restanser. Det kan skyldes at saksbehandlere ikke avskriver (avslutter) saker som ikke krever skriftlig svar. Det kan være tilfellet eksempelvis når en sak er tatt til orientering. En annen årsak kan være at saksbehandlere besvarer henvendelser utenom ESA. En tredje årsak kan være at når en henvendelse besvares i ESA, avskrives ikke restansen ved direkte svar på innkommet henvendelse, men ved å opprette et nytt utgående dokument. Restanser kan også skyldes at journalposter ikke ferdigstilles. Når kommunen har en stor andel restanser er det egnet til å så tvil om hvorvidt kommunen faktisk har besvart en henvendelse. I et helelektronisk system er det heller ikke mulig å undersøke på andre måter om henvendelser faktisk er besvart.

I sin tilsynsrapport påpekte Arkivverket ni avvik og det ble gitt ti pålegg. Tromsø kommune opplyste 14.2.2018 til revisor at ingen av avvikene fra tilsynet formelt var lukket. Arkiv- og dokumenttjenesten arbeidet på dette tidspunktet med å lukke avvikene og hadde bedt om utsatt frist for lukking av avvikene. Oversikt over påpekte avvik samt de pålegg som ble gitt i tilsynet finnes i vedlegg I til denne rapporten.

3 PROBLEMSTILLING OG REVISJONSKRITERIER

3.1 Problemstilling

Problemstillingen for forvaltningsrevisjonsprosjektet er:
Besvarer Tromsø kommune skriftlige henvendelser fra innbyggere i tråd med gjeldende regelverk om saksbehandlingstid?

Med *gjeldende regelverk* menes i denne sammenheng forvaltningslovens regler om saksbehandlingstid samt regelverk på det området henvendelsen gjelder. Forvaltningsrevisjonen omfatter ikke undersøkelser av det kvalitative innholdet i kommunens svar eller enkeltvedtak som fattes, det er kommunens *responstid* på henvendelser fra innbyggere som er gjenstand for undersøkelse.

Problemstillingen innebærer en undersøkelse av *skriftlige henvendelser*. En forutsetning for at revisor kan undersøke hvorvidt en skriftlig henvendelse er håndtert i samsvar med regler om saksbehandlingstid, er at henvendelsen er registrert og arkivert hos kommunen. Som offentlig virksomhet skal Tromsø kommune følge bestemmelsene i *offentleglova* og *arkivloven* med tilhørende forskrifter samt *forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen*.

Det følger av arkivloven § 6 at offentlige organer plikter å ha arkiv og arkivet skal være innrettet slik at dokumentene er trygget som informasjonskilder for samtid og ettertid. Det overordnede ansvaret for arkivarbeidet tilligger den overordnede ledelsen i organet. I Tromsø kommune er arkivansvaret en del av det overordnede administrative ansvaret som er tillagt administrasjonssjefen, jf. kommuneloven § 23.

Arkivforskriften angir nærmere bestemmelser om hvilken type dokumenter som skal registreres og arkiveres. Det følger av forskriftens § 2-6 at et offentlig organ skal ha en eller flere journaler for registrering av dokumenter i de sakene organet oppretter. I journalen skal alle inngående og utgående dokument som etter offentleglova § 4 må regnes som saksdokument for organet registreres, dersom de er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon. Etter offentleglova § 4 er *saksdokumenter* for organet dokumenter som er kommet inn til eller lagt fram for et organ, eller som organet selv har opprettet, og som gjelder ansvarsområdet eller virksomheten til organet. Et dokument er opprettet når det er sendt ut av organet.

Enhver henvendelse må altså ikke journalføres. Dersom henvendelsen er gjenstand for, eller inngår i, saksbehandling skal denne journalføres. Hvilke henvendelser som er gjenstand for saksbehandling og dermed skal journalføres avhenger av hva henvendelsen gjelder, og må vurderes i hvert enkelt tilfelle. Henvendelser som resulterer i enkeltvedtak er gjenstand for saksbehandling og skal alltid journalføres. Eksempler på henvendelser som ikke nødvendigvis må journalføres er henvendelser med enkle spørsmål, såfremt henvendelsen ikke er del av en sak som en gjenstand for saksbehandling.

Det følger av *eForvaltningsforskriften* § 3 at alle som henvender seg til et forvaltningsorgan kan benytte elektronisk kommunikasjon[6], dersom forvaltningsorganet har lagt til rette for dette, det skjer

[6] Med elektronisk kommunikasjon menes bruk av for eksempel Internett eller liknende kommunikasjonssystem, bruk av SMS og talestyrte eller andre automatiske telefontjenester. Bruk av taletelefon eller annen muntlig kommunikasjon er ikke omfattet.

på den anviste måten[7] og ved bruk av den elektroniske adressen[8] som forvaltningsorganet har anvist for den aktuelle type henvendelse. Det følger videre av forskriften § 6 at et forvaltningsorgan som mottar henvendelser i elektronisk form skal gi bekreftelse til avsender om at en henvendelse er mottatt. Bekreftelse bør gis straks henvendelse er mottatt og bør inneholde et referansenummer eller lignende og angi på hvilket tidspunkt henvendelsen ble mottatt. Forvaltningsorganet kan imidlertid unnlate å sende bekreftelse dersom henvendelsen er av en slik art at den ikke utløser saksbehandling eller mottaker fremgår på annen betryggende måte, og ved bruk av automatiserte systemer der henvendelsen straks bli besvart. For øvrig kan forvaltningsorganet også inngå avtale med næringsdrivende og med andre forvaltningsorganer om ikke å sende egen bekreftelse i forbindelse med rutinemessig eller periodisk rapportering.

3.2 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er krav, normer og/eller standarder som kommunens praksis på det reviderte området skal vurderes i forhold til. For denne forvaltningsrevisjonen utleder vi revisjonskriterier fra følgende kilder:

- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Forskrift til forvaltningsloven
- Lov om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd (offentleglova)
- Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)
- Forskrift om byggesak (byggesaksforskriften)
- Lov om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd (offentleglova)
- Rutine for nødhjelp 15.02.17 NAV
- Rutine for saksbehandling NAV

Forvaltningsloven gjelder den virksomhet som drives av forvaltningsorganer når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov. Som forvaltningsorgan regnes i loven et hvert organ for stat eller kommune. Forvaltningslovens bestemmelser gjelder dermed for alle seksjoner/enheter/tjenester i Tromsø kommune, og er derfor relevant for alle henvendelsene som inngår i denne forvaltningsrevisjonen.

Forvaltningsloven inneholder ikke en konkret regel om saksbehandlingstid, men flere enkeltbestemmelser har relevans for hva som må anses som frister for saksbehandling av henvendelser. Det følger av lovens § 11a at forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saker uten ugrunnet opphold. Dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en *henvendelse* kan besvares, skal det forvaltningsorganet som mottok henvendelsen, snarest mulig gi et foreløpig svar. I svaret skal det gjøres rede for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og så vidt 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 dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt.

Forskrift til forvaltningsloven har bestemmelser om hva som er utgangspunktet for når saksbehandlingstiden begynner å løpe. I sak som tas til behandling etter søknad, klage eller annen særskilt henvendelse, er fristens utgangspunkt *den dagen henvendelsen kommer inn til*

[7] Med den anviste måten mener for eksempel bruk av spesielle skjema, bruk av en bestemt prosedyre eller lignende.
[8] Med elektronisk adresse menes for eksempel adresse til et nettsted, en e-postadresse, et nummer til en SMS-tjeneste eller lignende.

forvaltningsorganet. Dersom flere henvendelser må vurderes samlet er fristens utgangspunkt den dagen alle henvendelsene er kommet inn.

Det følger altså av forvaltningsloven at saker skal forberedes og avgjøres *uten ugrunnet opphold*. Verken i lovteksten eller i forskrift er det nærmere konkretisert hva som menes med ugrunnet opphold.

Innholdet i forvaltningslovens bestemmelser om saksbehandlingstid er drøftet i *Ot.prp. 52 (1998-99) Om lov om endringer i lov av 10 februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).* I avsnitt 3.2.1.1 om forvaltningslovens § 11a står det:

Forvaltningsloven inneholder ikke regler som setter konkrete frister for saksbehandlingen. Forvaltningsloven § 11 inneholder imidlertid bestemmelser som setter krav til fremdriften av saker. Etter § 11 a første ledd skal forvaltningsorganet «forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold». I Ot prp nr 75 (1993-94) side 59, i forbindelse med at det ble foretatt enkelte mindre endringer i § 11 a, uttalte Justisdepartementet om kriteriet «uten ugrunnet opphold»:

«Kriteriet uten ugrunnet opphold er utpreget skjønnsmessig, og betydningen vil kunne variere fra sak til sak. Departementet vil understreke at oppfyllelse av de rettsikkerhetsgarantier som ligger i forvaltningslovens saksbehandlingsregler, nødvendigvis vil medføre at saksbehandlingen etter omstendighetene kan bli tidkrevende. Hva som i det enkelte tilfellet vil være en forsvarlig saksbehandlingstid, vil som tidligere måtte variere med sakens art og omfang, tilgjengelige ressurser mv.»

Dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det etter § 11 a annet ledd snarest mulig gis et foreløpig svar, hvor det redegjøres for grunnen til at henvendelsen ikke kan besvares tidligere, og så vidt mulig angis når svar kan ventes. I saker som gjelder enkeltvedtak skal det gis slikt foreløpig svar dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned (§11 a tredje ledd). Hva som er å anse som uforholdsmessig lang saksbehandlingstid i andre saker, må vurderes på bakgrunn av de forventningene den private i alminnelighet bør ha til behandlingstiden. Det kan vanskelig sies noe generelt om dette, men som et veiledende utgangspunkt har Justisdepartementet lagt til grunn at foreløpig svar bør gis dersom en forholdsvis kurant henvendelse ikke kan besvares innen 14 dager. (Det vises til Justisdepartementets rundskriv G-38/78).

Hva som bør regnes som «uten ugrunnet opphold» vil altså være en skjønnsmessig vurdering og betydningen vil kunne variere mellom ulike type saker blant annet med bakgrunn i sakens kompleksitet. Tilsvarende vil også hva som bør regnes som «uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares» være en skjønnsmessig vurdering.

På bakgrunn av ovennevnte utleder vi som revisjonskriterier at:

- *Kommunen skal besvare henvendelser fra innbyggere uten ugrunnet opphold*
- *Dersom det ventes å ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det snarest mulig gis foreløpig svar med informasjon om årsaken til at henvendelsen ikke kan besvares tidligere samt når avsender kan forvente svar*
- *Det skal innen en måned gis midlertidig svar i saker som omhandler enkeltvedtak*

I tillegg til de generelle reglene om saksbehandlingsfrister som redegjort for ovenfor gjelder særskilte saksbehandlingsregler for de sakene som inngår i denne forvaltningsrevisjonen. I det følgende er vår utledning av revisjonskriterier tilknyttet frister for behandling av byggesaker,

søknader til NAV, klager på eiendomsavgifter samt henvendelser om innsyn. I rapportens vedlegg II og III inngår nærmere redegjørelse for de ulike typene byggesaker og søknader til NAV.

3.2.1 Byggesaksbehandling

Plan- og bygningsloven har bestemmelser om saksbehandlingstid for ulike typer søknader. Vi utleder revisjonskriterier fra plan- og bygningslovens fjerde del; *byggesaksdelen*. Kravene i byggesaksdelen gjelder både prosessen tiltakene skal følge og de materielle kravene som skal oppfylles[9]. Det er byggesaksdelens bestemmelser om selve prosessen hos kommunen som har relevans for dette forvaltningsrevisjonsprosjektet, herunder tidsfristene for saksbehandling. Plan- og bygningsloven § 21-7 inneholder maksimumsfrister for kommunens saksbehandling av byggesøknader, og angir rettsvirkningene av kommunens overskridelse av fristene. I byggesaksforskriften § 7-2 er regler for beregning og forlengelse av frist. Kommunen skal behandle ulike typer tiltak/byggesøknader, og saksbehandlingsfristene avhenger av hvilket tiltak som omsøkes. I rapportens vedlegg II er en nærmere redegjørelse for dette.

