



Oslo kommune
Kommunerevisjonen

Rapport 6/2008

Behandling av drosjeløyvesaker

2
0
0
8

Kommunerevisjonen – integritet og verdiskaping

Publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo

- | | | | |
|---------|---|---------|--|
| 1/2007 | Oppfølgingsundersøkelse Undervisningsbygg Oslo KF | 13/2007 | Anskaffelsesrutiner i Oslo Havn KF |
| 2/2007 | Kontroller i og rundt det elektroniske bestillings- og fakturasystemet i Oslo kommune | 14/2007 | Leveranser fra PEAB Norge AS til Undervisningsbygg Oslo KF |
| 3/2007 | Intern kontroll i og rundt IT-systemer - Samlerapport 2006 | 15/2007 | Leveranse og journalføring i hjemmesykepleien |
| 4/2007 | Offentlige anskaffelser - etterlevelse av regelverk | 16/2007 | Systemgjennomgang av byggesaksprosesser i Plan- og bygningsetaten |
| 5/2007 | Bydelenes bruk av korttidsplasser | 17/2007 | Offentlige anskaffelser i Renovasjonsetaten |
| 6/2007 | Økonomisk forvaltning av brukermidler i samlokaliserte boliger | 1/2008 | Bydelenes tilsyn, oppfølging og kontroll ved fosterhjemsplasseringer. Oppfølging av rapportene 23/2004 og 29/2004 om barn i fosterhjem |
| 7/2007 | Bydelenes behandling av søknad om fast plass i sykehjem | 2/2008 | Intern kontroll i og rundt Socio |
| 8/2007 | Tildeling av spillemidler til idrettsanlegg | 3/2008 | Anskaffelser i Kollektivtransportproduksjon AS |
| 9/2007 | Skolefritidsordningen i Oslo kommune - status for tilbudet | 4/2008 | Forvaltning av utplassert kunst |
| 10/2007 | Saksbehandling døgnovernattingssteder - Bydel Gamle Oslo og Bydel Østsjø | 5/2008 | Økonomisk styring av investeringsprosjekter i Omsorgsbygg Oslo KF |
| 11/2007 | Psykisk helsearbeid - tre bydelers samarbeid med spesialhelsetjenesten | | |
| 12/2007 | Anskaffelsesrutiner i Boligbygg Oslo KF | | |

For mer informasjon om Kommunerevisjonen og våre rapporter se www.krv.oslo.kommune.no

Forord

Denne rapporten er et resultat av et forvaltningsrevisjonsprosjekt om Oslo kommunes praksis for behandling av drosjeløyvesaker.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Oslo kommune etter kommuneloven av 25. september 1992 med endringer av 12. desember 2003. Formålet med forvaltningsrevisjon er med virkning fra 1. juli 2004 nedfelt i kommuneloven §77 nr. 4 som har følgende ordlyd:

Kontrollutvalget skal påse at kommunens eller fylkeskommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte. Kontrollutvalget skal videre påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).

Kontrollutvalget vedtok prosjektet 28.08.2007, sak 79, i sin plan for forvaltningsrevisjonsprosjekter 2. halvår 2007. Prosjektet tilhører satsningsområdet *Sektorer med store brukergrupper* i henhold til overordnet plan for forvaltningsrevisjon, bystyresak 96/2005. Undersøkelsen er gjennomført av Morten Andreas Engebretsen og Rita Bjørnulf, med sistnevnte som prosjektleder. Vi takker spesielt Samferdselsetaten for nødvendig bistand underveis i prosjektet.