Vi har utledet som revisjonskriterier at Tromsø kommune med hensyn til responstid på byggesøknader fra innbyggere skal:

- *Avgjøre søknad om tillatelse etter plan- og bygningsloven § 20-2 innen 12 uker etter at fullstendig søknad foreligger*
- *Avgjøre søknad om tillatelse til tiltak etter plan- og bygningsloven §§ 20-3 og 20-4 innen tre uker*
- *Avgjøre søknad om ferdigattest innen tre uker*
- *Straks gi skriftlig underretting om vedtaket til søker*

3.2.2 Søknader om sosiale tjenester

NAV-kontorene skal ivareta kommunens oppgaver etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Det omfatter generelle oppgaver og de individuelle tjenestene opplysning, råd og veiledning, økonomisk stønad, midlertidig botilbud, individuell plan og kvalifiseringsprogram. Loven inneholder ikke særbestemmelser om responstid på søknader, og de generelle saksbehandlingsfristene for forvaltningen gjelder. NAV Tromsø har imidlertid egne rutiner for saksbehandling av søknader om økonomisk stønad, midlertidig bolig, og nød-/krisehjelp. Av disse rutinene fremgår saksbehandlingsfrister, og vi har utledet revisjonskriterier fra disse. Nærmere informasjon om de ulike sakstypene og vår utledning av revisjonskriterier finnes i vedlegg III.

Vi har utledet følgende revisjonskriterier for kommunens responstid på søknader til NAV:

- *Søknader om krise-/nødhjelp skal besvares innen 24 timer*
- *Søknader om økonomisk stønad skal besvares innen 4 uker*
- *Søknader om midlertidig bolig skal besvares innen 24 timer*

3.2.3 Klager på eiendomsavgifter

Som eiendomsavgifter i Tromsø kommune regnes eiendomsskatt samt avgifter for vann, avløp, renovasjon og feiing/tilsyn.

[9] Jf. Prop. 91 L (2011-2012)

Lov om eigedomsskatt til kommunane (eigedomsskattelova) angir bestemmelsene for utskriving av eiendomsskatt. Av loven fremgår det at skatteyter kan klage på den utskrevne eiendomsskatten. Dette gjelder takstfastsettelsen av eiendom som eiendomsskatten beregnes ut fra. Skatteyter har anledning til å klage hvert år i forbindelse med den årlige utskrivningen av eiendomsskatt, så fremt det ikke er klaget på samme grunnlag tidligere år. Slike klager avgjøres i Tromsø kommune av overskattetakstnemnda som er valgt av kommunestyret. Andre typer/klager spørsmål behandles administrativt. Slike henvendelser kan gjelde skattesats, antall faktureringsterminer, mindre arealendringer (under 15 kvm) med videre. Eiendomsskatteloven inneholder ikke bestemmelser om kommunens behandlingstid på klager, og vi legger til grunn forvaltningslovens bestemmelser for besvarelse av slike henvendelser.

Hjemmelen for innkreving av avgifter for vann, avløp, renovasjon og feiing/tilsyn følger av henholdsvis lov om kommunale vass- og avløpsanlegg og forurensningsforskriften, lov om vern mot forurensning og om avfall og lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver. Heller ikke dette regelverket inneholder bestemmelser om kommunens behandlingstid ved eventuelle klager på gebyrer, og vi legger til grunn forvaltningslovens bestemmelser om behandlingstid også for disse sakene.

Utledete revisjonskriterier:

- *Kommunen skal besvare henvendelser fra innbyggere uten ugrunnet opphold*
- *Dersom det ventes å ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det snarest mulig gis foreløpig svar med informasjon om årsaken til at henvendelsen ikke kan besvares tidligere samt når avsender kan forvente svar*
- *Det skal innen en måned gis midlertidig svar i saker som omhandler enkeltvedtak*

3.2.4 Tilfeldig utvalgte henvendelser

Også for tilfeldig utvalgte henvendelser fra kommunens postjournal er det i utgangspunktet forvaltningslovens bestemmelser som gjelder, med mindre henvendelsen omhandler et forvaltningsområde eller en sakstype med egne bestemmelser om saksbehandlingstid.

Krav om innsyn i dokumenter er en sakstype med egne bestemmelser om saksbehandlingstid. Det følger av offentleglova § 32 andre ledd at dersom den som har fremsatt innsynskrav ikke har fått svar innen fem arbeidsdager etter at kommunen har mottatt kravet, så skal dette regnes som avslag. Avslaget kan da påklages. Av dette utleder vi at *innsynskrav skal avgjøres innen fem arbeidsdager etter at det er mottatt av kommunen.*

Utledete revisjonskriterier:

- *Kommunen skal besvare henvendelser fra innbyggere uten ugrunnet opphold*
- *Dersom det ventes å ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det snarest mulig gis foreløpig svar med informasjon om årsaken til at henvendelsen ikke kan besvares tidligere samt når avsender kan forvente svar*
- *Det skal gis midlertidig svar i saker som omhandler enkeltvedtak innen en måned*
- *Innsynskrav skal avgjøres innen fem arbeidsdager etter at det er mottatt av kommunen*

Revisjonskriteriene vi har utledet, oppgis i tekstboks innledningsvis i kapitlene de brukes i.

4 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING

4.1 Metode og datamateriale

Forvaltningsrevisjonsprosjektet er gjennomført i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon[10].

Oppstartsmøtet for prosjektet ble avholdt 4.7.2017 på rådhuset. Til stede fra kommunen var møtesekretær/konsulent ved *stab for politisk og administrativ ledelse*, som har vært vår kontaktperson i kommunen i gjennomføringen av prosjektet. I oppstartsmøtet informerte vi nærmere om innholdet i forvaltningsrevisjonen. Vi fikk samtidig muntlige og skriftlige opplysninger med relevans for Tromsø kommunes rutiner for besvarelser av henvendelser fra innbyggere. I gjennomføringen av prosjektet har vi fått informasjon fra kontaktperson per e-post og han har også koordinert innhenting av informasjon fra andre i kommunen. Vi har underveis i prosjektet også innhentet informasjon direkte fra relevante enheter/tjenester (NAV, byggesakskontoret, innkjøps- og fakturatjenesten og arkiv- og dokumenttjenesten).

Gjennomgang av henvendelser til NAV

Vi har gjennomgått søknader om sosialhjelp fra innbyggere til kommunal del av NAV. I forkant av gjennomgangen mottok vi informasjon per e-post om hvilke typer søknader kommunal del av NAV behandler, saksbehandlingsfristene for disse samt rutinene for behandling av søknader. Vi har gjennomgått tre typer søknader; ordinære søknader om sosialhjelp, krise-/nødhjelpssøknader om sosialhjelp og søknader om midlertidig bolig.

Kommunal del av NAV mottar alle søknader på papir. Dokumentasjon for når søknad er mottatt og når søknad er behandlet arkiveres i fysiske mapper. Hver person som er registrert i NAV-systemet har en egen mappe hvor inn- og utgående korrespondanse journalføres manuelt. Undersøkelsen av saksbehandlingstid på søknader til NAV ble derfor gjennomført ved gjennomgang av fysiske mapper i NAV sine lokaler. Mappene ble funnet frem på forhånd av ansatte hos NAV. For å sikre et tilfeldig utvalg av mapper hadde revisor oppgitt søknadsdatoer mappene skulle plukkes ut etter.

Det var to revisorer som foresto gjennomgangen og denne fant sted 15.11.2017. I forkant av gjennomgangen fikk vi nærmere informasjon om saksbehandlingsprosessen og forklaring på hvordan mappene var bygget opp. Gjennomgangen ble gjennomført ved hjelp av en sjekkliste vi hadde utarbeidet på forhånd hvor vi registrerte relevante datoer; datering av søknad, mottak av søknad, eventuell dato for midlertidig svar og/eller etterspørsel av ytterligere dokumentasjon, hvilken dato eventuell ytterligere dokumentasjon var mottatt og vedtaksdato. Vi gjennomgikk totalt 105 søknader om sosialhjelp. Av disse var det 25 søknader om midlertidig bolig, 32 søknader om krise-/nødhjelp og 48 ordinære søknader om sosialhjelp.

Søknadene og vedtakene hos NAV inneholder opplysninger om noens personlige forhold som er underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven og dermed unntatt offentlighet jf. offentleglova § 13 første ledd. Vi tok ikke med oss dokumenter ut fra NAV sine lokaler, og vi registrerte kun vedtaksnummer i våre sjekklister. For utenforstående vil det ikke være mulig å koble vedtaksnummeret til enkeltpersoner.

[10] *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon* fastsatt av Norges kommunerevisorforbunds styre 1. februar 2011

Gjennomgang av byggesaker
Tromsø kommune har offentlig postjournal for bygge-, plan- og delingssaker på sin hjemmeside. Her fremgår inn- og utgående korrespondanse for de aller fleste byggesaker. I henhold til bestemmelsene i offentleglova er enkelte av saksdokumentene unntatt offentlighet, men det gjelder et fåtall av sakene. Vi har gjennomgått byggesaker ved bruk av denne innsynsløsningen på kommunens hjemmeside. Gjennomgangen ble gjort av to revisorer, og vi gjorde et tilfeldig utvalg av byggesøknader som er journalført i perioden 1.7.2016 – 1.7.2017. Vi gjennomgikk totalt 64 søknader.

En byggesak kan bestå av flere henvendelser, som f.eks. søknad om tillatelse til tiltak, klage på vedtak og søknad om ferdigattest. Vi har ikke undersøkt hele saksgangen, men kommunens responstid på én søknad eller henvendelse.

Gjennomgang av tilfeldig utvalgte øvrige henvendelser
Blant henvendelsene som inngår i vår undersøkelse er også et tilfeldig utvalg på 21 henvendelser identifisert i den offentlige postjournalen på kommunens internettside. Utvelgelsen ble gjort ved søk på et tilfeldig utvalg av datoer i 2017. Vi gjennomgikk postjournalen for disse dagene og valgte ut for undersøkelse henvendelser som ut fra avsendernavn synes å komme fra innbyggere. Henvendelser som avsender ikke hadde gjort i kraft av å være vanlig innbygger i kommunen, så vi bort fra. Et eksempel på type henvendelse vi så bort fra, er søknader på stillinger. En mulig feilkilde i utvalget av henvendelser er at det i mange tilfeller ikke står oppført avsender/mottaker av henvendelser i kommunens postjournal. Informasjonen i postjournalen er ikke alltid tilstrekkelig til å avgjøre om henvendelsen er fra innbygger, foretak eller offentlig instans. Vi utelukket for nærmere undersøkelse henvendelser hvor mottaker/avsender ikke var oppført. En annen mulig feilkilde er at det under avsender/mottaker i postjournalen kun er oppført et navn, samtidig som denne personen egentlig representerer et foretak, en organisasjon e.l., og ikke sender henvendelsen som privatperson. Denne mulige feilkilden er forsøkt eliminert ved vår gjennomgang av de utplukkede henvendelsene, hvor vi hadde mulighet til å se nærmere på innholdet i henvendelsene.

Disse henvendelsene ble gjennomgått av revisor på rådhuset. Revisor fikk tilgang til ESA, som er kommunens saksbehandlings- og arkivsystem, hvor inn- og utgående korrespondanse i den enkelte sak skal finnes. I noen av sakene fant vi ikke at henvendelser var besvart av kommunen og i etterkant av gjennomgangen stilte vi spørsmål om disse til vår kontaktperson i kommunen. Han sendte spørsmålene videre til den enkelte saksbehandler, og vi har fått tilbakemelding på hvordan noen av de aktuelle henvendelsene er håndtert av kommunen.

Gjennomgang av klager på eiendomsavgifter
Henvendelser fra innbyggere som omhandler klager på kommunale eiendomsavgifter fremkommer også av kommunens postjournal. Kommunale eiendomsavgifter omfatter vann- og avløpsgebyr, eiendomsskatt, feieavgift og renovasjonsgebyr. Blant henvendelsene kommunen har mottatt om klage på eiendomsavgifter gjorde vi et tilfeldig utvalg på 43 saker for undersøkelse av responstid.

Innkomne henvendelser journalføres og registreres i ESA. Henvendelser om eiendomsavgifter journalføres av kommunen på samme saksnummer i ESA og fordeles deretter til den enkelte saksbehandler. Det er et saksnummer per halvår i ESA, slik at henvendelser i for eksempel perioden 1.7.-31.12.2016 forefinnes på samme saksnummer. I ESA er det i all hovedsak kun innkomne henvendelser som er journalført og disse ble gjennomgått av revisor. Kommunens behandling av og svar på henvendelsene finnes i ulike fagsystemer. Vi sendte derfor oversikt over henvendelsene vi hadde valgt ut for undersøkelse til tjenesteleder for innkjøps- og fakturatjenesten, som har det overordnede ansvaret for kommunale eiendomsavgifter. Fra han fikk vi tilsendt kommunens svar

på de aktuelle henvendelsene. Der det ikke forelå svar på henvendelsen oppga han status for den aktuelle henvendelsen, eksempelvis at den er under behandling.

4.1.1 Gyldighet og pålitelighet

Datamaterialets gyldighet handler om hvorvidt datamaterialet vi har samlet inn i undersøkelsen, utgjør et relevant og tilstrekkelig grunnlag for å vurdere den reviderte virksomheten opp mot revisjonskriteriene og problemstillingen. Informasjonen og dokumentasjonen vi har mottatt og gjennomgått anses dekkende for de forhold revisor har søkt å kartlegge og beskrive. Ved igangsetting av prosjektet forutsatte vi at undersøkelsen måtte gjennomføres som en stikkprøvekontroll. Undersøkelsen omfatter ikke et representativt utvalg av henvendelser til Tromsø kommune fra innbyggere. Vi tillegger ikke funnene fra stikkprøvekontrollen representativitet utover de sakene som inngår i undersøkelsesutvalget, men etter vårt syn gir funnene indikasjoner på kommunens responstid på ulike henvendelser fra innbyggere. Samlet sett betrakter vi vårt datamateriale som tilstrekkelig for å kunne gi *indikasjoner* på hvorvidt Tromsø kommune håndterer skriftlige henvendelser fra innbyggere i tråd med gjeldende regelverk om saksbehandlingstid.

Med pålitelige data menes at dataene skal være mest mulig nøyaktige. Vi har vurdert eventuelle feilkilder i det innsamlede datamaterialet. Som tidligere nevnt er en mulig feilkilde at det for noen saker, ut fra informasjonen i postjournalen, kan være vanskelig å avgjøre om en henvendelse kommer fra en innbygger. Vi har søkt å redusere denne feilkilden ved å utelukke fra utvalget henvendelser hvor avsender ikke var oppført. Vi har også søkt å utelukke feilkilden ved å se om ordlyden i henvendelsen viser hvorvidt avsender er innbygger eller privat/offentlig foretak.

Vi har fremlagt våre beskrivelser av datamaterialet for kommunen og korrigert påviste faktafeil. På bakgrunn av forannevnte vurderinger og verifiseringer forutsetter vi at det ikke er vesentlige feil i datamaterialet som presenteres i rapporten.

Påliteligheten og gyldigheten i det presenterte datamaterialet er også søkt sikret gjennom revisjonens interne kvalitetssikringssystem.

4.2 Avgrensing av prosjektet

Når Tromsø kommune mottar henvendelser fra innbyggere er det flere regler som kommer til anvendelse. I tråd med problemstillingen omhandler denne forvaltningsrevisjonen utelukkende kommunens responstid. Vi har i våre undersøkelser ikke undersøkt det kvalitative innholdet i enkeltvedtak eller om kommunen har skaffet til veie all nødvendig dokumentasjon/informasjon før de har besvart en søknad/henvendelse. Vi har heller ikke vurdert kommunens praktisering av offentleglova. Forvaltningsrevisjonen har utelukkende omhandlet kommunens korrespondanse og vurderinger opp mot gjeldende krav for saksbehandlingstid.

Vår undersøkelse gjelder i all hovedsak henvendelser til kommunen i årene 2016 og 2017.

5 SØKNADER OM SOSIALHJELP

Besvarer Tromsø kommune skriftlige henvendelser fra innbyggere i tråd med gjeldende regelverk om saksbehandlingstid?

Revisjonskriterier

- *Søknader om krise-/nødhjelp skal besvares innen 24 timer*
- *Søknader om økonomisk stønad skal besvares innen 4 uker*
- *Søknader om midlertidig bolig skal besvares innen 24 timer*

5.1 Innledning

Vi gjennomgikk totalt 105 henvendelser til kommunal del av NAV. Henvendelsene vi undersøkte var søknader om ulike typer sosialhjelp:

- Søknad om krise- og nødhjelp
- Søknad om midlertidig bolig
- Ordinære søknader om sosialhjelp (løpende vedtak)

De to førstnevnte typene søknader omhandler akutte behov hos søker, og det er derfor korte saksbehandlingsfrister. Vi gjennomgikk 32 søknader om krisehjelp, 25 søknader om midlertidig botilbud (eller forlengelse av midlertidig botilbud) og 48 ordinære søknader om sosialhjelp.

Søknader til kommunal del av NAV gjøres på papirskjema. Søker møter enten opp ved kontoret, sender søknad per post eller tar kontakt per telefon. Ved mottak av søknad skal denne stemples. Når det søkes om krise-/nødhjelp eller midlertidig bolig påføres også klokkeslettet for når søknaden er mottatt. Inn- og utgående korrespondanse i en sak journalføres manuelt i mapper som arkiveres i fysisk arkiv.

I søknadsskjema er det et eget felt for datering av søknaden. I noen av de undersøkte sakene var det differanse mellom datering på søknad og tidspunktet for stempling hos NAV. Hvorvidt dette skyldes at søker har fylt ut søknad, men ikke sendt den umiddelbart, eller om søknaden har blitt liggende hos NAV uten å bli stemplet mottatt, har ikke revisor grunnlag for å fastslå. Vi har derfor tatt utgangspunkt i at stemplingstidspunktet er tidspunktet henvendelsen må regnes som mottatt av NAV. For søknader som ikke hadde blitt stemplet mottatt av NAV har ikke revisor grunnlag for å belyse kommunes responstid på søknaden, selv om alle undersøkte søknader var behandlet av NAV.

5.2 Revisors funn

5.2.1 Søknader om midlertidig botilbud

I forkant av mappegjennomgangen fikk vi informasjon fra NAV om de ulike typene søknader. De fortalte at det er et eget team hos NAV som jobber med midlertidig botilbud og overgang til varig bolig. Det er et kriterium at NAV skal snakke med nye søkere, altså de som ikke har hatt midlertidig botilbud tidligere. Det gjøres en kartlegging av søker etter et skjema med relevante spørsmål. Tromsø kommune har et differensiert botilbud, i den utstrekning det er nok boliger. Det vil si at det for eksempel er ett botilbud tilpasset personer med utfordringer tilknyttet rus, et annet botilbud til personer med barn, osv. Etter kartlegging sendes det en bestilling til boligkontoret, basert på de

opplysningene som foreligger, hvor NAV foreslår et konkret bosted. På denne måten søkes det sikret at kvaliteten på botilbudet «matcher» brukeren.

NAV sjekker alltid med søker om de har et botilbud for kommende natt, og om det går greit å komme tilbake påfølgende dag for å få midlertidig botilbud. I de fleste tilfeller går det greit for brukeren. Om det ikke gjør det, sørger NAV for tak over hodet denne natta, før det midlertidige botilbudet er klart. Det normale er at det innvilges midlertidig botilbud for en periode på 14 dager til én måned. Imidlertid opplyser NAV at det er flere som bor for lenge i midlertidig botilbud; de har mange søknader om forlengelse av midlertidig botilbud i løpet av ett år. Ifølge NAV har dette sammenheng med at boligsituasjon i Tromsø er krevende, både privat og kommunalt, og at de færreste klarer å finne bolig selv. NAV opplyser at det er brukere som egentlig bor altfor lenge i midlertidig botilbud.

NAV opplyste at det i enkelte tilfeller kan ta to døgn før en søknad om midlertidig botilbud er ferdigbehandlet. Det har sammenheng med at bruker må møte opp hos boligkontoret for å få nøkkel til det midlertidige botilbudet. Da må de ha med seg vedtaket fra NAV. Boligkontoret har åpent til klokka 14, og det vil dermed ikke ha noen praktisk betydning om en søker får vedtaket etter klokka 14 en dag eller påfølgende dag. NAV opplyste at de ikke har hatt klager på saksbehandlingstid på søknader om midlertidig botilbud de siste fire årene.

Resultatene fra revisors gjennomgang av responstiden på 25 søknader om midlertidig botilbud fremstilles i tabell 1.

Tabell 1: Søknader om midlertidig bolig

Status	Antall
Søknad besvart innen ett døgn	17
Søknad besvart innen to døgn	6
Revisor kan ikke vurdere saksbehandlingstid	2
Totalt	**25**

Av tabell 1 fremgår det at revisor ikke kan vurdere saksbehandlingstiden/responstiden i to av sakene som inngår i undersøkelsesutvalget. I det ene tilfellet ble det søkt om midlertidig botilbud lenge før vedkommende hadde behov for midlertidig botilbud. Det var dermed ikke en «hastesak». Det manglet også nødvendig dokumentasjon til søknaden. Søknaden ble imidlertid avgjort og besvart før søker hadde behov for botilbud, selv om søknaden ikke ble besvart innen 24 timer. I det andre tilfellet foreligger det ikke dokumentasjon på at NAV har etterspurt ytterligere dokumentasjon til søknaden. Vi så imidlertid at ytterligere dokumentasjon ble mottatt før søknaden ble avgjort. Vi har imidlertid ikke grunnlag for å avgjøre om ytterligere dokumentasjon var nødvendig for å avgjøre søknaden, og dermed ikke grunnlag for å avgjøre saksbehandlingstiden.

Videre fremgår det av tabell 1 at 17 av de 25 undersøkte søknadene ble besvart innen ett døgn, mens seks av søknadene ble besvart innen to døgn. NAVs responstid på søknader om midlertidig botilbud oversteg ikke to døgn i noen av de undersøkte sakene.

5.2.2 Søknader om nød-/krisehjelp

NAV har opplyst at de har samtale med alle som søker om krisehjelp. Dersom søknad kommer per brev blir søker oppringt. Saksbehandlingstiden er 24 timer, og søker skal ha svar innen klokka 14 neste dag. Dersom søknad kommer på fredag er det mandag klokka 14 som er frist, men NAV opplyste at de så langt som mulig undersøker om det er behov for å hjelpe søker med stønad før helgen og forsøker å gi svar på fredag.

Videre opplyste NAV at saksbehandlingstiden på en søknad øker dersom de ikke har blitt forelagt nødvendig dokumentasjon for å kunne behandle saken. NAV trenger dokumentasjon på at det foreligger en krisesituasjon. Når det mangler dokumentasjon kan det ta opptil en uke å få behandlet saken. NAV sier at de ikke har funnet en god løsning på dette foreløpig. Per nå sender de ut dokumentasjonskrav med svarfrist innen en uke. Det er en del dokumentasjon de ikke kan innhente fra kontoret, og som de er avhengige av at søker leverer inn fysisk.

I vår gjennomgang har vi lagt til grunn at en søknad ikke er fullstendig før all dokumentasjon som er nødvendig for å behandle søknaden foreligger. Det vil si at saksbehandlingstiden begynner å løpe fra og med søknaden er fullstendig. Resultatene fra vår gjennomgang av 32 søknader om nød-/krisehjelp fremkommer av tabell 2.

Tabell 2: Søknader om nød-/krisehjelp

Status	Antall
Søknad besvart innen ett døgn	28
Søknad besvart innen to døgn	2
Søknad besvart innen tre døgn	1
Søknad ikke stemplet mottatt	1
Totalt	**32**

I tabell 2 ser vi at 28 av de 32 undersøkte søknadene ble behandlet og besvart innen ett døgn. I én av de 32 undersøkte sakene har vi ikke grunnlag for å fastsette responstiden. Årsaken er at søknaden ikke er stemplet mottatt av NAV, og vi kan derfor ikke fastslå når søknaden ble mottatt.

Som det fremgår av tabell 2 ble to av de undersøkte søknadene besvart innen to døgn, mens én av de undersøkte sakene ble besvart innen tre døgn. I dokumentasjonen for disse sakene fremgikk det ikke at NAV hadde etterspurt ytterligere dokumentasjon som var nødvendig for å behandle saken. NAV har opplyst til revisor at det skal fremgå av dokumentasjonen dersom det etterspørres dokumentasjon; det skal sendes ut brev. Vi legger derfor til grunn at nødvendig dokumentasjon forelå ved søknadstidspunkt i disse tre sakene.

5.2.3 Ordinære søknader om sosialhjelp

Ordinære søknader om økonomisk stønad omhandler gjerne støtte til livsopphold, husleie, strøm, barnehage/skolefritidsordning, klær, etablering eller fritidsaktiviteter til barn. Det er anledning til å søke om det man trenger for å leve, og i prinsippet kan søker søke om hva som helst.

NAV har opplyst til revisor at selv om fristen for saksbehandling for disse søknadene er fire uker, så gjøres det en skjønnsmessig vurdering. Dersom de eksempelvis er kjent med at søker har fått innvilget kommunal bolig, og søker om støtte til etablering, så prioriteres søknaden. Et annet eksempel på søknad som prioriteres er søknad om støtte til kjøp av medisiner. En del søknader

behandles derfor raskere enn fristen på fire uker, men søker gjøres kjent med at det kan ta inntil fire uker.

Resultatene fra revisors gjennomgang av 48 ordinære søknader om sosialhjelp fremgår av tabell 3.

Tabell 3: Ordinære søknader om sosialhjelp

Status	Antall
Søknad avgjort og besvart innen fire uker	42
Søknad ikke avgjort og besvart innen fire uker	4
Søknad ikke stemplet mottatt	2
Totalt	**48**

Av tabell 3 ser vi at 42 av de 48 undersøkte sakene ble behandlet og besvart innen fire uker. I enkelte av disse sakene kan ikke revisor fastsette nøyaktig saksbehandlingstid for søknaden. Som tidligere nevnt er ikke en søknad fullstendig før all dokumentasjon er mottatt, og i beregningen av saksbehandlingstid skal det gjøres fratrekk for tiden kommunen bruker på å innhente nødvendig dokumentasjon. I noen tilfeller fremgikk det ikke av NAV sin dokumentasjon i saken når etterspurt dokumentasjon fra søker var mottatt av NAV. Vi så imidlertid at søknaden ble behandlet innen fire uker fra den ble mottatt, og kan dermed fastslå at den uansett er behandlet innenfor fristen. Gjennomsnittlig responstid for sakene som ble behandlet innenfor fristen, og hvor vi har grunnlag for å fastslå saksbehandlingstiden, var ni dager.

Fire av de undersøkte sakene ble, som det fremkommer i tabell 3 ovenfor, ikke avgjort innen fire uker. Antallet dager utover fire uker som kommunen brukte på å avgjøre disse fire sakene var henholdsvis 3 dager, 5 dager, 14 dager og 8 dager.[11] I ett av disse tilfellene det gikk mer enn fire uker fra NAV mottok søknaden til de etterspurte ytterligere dokumentasjon. Videre fremgår det av tabell 3 at to av de undersøkte søknadene ikke var stemplet mottatt av NAV, og vi har derfor ikke grunnlag for å vurdere saksbehandlingstiden for disse sakene.

5.3 Revisors vurderinger

Etter revisors vurdering er revisjonskriteriet om at *søknader om krise-/nødhjelp skal besvares innen 24 timer* for de undersøkte henvendelsene ***i stor grad oppfylt***. Kriteriet vurderes ikke som fullt ut oppfylt med bakgrunn i at tre av de 32 undersøkte søknadene ikke ble besvart innen 24 timer.

Revisor vurderer at revisjonskriteriet om at *søknader om midlertidig bolig skal besvares innen fire uker* for de undersøkte henvendelsene i ***stor grad er oppfylt***. Kriteriet vurderes ikke som fullt ut oppfylt med bakgrunn i at seks av de 25 undersøkte søknadene ikke ble besvart innen 24 timer.

Videre vurderer revisor at revisjonskriteriet om at *søknader om økonomisk stønad skal besvares innen fire uker* for de undersøkte henvendelsene ***i stor grad er oppfylt***. Kriteriet vurderes ikke som fullt ut oppfylt med bakgrunn i at fire av de 48 undersøkte søknadene ikke ble besvart innen fristen.

[11] Oppgitt i antall dager og ikke antall virkedager.

6 KLAGER PÅ EIENDOMSAVGIFTER

Besvarer Tromsø kommune skriftlige henvendelser fra innbyggere i tråd med gjeldende regelverk om saksbehandlingstid?

Revisjonskriterier

- *Kommunen skal besvare henvendelser fra innbyggere uten ugrunnet opphold*
- *Dersom det ventes å ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det snarest mulig gis foreløpig svar med informasjon om årsaken til at henvendelsen ikke kan besvares tidligere samt når avsender kan forvente svar*
- *Det skal innen en måned gis midlertidig svar i saker som omhandler enkeltvedtak*

6.1 Innledning

Vi gjennomgikk totalt 43 henvendelser som omhandlet klager på kommunale eiendomsavgifter. Henvendelsene var i all hovedsak registrert mottatt (journalført) i 2016 og første halvdel av 2017. To av henvendelsene var journalført siste halvår 2017, henholdsvis i starten av august 2017 og slutten av september 2017. Vi valgte ut for undersøkelse henvendelser fra 2016 og første halvår 2017 – av hensyn til at henvendelsene sannsynligvis ville være besvart av kommunen på tidspunktet for gjennomgang.

6.2 Revisors funn

Tabell 4 nedenfor viser status for de gjennomgåtte henvendelsene per 21.12.2017.

Tabell 4: Status henvendelser om eiendomsavgifter per 21.12.2017

Status	Antall
Henvendelsen er besvart skriftlig	28
Saken er fremdeles under behandling	8
Kommunen finner ikke svar på henvendelsen	4
Kommunen opplyser at henvendelsen er besvart per telefon	2
Henvendelse betraktes som meningsytring og er ikke besvart	1
Totalt	**43**

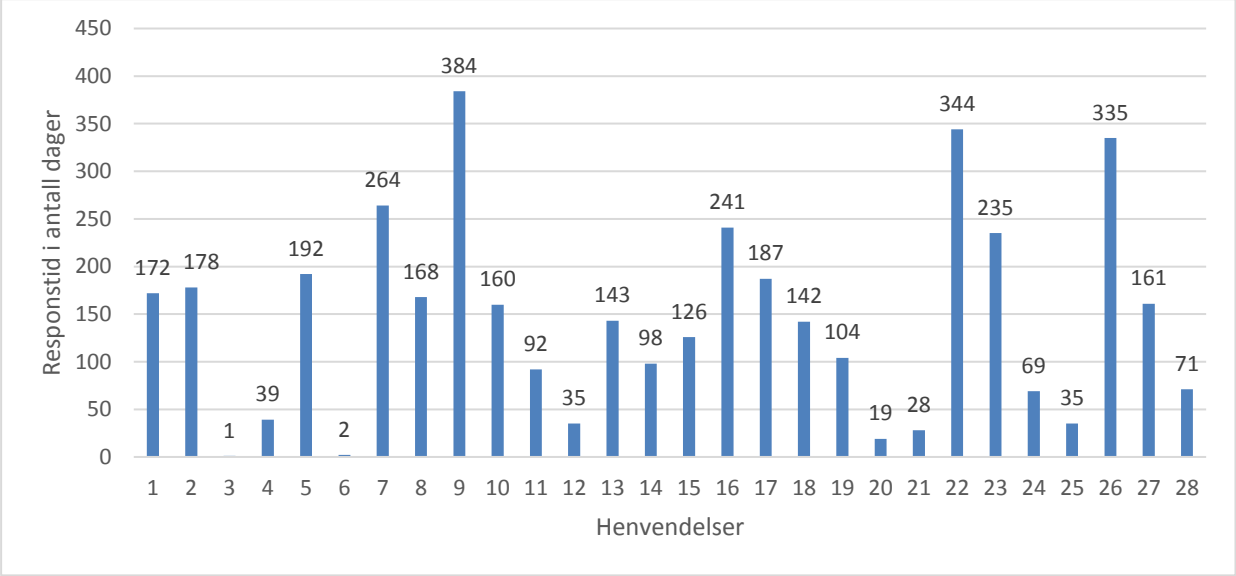
Ovenstående tabell viser at 28 av de 43 undersøkte henvendelsene var besvart skriftlig per 21.12.2017. Åtte av henvendelsene var per 21.12.2017 fremdeles under behandling. Videre ser vi at for fire av de undersøkte henvendelsene fant ikke kommunen at disse var besvart. Tromsø kommune v/tjenesteleder for innkjøps- og fakturatjenesten har opplyst at disse fire henvendelsene kan ha blitt besvart per telefon av saksbehandler, uten at dette er registrert. For én av disse fire henvendelsene er det utført oppgave i Agresso[12], noe som tilsier at henvendelsen er håndtert, men kommunen har altså ikke funnet svar på henvendelsen. Vi ser av tabell 4 at kommunen har opplyst at to av de undersøkte henvendelsene er besvart per telefon, men vi har ikke fått opplyst dato for slik

[12] Agresso er Tromsø kommunes økonomisystem

telefonsamtale, og kan derfor ikke beregne responstiden. Én av de 43 henvendelsene vi undersøkte er ikke besvart av kommunen, med bakgrunn i at denne ble ansett som en meningsytring.

Vi har undersøkt kommunens responstid på de 28 henvendelsene som er besvart skriftlig. Responstiden regnes som tiden fra en henvendelse ble mottatt til den er besvart av kommunen. Figur 1 nedenfor viser variasjonen i responstiden for de 28 henvendelsene.

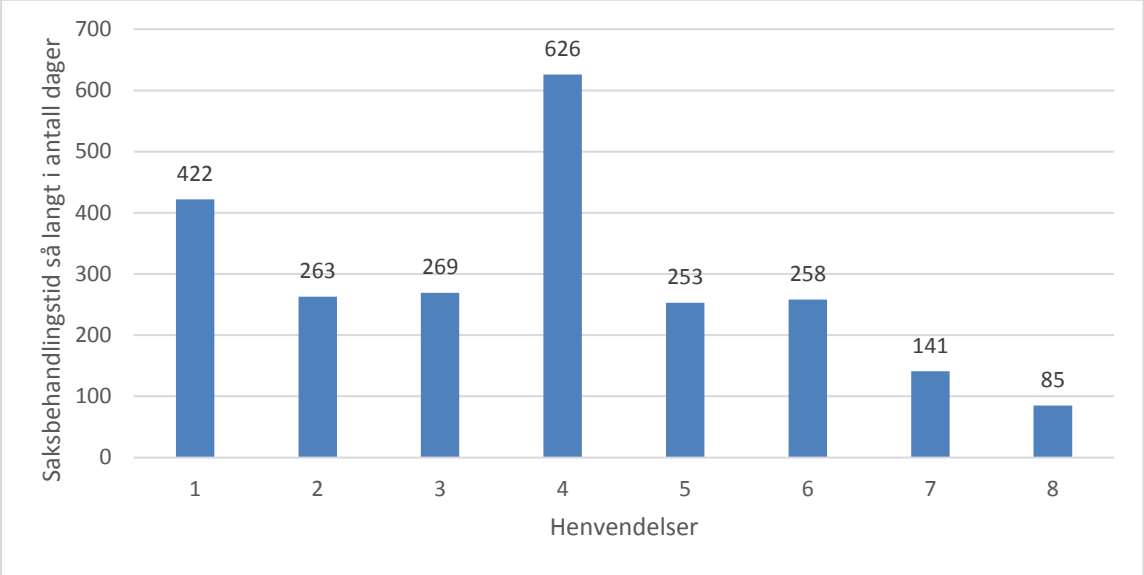
Figur 1: Responstid for skriftlig besvarte henvendelser om eiendomsavgifter



Figur 1 viser de undersøkte henvendelsene nummerert fra 1 til 28, og responstiden per henvendelse oppgis i antall dager. Vi ser av figuren at det er stor variasjon i kommunens responstid på henvendelser som omhandler klager på kommunale eiendomsavgifter. Responstiden varierer fra én dag til 384 dager. Gjennomsnittlig responstid for de 28 henvendelsene var 144 dager.

Tabell 4 viste at det per 21.12.17 var åtte saker som fremdeles var under behandling. Vi har undersøkt hvor lang tid det, per 21.1.12.17, var siden kommunen hadde mottatt henvendelsene som ikke var ferdigbehandlet. Dette er egnet til å si noe om kommunens saksbehandlingstid så langt, og dermed forventede responstid. I figur 2 er henvendelsene nummerert fra 1 til 8, og figuren viser saksbehandlingstiden så langt (per 21.12.17) for hver av de åtte henvendelsene. For disse åtte sakene var gjennomsnittlig saksbehandlingstid så langt 290 dager. Den korteste saksbehandlingstiden så langt var 85 dager, mens den lengste var 626 dager. For henvendelsen med den lengste saksbehandlingstiden så langt, har Tromsø kommune forklart at det har skjedd en svikt som medførte at behandling av saken ikke startet tidligere.

Figur 2: Saksbehandlingstid så langt for ubesvarte henvendelser per 21.12.17



Vi har spurt tjenesteleder for innkjøps- og fakturatjenesten om de har rutiner for å gi foreløpig svar på henvendelser som vil ta lang tid å besvare. Han har opplyst at de ikke har rutiner for det. Dersom de ikke kan besvare en henvendelse nokså umiddelbart, så skyldes det at de må undersøke med andre avdelinger i kommunen. På tidspunktet de mottar henvendelsen er det derfor ikke alltid klart at det vil kunne ta tid å besvare henvendelsen, ifølge tjenesteleder for innkjøp- og fakturatjenesten. Videre opplyste han at for klager på eiendomsskatt og søknader om fritak hvor de på forhånd vet at det vil ta tid før svaret blir gitt, har de tidligere sendt ut forvaltningsmelding om saksbehandlingstid, men at dette ikke er gjort de siste årene.

KomRev NORD har tidligere gjennomført forvaltningsrevisjonsprosjektet *Beregning av eiendomsskatt* i Tromsø kommune.[13] I rapporten fra forvaltningsrevisjonsprosjektet fremgår det at administrasjonen opplyste til revisor at kommunen i 2016 mottok mange henvendelser vedrørende eiendomsskatt, flere enn tidligere år. Hovedårsaken var at takstgrunnlaget for samtlige eiendommer i 2016 ble sendt ut til eiendomsbesittere. Bakgrunnen for at takstgrunnlaget ble sendt ut var at kommunestyret vedtok en økning i takstgrunnlaget på 7 % for 2016 samt økning i skattøret for både boligeiendommer og for øvrige type eiendommer.[14] Samlet medførte dette en økning i eiendomsskatten på rundt 85 % for den enkelte eiendomsbesitter. Administrasjonen forventet derfor en del spørsmål om beregningen av eiendomsskatten. Kommunestyret vedtok også at eiendomsskatten i 2016 skulle faktureres månedlig fremfor to ganger i året, slik det hadde vært tidligere.[15] De her undersøkte henvendelsene gjelder årene 2016 og 2017, og informasjonen er således relevant også i denne sammenhengen.

[13] Forvaltningsrevisjon: Beregning av eiendomsskatt, Tromsø kommune. KomRev NORD, mars 2017.
[14] Økning til henholdsvis 5 promille og 7 promille.
[15] I sak 272/16 vedtok kommunestyret at eiendomsskatten fra januar 2017 igjen skal betales i to terminer, med forfall 1.april og 1.oktober.

6.3 Revisors vurderinger

Våre funn viser at Tromsø kommune for de undersøkte henvendelsene som gjelder klager på kommunale eiendomsavgifter har en gjennomsnittlig responstid på 144 dager. Fire av de 28 undersøkte henvendelsene ble besvart av kommunen innen én måned. For 16 av de 28 undersøkte henvendelsene oversteg kommunens responstid 100 dager. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid så langt, for henvendelser som ikke var besvart per 21.12.17 var 290 dager. I henhold til forvaltningslovens bestemmelser skal henvendelser besvares uten «ugrunnet opphold». Hva som regnes som «ugrunnet opphold» er en skjønnsmessig vurdering, som avhenger av sakens innhold, omfang og kompleksitet. Etter revisors vurdering er responstid på de her undersøkte henvendelsene om klager på eiendomsavgifter i liten grad i tråd med kravene til at henvendelser skal avgjøres og besvares uten «ugrunnet opphold». Tromsø kommune gir ikke foreløpige svar på henvendelsene som omhandler klager på eiendomsavgifter. Revisors vurderinger er som følger:

Tromsø kommune har for de undersøkte henvendelsene om klager på eiendomsavgifter **i liten grad oppfylt** revisjonskriteriet om at k*ommunen skal besvare henvendelser fra innbyggere uten ugrunnet opphold.*

Tromsø kommune har for de undersøkte henvendelsene om klager på eiendomsavgifter **ikke oppfylt** revisjonskriteriet om at *dersom det ventes å ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det snarest mulig gis foreløpig svar med informasjon om årsaken til at henvendelsen ikke kan besvares tidligere samt når avsender kan forvente svar*.

Revisor vurderer at for de undersøkte henvendelsene om klager på eiendomsavgifter har Tromsø kommune **ikke oppfylt** revisjonskriteriet om at *det skal gis midlertidig svar i saker som omhandler enkeltvedtak innen en måned.*

7 BYGGESAKER

Besvarer Tromsø kommune skriftlige henvendelser fra innbyggere i tråd med gjeldende regelverk om saksbehandlingstid?

Revisjonskriterier

Kommunen skal**:**

- *Avgjøre søknad om tillatelse etter plan- og bygningsloven § 20-2 innen 12 uker etter at fullstendig søknad foreligger*
- *Avgjøre søknad om tillatelse til tiltak etter plan- og bygningsloven §§ 20-3 og 20-4 innen tre uker*
- *Avgjøre søknad om ferdigattest innen tre uker*
- *Straks gi skriftlig underretting om vedtaket til søker*

7.1 Innledning

Vi gjennomgikk totalt 64 byggesøknader. Av disse hadde 22 søknader tolv ukers saksbehandlingsfrist. Det var 26 søknader med tre ukers saksbehandlingsfrist, mens 16 var søknader om ferdigattest, som også har tre uker saksbehandlingsfrist.

Søknader registreres i kommunens postjournal for bygge-, plan- og delingssaker. Både innkomne og utgående henvendelser registreres med saksnummer og datering i postjournalen. I tillegg til registreringen i postjournalen er mange av søknadene stemplet mottatt av kommunen, og noen av søknadene er stemplet to ganger av kommunen. Vi spurte Tromsø kommune om praksis for mottak og journalføring av henvendelser. Tjenesteleder for arkiv- og dokumenttjenesten besvarte spørsmålene. Det er arkiv- og dokumenttjenesten som mottar og journalfører søknadene.

Tjenesteleder for arkiv- og dokumenttjenesten opplyste at saksposten til seksjon for byutvikling stemples med mottattstempel inkludert datering ved mottak i dokumentsenteret. En slik rutine ble innført for å dokumentere at post ikke ble liggende ubehandlet ved dokumentsenteret ved lengre perioder. Videre opplyste hun at når dokumentet journalføres påføres det nytt stempel hvor saksnummer, journalpostnummer og eventuell saksbehandler registreres. I et fullelektronisk arkiv er det ikke krav til stempling av dokumenter, men rutinen benyttes fremdeles i dokumentsenteret. Ifølge tjenesteleder for arkiv- og dokumentsenteret skal mottaksdato i journalposten i ESA være lik dato påført manuelt mottaksstempel. Videre opplyste hun at ikke alle mottatte søknader stemples. Mottaksdato stemples kun på fysiske dokumenter mottatt ved dokumentsenteret som skal journalføres på saker tilhørende seksjon for byutvikling. Dokumenter som mottas digitalt via eksempelvis e-post, elektroniske skjema, Altinn eller ByggSøk stemples ikke.

Som nevnt i kapittel 3 inneholder byggesaksforskriften regler for beregning og forlengelse av frist. Forskriftens § 7-2, tredje ledd lyder: *«For søknader, herunder søknad om midlertidig brukstillatelse eller ferdigattest, gjelder tidsfristen fra søknad er mottatt og til vedtak er sendt»*. Dette innebærer at tidsfristen for å besvare en søknad begynner å løpe når kommunen har mottatt en søknad.

Det følger også av byggesaksforskriften § 7-2, første ledd, at fristene som fremgår av forskriften samt plan- og bygningsloven § 21-7 kan forlenges med den tid som medgår til feilretting eller supplering av opplysninger. I vår gjennomgang av byggesøknader har vi trukket fra tiden

kommunen har brukt på å innhente supplerende opplysninger til en søknad fra saksbehandlingstiden. Dette for å gjøre det enklere å sammenlikne kommunens responstid med gjeldende regelverk.

I sine svarbrev til søkerne opplyser kommunen om tidspunktet de mottok søknaden. Det er denne datoen vi har lagt til grunn som den datoen kommunen har mottatt søknaden. Når kommunen henvender seg til søker skriftlig, for eksempel for å etterspørre ytterligere opplysninger, fremgår dato av henvendelsen. Det samme gjelder de skriftlige vedtakene kommunen sender til søker. For søknader om ferdigattest fremgår det ikke av kommunens vedtak hvilken dato de har mottatt søknaden. For disse sakene har vi lagt til grunn kommunens stempling av søknaden i fastsettelse av mottaksdato.

7.2 Revisors funn

7.2.1 Byggesaker med tolv ukers saksbehandlingsfrist

Tabell 5 viser resultatene fra vår gjennomgang av 22 tilfeldig utvalgte saker med tolv uker saksbehandlingsfrist.

Tabell 5: Byggesøknader med 12 ukers saksbehandlingsfrist

Status	Antall
Besvart innenfor tolv uker	14
Ikke truffet vedtak	4
Opprettes ny sak	1
Søker trakk søknaden	2
Søknad avvist	1
Totalt	**22**

Av tabell 5 ser vi at 14 av de 22 undersøkte sakene ble behandlet innenfor 12 uker. I fire av de undersøkte sakene var det ikke truffet vedtak. I alle disse fire sakene har kommunen, innen kort tid, respondert på søknaden, hvor de enten ber om tilbakemelding på hvorvidt søknaden skal behandles eller varsler om avslag på søknaden. Revisor oppfatter at årsaken til at det ikke er fattet vedtak er at søker ikke har gitt tilbakemelding til kommunen. Det kan stilles spørsmål ved om kommunen i enkelte av disse sakene skulle ha fattet avvisningsvedtak, da det i enkelte av sakene har gått over ett år siden siste korrespondanse. Det har imidlertid ingen praktisk betydning for søker, som allerede har fått respons på søknaden sin.

I én av de undersøkte sakene ble det opprettet ny sak, og det er derfor ikke relevant å vurdere kommunens responstid i den aktuelle saken. I to av de undersøkte sakene valgte søker å trekke søknaden sin, med bakgrunn i varsel om avslag fra kommunen. I én av de undersøkte sakene avviste kommunen søknaden. Kommunen sendte først varsel om avslag på søknaden. Søker besvarte ikke dette, og avvisningsvedtak ble fattet i overkant av tre måneder etter at søknaden ble mottatt. Avvisningsvedtak skyldes at det ikke er sendt inn tilstrekkelig dokumentasjon fra søker, og at søknaden dermed er ikke er tilstrekkelig opplyst til å kunne behandles.

For at vi skal kunne beregne den eksakte responstiden på en søknad må dato for mottak av søknad og vedtaksdato fremgå. I tillegg må det fremgå når eventuell ytterligere dokumentasjon ble etterspurt samt når denne ble mottatt av kommunen. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i de 12 sakene hvor vi kan vurdere responstiden, var 29 dager. I samtlige av de undersøkte sakene med 12 ukers saksbehandlingsfrist, hvor det er fattet vedtak, har søker umiddelbart blitt underrettet om vedtaket.

7.2.2 Byggesaker med tre ukers saksbehandlingsfrist

I tabell 6 er resultatene fra vår gjennomgang av 26 saker med tre ukers saksbehandlingsfrist.

Tabell 6: Byggesøknader med tre ukers saksbehandlingsfrist

Status	Antall
Søknad ferdigbehandlet innenfor tre uker	14
Søknad ferdigbehandlet utover tre uker	6
Søknad avvist	4
Ikke fattet vedtak	1
Søknad trukket	1
Totalt	**26**

Av tabell 6 ser vi at 14 av de undersøkte søknadene ble behandlet innenfor tre uker, mens seks av søknadene ikke ble ferdigbehandlet innenfor tre uker. Fire av de undersøkte søknadene ble avvist. I forkant av at sakene ble avvist hadde kommunen enten etterspurt ytterligere dokumentasjon som de ikke mottok, eller sendt søker varsel om avslag på søknaden. Én av sakene som hadde saksbehandlingstid på over tre uker var et avvisningsvedtak. I denne saken sendte imidlertid ikke kommunen noe varsel om avslag, og det tok 125 dager fra kommunen mottok søknaden til søker mottok noen form for tilbakemelding. I én av sakene var det ikke fattet vedtak. Kommunen har i denne saken etterspurt ytterligere dokumentasjon fra søker, uten å motta dette. I en av sakene sendte kommunen varsel om avslag til søker, og søker valgte å trekke søknaden.

For alle de undersøkte byggesøknadene med tre ukers saksbehandlingsfrist ble søker umiddelbart underrettet om kommunens vedtak. For sakene hvor det er fattet vedtak, og hvor revisor har grunnlag for å fastslå responstiden, var kommunens gjennomsnittlige, endelige responstid 23 dager. Dersom vi ser bort fra den ene saken hvor kommunens responstid var 125 dager, var gjennomsnittlig responstid 18 dager.

7.2.3 Søknader om ferdigattest

I tabell 7 er resultatene fra vår gjennomgang av 16 søknader om ferdigattest. Vi ser av tabellen at 14 av de undersøkte søknadene ble behandlet innenfor tre uker, mens det tok mer enn tre uker før to av søknadene var ferdigbehandlet. Disse to sakene ble besvart etter henholdsvis 27 og 44 dager.

For tre av sakene som ble behandlet innenfor tre uker kan ikke revisor fastslå eksakt saksbehandlingstid, men vi kan likevel fastslå at disse er besvart innenfor tre uker. For de øvrige søknadene som ble besvart innenfor tre uker, var gjennomsnittlig responstid omtrent ni dager. I alle de undersøkte sakene om ferdigattest ble søker umiddelbart underrettet om kommunens vedtak.

Tabell 7: Søknader om ferdigattest

Status	Antall
Behandlet innenfor tre uker	14
Saksbehandling oversteget tre uker	2
Totalt	**16**

7.3 Revisors vurderinger

Etter revisors vurdering har kommunen for de undersøkte søknadene med tolvukers frist ***oppfylt*** revisjonskriteriet om å avgjøre søknad om tillatelse etter plan- og bygningsloven § 20-2 innen 12 uker etter at fullstendig søknad foreligger.

Videre er revisors vurdering at kommunen for de undersøkte sakene med treukers frist ***til dels har oppfylt*** revisjonskriteriet om å avgjøre søknad om tillatelse til tiltak etter plan- og bygningsloven §§ 20-3 og 20-4 innen tre uker. Kriteriet vurderes som ikke fullt ut oppfylt på bakgrunn av at i underkant av en tredjedel av søknadene ikke ble avgjort innen tre uker.

Revisor vurderer at kommunen for de undersøkte søknadene om ferdigattest i ***stor grad har oppfylt*** revisjonskriteriet om å avgjøre søknad om ferdigattest inne tre uker. Kriteriet vurderes ikke som fullt ut oppfylt med bakgrunn i at to av søknadene ikke ble ferdigbehandlet innen tre uker.

Etter revisors vurdering har kommunen for alle de undersøkte sakene ***oppfylt*** revisjonskriteriet om å straks gi skriftlig underretting om vedtaket til søker.

8 ØVRIGE HENVENDELSER

Besvarer Tromsø kommune skriftlige henvendelser fra innbyggere i tråd med gjeldende regelverk om saksbehandlingstid?

Revisjonskriterier

- *Kommunen skal besvare henvendelser fra innbyggere uten ugrunnet opphold*
- *Dersom det ventes å ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det snarest mulig gis foreløpig svar med informasjon om årsaken til at henvendelsen ikke kan besvares tidligere samt når avsender kan forvente svar*
- *Det skal innen en måned gis midlertidig svar i saker som omhandler enkeltvedtak*
- *Innsynskrav skal avgjøres innen fem arbeidsdager etter at det er mottatt av kommunen*

8.1 Innledning

Vi har gjennomgått 21 tilfeldig utvalgte henvendelser fra innbyggere fra kommunens postjournal. Henvendelsene omhandler ulike forhold, blant annet innsynsbegjæringer, spørsmål til kommunen og søknader om utslippstillatelse. Det er egne krav til saksbehandlings- og responstid på henvendelser som omhandler innsynskrav, og vi omtaler derfor disse for seg.

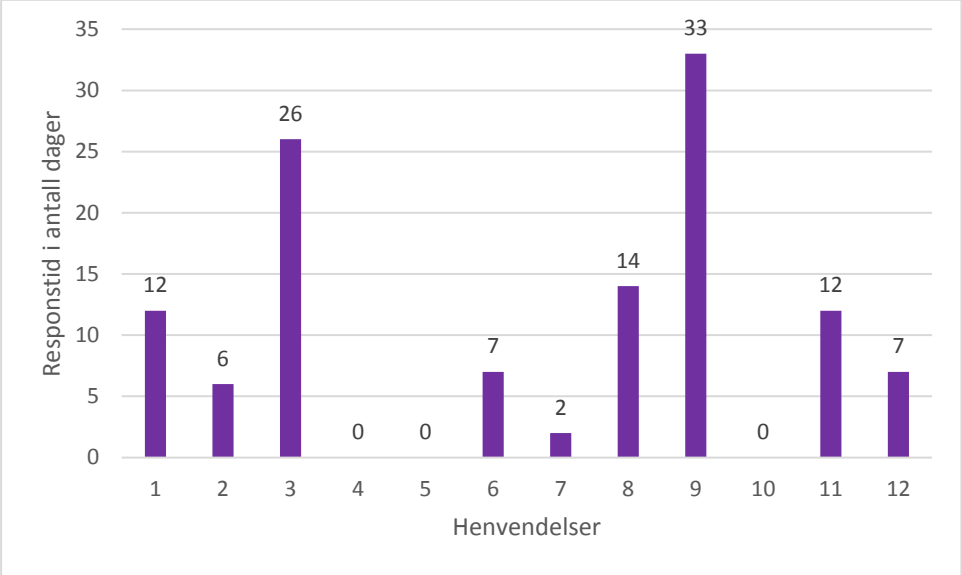
8.2 Revisors funn

Seks av de 21 undersøkte henvendelsene var innsynskrav. Av disse seks ble

- To besvart av kommunen samme dag som de ble mottatt
- Ett innsynskrav besvart innen fire arbeidsdager
- Ett av innsynskravene besvart fem arbeidsdager etter at dette ble registrert mottatt i postjournalen
- Ett av innsynskravene registrert mottatt i postjournalen en dag *etter* at utgående svar fra kommunen er registrert. Dersom vi legger til grunn dateringen i selve henvendelsen brukte kommunen åtte arbeidsdager på å besvare denne.
- Det siste innsynskravet revisor undersøkte fant vi ikke svar på i vår gjennomgang i ESA. Fra vår kontaktperson i Tromsø kommune har vi fått opplyst at dette ble besvart gjennom et fellesbrev til flere mottakere på et annet saksnummer. Dette fellesbrevet ble sendt ut 40 dager etter at innsynskravet er registrert mottatt av kommunen.

Av de resterende 15 undersøkte henvendelsene var det én henvendelse som ikke avkrevde noe svar fra kommunen, da kommunen kun var kopimottaker av en oversendelse til fylkesmannen. Videre har revisor kunnet fastsette kommunens responstid for 12 av de undersøkte henvendelsene. Figur 3, på neste side, viser kommunens responstid på de 12 henvendelsene, hvor hver henvendelse er nummerert fra 1 til 12. Vi ser av figuren at tre av henvendelsene ble besvart samme dag som de ble mottatt, mens lengste responstid på en henvendelse var 33 dager. Elleve av henvendelsene ble altså besvart innen en måned. Henvendelsen som ikke ble besvart innen én måned var en søknad hvor kommunen skulle fatte enkeltvedtak. Gjennomsnittlig responstid for de tolv henvendelsene i figur 3 var ti dager.

Figur 3: Kommunens responstid på tilfeldig utvalgte henvendelser



For to av de undersøkte henvendelsene kan ikke revisor belyse kommunens responstid. I begge tilfellene fant vi ikke i vår gjennomgang av henvendelsene i ESA at disse var besvarte. Vi spurte derfor kommunen om status i sakene. I det ene tilfellet har vi fått tilbakemelding om at saken er fulgt opp og besvart på et annet saksnummer. Vi har imidlertid ikke fått tidspunktet for når den aktuelle henvendelsen er besvart. I det andre tilfellet var det registrert et internt dokument uten krav til oppfølging på saken i ESA. Vi har spurt kommunen om status for denne saken, men har ikke fått tilbakemelding.

Vi fant ikke at det ble gitt foreløpig svar fra kommunen på noen av de undersøkte henvendelsene.

8.3 Revisors vurderinger

Basert på de gjennomgåtte innsynskravene fra innbyggere er revisors vurdering at revisjonskriteriet om at innsynskrav skal avgjøres innen fem arbeidsdager etter at det er mottatt av kommunen, ***er delvis oppfylt.***

Vår gjennomgang av tilfeldig utvalgte henvendelser til kommunen viser en del variasjon i responstiden. Hvorvidt en henvendelse besvares uten ugrunnet opphold avhenger av henvendelsens innhold og kompleksitet. Etter revisors vurdering har kommunen ***i stor grad oppfylt*** revisjonskriteriet om at kommunen skal besvare henvendelser fra innbyggere uten ugrunnet opphold for de her undersøkte henvendelsene.

De utledete revisjonskriteriene om foreløpig svar kommer kun til anvendelse i de tilfellene hvor kommunen ikke besvarer henvendelser i «rimelig tid». Vi har allerede vurdert at kommunen for de undersøkte henvendelsene fra innbyggere i stor grad har oppfylt revisjonskriteriet om å besvare henvendelsene uten ugrunnet opphold. Revisjonskriteriet er ikke vurdert som fullt ut oppfylt fordi ikke alle henvendelser er besvart uten ubegrunnet opphold. Dette gjelder blant annet innsynsbegjæring samt en henvendelse hvor det skulle fattes enkeltvedtak. På denne bakgrunn vurderer vi at kommunen ***ikke fullt ut har oppfylt*** revisjonskriteriet om å snarest mulig gi foreløpig svar dersom det forventes å ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares.

Revisjonskriteriet om at det skal gis midlertidig svar i saker som omhandler enkeltvedtak innen en måned er heller ***ikke fullt ut oppfylt***.

9 OPPSUMMERING OG SAMLET KONKLUSJON

I denne forvaltningsrevisjonen har vi gjennomgått kommunens responstid på 233 ulike henvendelser fra innbyggere. Det er ulike krav til kommunens responstid for de ulike typene henvendelser. Våre vurderinger av kommunens responstid er derfor knyttet til hva henvendelsen gjaldt.

Tromsø kommune v/NAV behandler søknader om sosialhjelp. Vi har undersøkt responstiden på 105 søknader om sosiale tjenester. Etter revisors vurdering har kommunen for de undersøkte sakene ***i stor grad oppfylt*** revisjonskriteriene om at

- søknader om krise- og nødhjelp skal besvares innen 24 timer
- søknader om midlertidig bolig skal besvares innen 24 timer
- søknader om økonomisk stønad skal besvares innen fire uker

For de 43 undersøkte henvendelsene om klager på eiendomsavgifter er revisors vurderinger at Tromsø kommune ***i liten grad har oppfylt*** revisjonskriteriet om at *kommunen skal besvare henvendelser fra innbyggere uten ugrunnet opphold*. Videre er revisors vurdering at Tromsø kommune ***ikke har oppfylt*** revisjonskriteriene om at

- dersom det ventes å ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det snarest mulig gis foreløpig svar med informasjon om årsaken til at henvendelsen ikke kan besvares tidligere samt når avsender kan forvente svar
- det skal gis midlertidig svar i saker som omhandler enkeltvedtak innen en måned

Vi har gjennomgått 64 **byggesaker**, hvorav 22 var saker med tolv ukers saksbehandlingsfrist og 42 hadde treukers saksbehandlingsfrist (søknader om ferdigattest har også treukers frist). Våre vurderinger er at Tromsø kommune:

- for de undersøkte søknadene med tolvukers frist har ***oppfylt*** revisjonskriteriet om å avgjøre søknad om tillatelse etter plan- og bygningsloven § 20-2 innen 12 uker etter at fullstendig søknad foreligger
- for de undersøkte søknadene med treukers frist ***til dels har oppfylt*** revisjonskriteriet om å avgjøre søknad om tillatelse til tiltak etter plan- og bygningsloven §§ 20-3 og 20-4 innen tre uker
- for de undersøkte søknadene om ferdigattest i ***stor grad har oppfylt*** revisjonskriteriet om å avgjøre søknad om ferdigattest inne tre uker
- for alle de undersøkte sakene har ***oppfylt*** revisjonskriteriet om å straks gi skriftlig underretting om vedtaket til søker

Blant 21 tilfeldig utvalgte henvendelser registrert i kommunens elektroniske postjournal var det seks innsynsbegjæringer fra innbyggere. Revisors vurdering er at Tromsø kommune ***delvis har oppfylt*** revisjonskriteriet om at innsynskrav skal avgjøres innen fem arbeidsdager etter at det er mottatt av kommunen.

Vår undersøkelse har vist en del variasjon i responstiden på de øvrige 12 tilfeldige utvalgte henvendelsene hvor vi har kunnet belyse responstiden. Hvorvidt en henvendelse besvares uten ugrunnet opphold avhenger av henvendelsens innhold og kompleksitet. Etter revisors vurdering har kommunen for de her undersøkte henvendelsene ***i stor grad oppfylt*** revisjonskriteriet om at henvendelser fra innbyggere skal besvares uten ugrunnet opphold.

Vi har videre vurdert at kommunen ***ikke fullt ut har oppfylt*** revisjonskriteriet om å snarest mulig gi foreløpig svar dersom det forventes å ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares. Revisjonskriteriet om at det skal gis midlertidig svar i saker som omhandler enkeltvedtak innen en måned er heller ***ikke fullt ut oppfylt***.

Basert på våre funn og vurderinger for de undersøkte henvendelsene er revisors konklusjon at Tromsø kommune ikke i tilstrekkelig grad besvarer skriftlige henvendelser fra innbyggere i tråd med gjeldende regelverk om saksbehandlingstid.

10 HØRING

Rapporten ble 20.3.2018 sendt på høring til Tromsø kommune v/administrasjonssjef, med frist for å avgi høringsuttalelse 5.4.2018. Tromsø kommune ga ikke tilbakemelding innen fristen. Vi etterspurte på status på eventuell høringsuttalelse 6.4.2018, 9.4.2018 og 18.4.2018. Ved henvendelse 23.4.2018 til kommunen v/stabssjef for utvikling og økonomi ga vi siste frist for å avgi høringsuttalelse til 27.4.2018. Kommunen ga tilbakemelding 26.4.2018 og denne er gjengitt i sin helhet nedenfor.

Fra: Albertsen, Oddgeir <oddgeir.albertsen@tromso.kommune.no>
Sendt: 26. april 2018 18:13
Til: Astrid Indrebø
Kopi: Steinveg, Britt Elin
Emne: SV: Høringsutkast av rapport fra forvaltningsrevisjonsprosjekt

Hei
Her er tilbakemelding på forvaltningsrevisjonsrapport om henvendelser til kommunen:
Vi viser til rapportens innhold knyttet til faktadelen og sier oss enige i realitetene som denne viser.
Vi arbeider med å forbedre våre rutiner og systemer som skal fange opp alle typer henvendelser. Det vil også si at våre systemer må gi dokumentasjon av oppfølging av saker som er mottatt uavhengig av kanal/medium som er benyttet ved kontakt. I dette ligger det også at vi jobber med å innføre et nytt helelektronisk sak/arkiv-system som i større grad skal integreres med ulike fagsystem slik at alle typer henvendelser fanges opp og dokumenteres. I tillegg vil også fagsystemet forbedres med en prosessmodul, slik at man har oversikt over hvor i saksbehandlingen den enkelte henvendelse er til enhver tid.
Det er også viktig å bemerke at forvaltningsrevisjonen som er gjort knyttet til håndtering av henvendelser om eiendomsavgifter, har foregått på et tidspunkt hvor det ble politisk vedtatt å gå over fra fakturering av eiendomsskatt i to terminer til tolv terminer. Endringen skapte mye støy og forvirring blant eiendomsbesitterne i kommunen. Det førte igjen til at bemanningen ikke sto i forhold til merbelastningen som innkjøp- og fakturatjensten opplevde i form av direkte henvendelser. Merbelastningen gjorde nok at saksbehandlingstiden økte for mange saker og at noen henvendelser åpenbart har glippet i oppfølgingen. Sett i forhold til antallet henvendelser som kom, og kompleksiteten i noen av sakene, har det vært utført en formidabel jobb av de ansatte som fikk dette i fanget.
Kommuneadministrasjonen er normalt ikke dimensjonert for å ta topper som plutselig oppstår som følge av plutselige endringer i måten saker drives på eller forvaltes. Det være seg innenfor økonomi, lønn eller andre områder. Ved endringer vil det fort kunne oppstå kapasitetsutfordringer som vi som administrasjon må håndtere men som i en overgangsperiode vil kunne påvirke måten vi yter våre tjenester på til vi får dimensjonert oss riktig.

Med vennlig hilsen

Oddgeir Albertsen
Stabssjef
Stab for økonomi og utvikling

Tlf: 95800890 |
oddgeir.albertsen@tromso.kommune.no

Tromsø kommune

All e-post til Tromsø kommune behandles i samsvar med offentlighetsloven, hvilket medfører at innholdet kan bli offentliggjort.

11 ANBEFALING

På bakgrunn av våre funn, vurderinger og konklusjon anbefaler vi Tromsø kommune å iverksette tiltak for å sikre at henvendelser fra innbyggere besvares innenfor gjeldende frister.

VEDLEGG I: TILSYN FRA ARKIVVERKET

Tromsø kommune hadde 12.12.2016 tilsyn med arkivforhold fra Arkivverket. Rapporten fra tilsynet er datert 30.1.2017. Følgende ni avvik ble påpekt i tilsynet:

- *Informasjon om arkivholdet i interkommunale samarbeid og kommunale foretak er ikke beskrevet i arkivplanen.*
- *Kommunen mangler en oppdatert arkivplan.*
- *Kommunen mangler instruks for oppbygging og bruk av sakarkivsystemet. Ikke alle dokumenter er lagret i godkjent arkivformat. Arkivering i papirbaserte arkivdeler skjer ikke på en godkjent måte.*
- *Det skjer saksbehandling per e-post som ikke blir journalført og arkivert. Det forekommer arkivering av papirbaserte dokumenter uten journalføring.*
- *Restansekontroll og kvalitetssikring av sakarkivsystemet har mangler.*
- *Det er ikke tatt uttrekk av avsluttede arkivperioder. Det mangler retningslinjer for sikring av data i bevaringsverdige fagsystemer.*
- *Bortsatt arkiv er i liten grad ordnet og listeført. Bortsatt arkiv hos ytre enheter er ikke plassert i godkjente lokaler.*
- *Klimaet i arkivlokalene er ikke stabilt. Det finnes ikke oversikt over hvem som har tilgang til lokalet for bortsatt arkiv.*
- *Eldre og avsluttet arkiv er i liten grad ordnet og listeført. Det mangler en depotløsning for elektronisk arkivmateriale.*

Følgende ti pålegg ble gitt av Arkivverket som følge av tilsynet:

1. Kommunen må oppdatere sin arkivplan, informasjon om arkivansvar for interkommunale samarbeid og kommunale foretak må fremkomme i planen, jf. arkivforskriften § 2-2.

2. Kommunen må utarbeide instruks, inkludert rutine som sikrer at korrekte arkivformater benyttes, for oppbygging og bruk av sakarkivsystemet, jf. Riksantikvarens forskrift kapittel IX §§ 3-2 og 3-3.

3. Kommunen må iverksette tiltak for å sikre at arkivverdige e-poster og dokumenter i papirbaserte arkivdeler journalføres og arkiveres, jf. arkivforskriften § 3-5 og IX § 3-1. Det vil måtte inkludere tiltak for å styrke opplæring av saksbehandlere og ledere om kravene til journalføring av saksdokumenter. Rutiner må dokumenteres i arkivplanen.

4. Kommunen må utarbeide rutiner for restansekontroll og kvalitetssikring av journal- og arkivdatabasen som også innbefatter ytre enheter. Disse skal inngå i arkivplanen, jf. arkivforskriften §§ 2-10, 3-7 og 3-8.

5. Kommunen må foreta uttrekk av avsluttede arkivperioder og klargjøre dem for overføring til arkivdepot, jf. arkivforskriften § 3-17.

6. Kommunen må utarbeide retningslinjer for sikring av bevaringsverdig elektronisk materiale i fagsystemer. Disse må inkluderes i arkivplanen, jf. arkivforskriften §§ 2-2 og 2-14.

7. Kommunen må utarbeide tidsplan, med finansielle rammer, for ordning og listeføring av bortsatt, eldre og avsluttet arkiv, jf. arkivforskriften §§ 3-14 og 5-4.

8. Kommunen må utarbeide tidsplan, med finansielle rammer, for ordning og listeføring av bortsatt, eldre og avsluttet arkiv, jf. arkivforskriften § 4-2.

9. Kommunen må iverksette tiltak for å stabilisere luftfuktigheten i arkivlokalene. Det må utarbeides oversikter over og retningslinjer for hvem som har tilgang til arkivlokaler for bortsatt, eldre og avsluttet arkiv, jf. arkivforskriften §§ 4-8 og 4-9.

10. Kommunen må etablere depotløsning for elektronisk arkivmateriale, jf. arkivforskriften § 5-1

VEDLEGG II: BYGGESAKER – SAKSTYPER OG REVISJONSKRITERIER

Plan- og bygningsloven pålegger både tiltakshaver og kommunen plikter i forbindelse med iverksetting av byggetiltak. Tiltakshaver plikter å sende søknad om tiltaket inn til kommunen slik at kommunen får anledning til å vurdere tiltaket. Hensikten er å hindre at tiltak gjennomføres i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av lov.

Når kommunen mottar tiltakshavers søknad, må kommunen vurdere om søknaden er fullstendig. Det vil si at kommunen må kontrollere at nødvendig dokumentasjon, erklæringer med videre foreligger. Kommunen skal ikke vurdere om tiltaket er i samsvar med tekniske krav etter plan- og bygningsloven eller etter teknisk forskrift. Kommunen må ferdigbehandle søknadene innenfor de maksimumsfristene som fremgår av plan- og bygningsloven med forskrift.

Søknadstyper

Plan- og bygningsloven § 20-1 omhandler alle tiltak som omfattes av byggesaksbestemmelsene. Tiltak som nevnt i bestemmelsen kan ikke gjennomføres med mindre det er søkt om tillatelse hos kommunen og kommunen har innvilget søknaden. Søknad, prosjektering, utførelse og kontroll skal gjøres av foretak med ansvarsrett[16], jf. loven § 20-3. Unntak fremgår av loven § 20-4 som gjelder tiltak hvor tiltakshaver selv kan stå for søknad, prosjektering og utførelse uten bistand av fagkyndig foretak med ansvarsrett.

Saksbehandlingsfrister

Plan- og bygningsloven § 21-7 inneholder maksimumsfrister for kommunens saksbehandling av byggesøknader, og angir rettsvirkningene av kommunens overskridelse av fristene.

Kommunen skal avgjøre byggesaker som er søknadspliktige etter § 20-2 *innen 12 uker*, med mindre annet følger av bestemmelsens annet eller tredje ledd. Fristen på 12 uker gjelder søknad om tillatelse til tiltak etter §§ 20-1 og 20-2. Fram til 1. juli 2015 omfattet 12-ukersfristen også søknader som krever dispensasjon fra bygningsdelen i loven, mens søknader som innebærer dispensasjon fra kommunale planer, ikke var omfattet. Etter lovendringen 1. juli 2015 gjelder saksbehandlingsfristen på 12 uker også for søknader der det må dispenseres fra plan eller planbestemmelser. Denne fristen løper imidlertid ikke i den tiden søknaden ligger til uttalelse hos regionale og statlige myndigheter, jf. § 21-7 fjerde ledd.

Av plan- og bygningsloven § 21-7 første og annet ledd fremgår det hvilke saker kommunen må avgjøre *innen tre uker*. Treukersfristen gjelder for det første ved søknad om tillatelse etter § 20-3 der tiltaket er i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven, der det ikke foreligger merknader fra naboer eller gjenboere, og ytterligere tillatelse, samtykke eller uttalelser fra annen myndighet ikke er nødvendig. Dersom kommunen ikke har avgjort saken innen fristens utløp, regnes tillatelse som gitt.[17] Treukersfrist gjelder også for søknad om tillatelse til tiltak

[16] Ansvar i plan- og bygningslovens forstand innebærer at foretaket skal innestå direkte overfor bygningsmyndighetene for at kravene i lov og forskrift er oppfylt. Dette gjelder med hensyn til både formelle og materielle krav til aktiviteter foretaket har søkt om og fått godkjent ansvar for. Ansvar betyr her at en oppgave skal utføres i tråd med lovgivningen og den gitte tillatelsen samt at manglende eller feil gjennomføring kan følges opp med pålegg og sanksjoner. Ansvaret er en direkte linje mellom ansvarlig aktør og bygningsmyndighetene; det forutsetter rolleforståelse og kompetanse, og er basert på tillit. På den annen side er kommunene gitt større sanksjonsmuligheter som følge av, eller som kompensasjon for, større vekt på egenkontroll, egenerklæring og tillit, jf. Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s 121.

[17] Ved lovendringen per 1.7.2015 ble noen såkalte «mindre» tiltak helt unntatt fra søknadsplikt, jf. § 20-5 i plan- og bygningsloven som gjelder etter lovendringen; *«….. søknad og tillatelse ikke nødvendig dersom disse er i samsvar med plan.»*

etter § 20-4 der tiltaket er i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av lov og ytterligere tillatelse, samtykke eller uttalelse fra annen myndighet ikke er nødvendig. Treukersfrist gjelder også for søknader om ferdigattest.

Byggesaksforskriften § 7-2 inneholder regler for beregning og forlengelse av frist. Tidsfristen gjelder fra søknad er mottatt av kommunen og til vedtak er sendt, men under *Beregning av tidsfrister* slås det fast at fristene kan forlenges med den tid som medgår til feilretting eller supplering av opplysninger. Det vil si at tiden som går med til å gjøre søknaden fullstendig ikke skal medregnes i saksbehandlingstiden.

Byggesaksforskriften § 7-3 *Kommunens og klageinstansens adgang til ensidig fristforlengelse* gir kommunen anledning til å forlenge fristen for å behandle søknader dersom saken er særlig komplisert, krever ekstra politisk avklaring, eller krever tillatelse eller samtykke fra andre myndigheter etter plan- og bygningsloven § 21-5. Ny frist skal i slike tilfeller meddeles tiltakshaver og ansvarlig søker så snart det er klart at fristen vil bli overskredet.

Gjennom plan- og bygningsloven § 21-5 første ledd *Den kommunale bygningsmyndighetens samordningsplikt* gis kommunen mulighet til å avvente å fatte vedtak i tilfeller der tiltaket er betinget av samtykke eller avgjørelse fra annen myndighet, eller planer for tiltaket skal legges fram for slik myndighet. Kommunen kan eventuelt gi rammetillatelse innenfor sitt myndighetsområde, med forbehold om at igangsettingstillatelse ikke vil bli gitt før forholdet til andre myndigheter er brakt i orden, jf. § 21-4 fjerde ledd. Kommunen skal i nevnte tilfeller forelegge saken for myndigheter som følger av forskrift hvis ikke avgjørelse eller uttalelse er innhentet på forhånd. Plan- og bygningsloven § 21-5 tredje ledd gir andre myndigheter en frist på 4 uker fra oversendelse til de må fatte avgjørelse eller avgi uttalelse. I særlige tilfeller kan kommunen forlenge fristen før denne er utløpt. Når tiltaket ikke er betinget av tillatelse eller samtykke fra andre myndigheter, kan saken avgjøres når fristen er ute.

Av plan- og bygningsloven § 21-4 første ledd *Behandling av søknaden i kommunen* følger det at når søknaden er fullstendig, skal kommunen snarest mulig gi skriftlig underretning om vedtaket til søker og de som har merknader. Det følger av plan- og bygningsloven § 21-4 fjerde ledd og forvaltningsloven § 27 første ledd at kommunen, ved det forvaltningsorganet som har truffet vedtaket, straks skal gi partene skriftlig underretning om vedtaket.

Plan- og bygningslovens saksbehandlingsregler suppleres av de alminnelige saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, jf. plan- og bygningsloven § 1-9 første ledd. Disse er redegjort for i rapportens kapittel 3.

Vi har utledet som revisjonskriterier at Tromsø kommune med hensyn til responstid på byggesøknader fra innbyggere skal:

- Avgjøre søknad om tillatelse etter plan- og bygningsloven § 20-2 innen 12 uker etter at fullstendig søknad foreligger
- Avgjøre søknad om tillatelse til tiltak etter plan- og bygningsloven §§ 20-3 og 20-4 innen tre uker
- Avgjøre søknad om ferdigattest innen tre uker
- Straks gi skriftlig underretting om vedtaket til søker

VEDLEGG III: NAV – SØKNADSTYPER OG REVISJONSKRITERIER

NAV-kontorene skal ivareta kommunens oppgaver etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Lovens § 18 første ledd lyder: «*De som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad.*» Rett til midlertidig bolig følger av lovens § 27: «*Kommunen er forpliktet til å finne midlertidig botilbud for dem som ikke klarer det selv.*»

Rundskriv Hovednr. 35 om Sosialtjenesteloven er utarbeidet av Arbeids- og velferdsdirektoratet (2012) og inneholder merknader til bestemmelsene i loven og tilhørende forskrifter. Merknadene er en fortolkning og presisering av hvordan politiske myndigheter og overordnet forvaltningsmyndighet ønsker at bestemmelsene skal forstås og praktiseres. Rundskrivet er skrevet med særlig tanke på å gi NAV-veiledere god støtte og veiledning i det daglige arbeidet. Av rundskrivet fremgår det hva som menes med hjelp i en nødssituasjon:
«*Hvis tjenestemottaker befinner seg i en nødssituasjon, kan stønaden begrenses til utgifter til det helt nødvendigste. Dette innebærer at det gis stønad til mat, nødvendige artikler til nødvendig bruk, nødvendige reiseutgifter og til regninger som må betales for å hindre avstengning av nødvendige tjenester som strøm eller lignende.* [18]

Med nødssituasjon menes tilfeller der tjenestemottaker ikke har det helt nødvendigste og står kortvarig uten mulighet til å skaffe seg det. Hvorfor situasjonen har oppstått, er uten betydning.

Hjelp i en nødssituasjon skal dekke de nødvendigste utgifter i en kort periode, for eksempel i påvente av forestående utbetaling etter denne bestemmelsen eller andre lover eller ordninger. Stønad kun til det nødvendigste vil ikke være forsvarlig i lengre tid enn noen få dager.

En person i en nødssituasjon kan ikke avvises, og en søknad kan ikke avstås med den begrunnelse at vedkommende kan henvende seg til familie, venner eller veldedighetstilbud eller lignende.»

NAV Tromsø har egne rutiner for søknader om nødhjelp. Av rutinen fremgår det at veileder skal ha samtale med søker før søknaden behandles for å kartlegge situasjonen. Rutinen inneholder også oversikt over hvilken dokumentasjon som må foreligge før søknaden kan behandles. Om saksbehandlingstid står følgende i rutinene:

- *Søknader om nødhjelp/krisehjelp skal behandles i løpet av 24 timer*
- *Søknader om nødhjelp skal være ferdigbehandlet innen kl. 1400 neste dag. Når søknaden er levert fredag, skal den være ferdigbehandlet innen mandag kl. 1400*

Unntak fra dette kan være:

- *Hjelpebehov i forbindelse med ulykker, brann mv.*
- *Stengt strøm vinterstid med barn i husstanden*
- *Hjemsending*

Denne listen er ikke uttømmende, andre unntak kan forekomme.
Muntlig henvendelse per telefon vurderes i hvert tilfelle ut fra sakens karakter (eks. barnefamilie med avstengt strøm i februar som ikke har levert fullstendig dokumentasjon).

[18] Rutine for nødhjelp 15.02.17 NAV, Rutine for saksbehandling NAV,

NAV Tromsø har også egen rutine for mottak av søknad om økonomisk stønad. I rutinen står det at *«Vår saksbehandlingstid er maksimalt 4 uker»*. Videre fremgår det av rutinen at søknader som utgangspunkt behandles i henhold til den dato søknaden kom inn – «de eldste først»-prinsippet. Ifølge rutinen er det i noen tilfeller formålstjenlig å behandle enkelte søknader utenfor tur, noe som må vurderes av den enkelte saksbehandler. I rutinene er det oppgitt følgende kriterier for å prioritere en søknad foran en annen:

- Enkle saker som tar kort tid å behandle – videreføring av vedtak
- Søknader fra personer som har vanskeligheter med å «søke i tide»
- Eksempler på lette vedtak: strøm, kriser, depositumsgaranti

I *Rundskriv Hovednr. 35 om Sosialtjenesteloven* er også § 27 om midlertidig botilbud i sosialtjenesteloven nærmere omtalt. Om bestemmelsen står det i rundskrivet at: *«Bestemmelsen regulerer den enkeltes rett til å få et midlertidig botilbud. Ansvaret for tjenesten ligger i NAV-kontoret. Midlertidig botilbud skal avhjelpe akutt bostedsløshet og er ikke ment å vare over tid. Med akutt bostedsløshet menes at tjenestemottaker ikke har et sted å sove og oppholde seg det neste døgnet. Bestemmelsen innebærer en plikt til å gi en naturalytelse, noe som innebærer at NAV-kontoret må fremskaffe et konkret og tilgjengelig botilbud til dem som ikke klarer det selv.»* Videre står det i rundskrivet at: «Søknad om midlertidig botilbud må vurderes samme dag som den er mottatt, og hvilke opplysninger som er nødvendige må begrenses til den konkrete situasjon.» NAV Tromsø har saksbehandlingsfrist på søknader om midlertidig bolig på 24 timer.

Vi har utledet følgende revisjonskriterier for kommunens responstid på søknader til NAV:

- *Søknader om krise-/nødhjelp skal besvares innen 24 timer*
- *Søknader om økonomisk stønad skal besvares innen 4 uker*
- *Søknader om midlertidig bolig skal besvares innen 24 timer*

12 REFERANSER

- *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)*
- *Forskrift til forvaltningsloven*
- *Lov om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd (offentleglova)*
- *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)*
- *Forskrift om byggesak (byggesaksforskriften)*
- *Lov om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd (offentleglova)*
- *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven)*
- *Rutine for nødhjelp 15.02.17 NAV*
- *Rutine for saksbehandling NAV*
- *Tilsyn med arkivforhold – Tromsø kommune, Arkivverket (2017)*
- *Rundskriv Hovednr. 35 om Sosialtjenesteloven*

Om selskapet og vår forvaltningsrevisjonskompetanse

KomRev NORD IKS utfører helhetlig revisjon av kommuner, kommunale foretak, interkommunale selskaper, offentlige stiftelser, kirkeregnskap og legater. Selskapets eiere og oppdragsgivere er Troms fylkeskommune, alle kommunene i Troms, ni kommuner i Nordland og fire kommuner i Finnmark.

Vårt hovedkontor ligger i Harstad, og vi har avdelingskontor i Tromsø, Narvik, Sortland, Finnsnes og Sjøvegan.

Vi har 36 medarbeidere som samlet innehar lang erfaring fra og god kunnskap om offentlig sektor og revisjon.

Selskapet er uavhengig i forhold til kommuner, stat, privat næringsliv og andre institusjoner i samfunnet.

Vårt forvaltningsrevisjonsteam består av ti medarbeidere med høyere utdanning innen ulike fag:

- Rettsvitenskap
- Samfunnsplanlegging
- Sosiologi
- Statsvitenskap
- Samfunnsøkonomi

KomRev NORD har tidligere gjennomført følgende forvaltningsrevisjonsprosjekter i Tromsø kommune:

Økonomistyring og økonomisk internkontroll,	
Brann og redning	*2018*
Anskaffelse av redningsbåt,	*2017*
Beregning av eiendomsskatt,	*2017*
Offentlige anskaffelser Tromsø Havn KF,	*2017*
Remiks Husholdning AS,	*2016*
Flyktningtjenesten (to rapporter),	*2016*
Barnevern,	*2015*
Kvalitet i grunnskolen,	*2014*
Ressursbruk i grunnskolen,	*2014*
Brann og redning (tre rapporter),	*2014*
Kvalitet i eldreomsorgen,	*2013*
Tromstun skole,	*2012*
Farlig avfall,	*2011*
Psykisk helsearbeid,	*2011*
Utbetaling av godtgjøring til folkevalgte,	*2011*
Ressursbruk i forbindelse med OL-søknaden,	*2010*
Arbeidsmiljø, sykefravær og skader ved sykehjemmene,	*2009*
Offentlige anskaffelser,	*2009*
Kvalitet og ressursbruk i barneverntjenesten,	*2008*