Johnny Pedersen
avdelingsdirektør

06.05.2008



Rita Bjørnulf
prosjektleder

Innhold

Hovedbudskap	5	4. Innhenting av informasjon	18
Sammendrag	5	4.1 Informasjon fra løyvehavere og drosjesentraler	18
1. Innledning	7	4.2 Løyveregister og andre oversiktslister	18
1.1 Bakgrunn	7	4.3 Kommunerevisjonens vurderinger	19
1.2 Problemstilling	7	5. Konklusjon og anbefalinger	20
1.3 Metodisk tilnærming og gjennomføring	7	6. Tilbakemeldinger og Kommunerevisjonens kommentarer	21
1.4 Revisjonskriterier	8	6.1 Tilbakemelding fra Næringsetaten	21
1.5 Rapportens videre oppbygging	9	6.2 Tilbakemelding fra Samferdselsetaten	21
2. Søknader om drosjeløyve	10	6.3 Kommunerevisjonens kommentarer	22
2.1 Rutiner og praksis for tildeling av drosjeløyver	10	Referanser	23
2.2 Krav som stilles til søkere av drosjeløyver	11	Vedlegg 1 Utdyping av revisjonskriterier	24
2.3 Kontroll av utvalgte drosjeløyvesaker	12	Vedlegg 2 Utdrag fra oppsummering av PWCs granskingsrapport	29
2.4 Kommunerevisjonens vurderinger	13	Vedlegg 3 Tilbakemeldinger	30
3. Tilbakekallinger og bestyrerordning	15		
3.1 Tilbakekalling av drosjeløyver	15		
3.2 Bestyrerordning	16		
3.3 Kontroll av utvalgte drosjeløyvesaker	16		
3.4 Kommunerevisjonens vurderinger	17		

Hovedbudskap

Kommunerevisjonen har gjennomført en undersøkelse av Oslo kommunes rutiner og praksis for behandling av drosjeløyvesaker. En stikkprøvekontroll av drosjeløyvesaker avdekket flere mangler. Resultater fra undersøkelsen viser at:

- Systemet for beregning og kontroll av ansiennitet fra søkerne kan forbedres.
- Praksis for behandling av politiattester er mangelfull. Ved tilbakekalling av løyver er det manglende oppfølgingsrutiner for innhenting av løyvedokumenter.
- Rutiner for systematisk informasjonsinnhenting fra drosjesentralene er mangelfull.
- Praksis for informasjonsutveksling med politiet er mangelfull.

Kommunerevisjonen anbefaler at Oslo kommune gjennomgår sine rutiner og praksis for behandling av drosjeløyvesaker for å sikre at disse blir behandlet i samsvar med gjeldende regelverk.

Sammendrag

I flere sammenhenger har søkelyset vært rettet mot Oslo kommunes behandling av drosjeløyvesaker det siste året. Det har blant annet vært framsatt påstander i media om uheldige forhold knyttet til saksbehandlingen av disse sakene. Kommunerevisjonen anser at ordningen med drosjeløyver er av stor betydning for byens innbyggere og bør belyses grundig. På bakgrunn av dette er det gjennomført en forvaltningsrevisjon av drosjeløyveordningen. Problemstillingen har vært om Oslo kommunes praksis for behandling av drosjeløyvesaker er i samsvar med gjeldende retningslinjer og regelverk.

For å oppklare om påstander om uheldige forhold var riktige, engasjerte byrådet konsulentfirmaet PWC til å gjennomføre en granskning. Granskningsrapporten konkluderer med at det ikke er avdekket omfattende misligheter, men at svakheter i saksbehandlingen medfører en risiko for uforsvarlig forvaltningskultur og brudd på likhetsprinsippet.

Bestemmelser for drosjeløyveordningen er fastsatt i yrkestransportloven med tilhørende forskrift. Ved brudd på yrkestransportloven kan Oslo kommune blant annet tilbakekalle drosjeløyvet. Dersom løyvehaver på grunn av sykdom ikke kan drive sin drosjevirk-somhet, kan kommunen godkjenne at virksomheten bestyres av en annen løyvehaver. I tillegg til lov og forskrift har Oslo kommune vedtatt enkelte føringer for ordningen som gjelder spesielt for Oslo.

Undersøkelsen har tatt utgangspunkt i praksis for behandling av drosjeløyvesaker som ble avsluttet i 2006 og 2007, og er basert på intervju, samtaler og en stikkprøvekontroll av 18 utvalgte saker. Disse sakene omhandler løyver i fire ulike drosjesentraler. Undersøkelsen er rettet mot Samferdselsetaten og tar ikke opp praksis for behandling av drosjesaker etter at Nærings-etaten overtok ansvaret fra 01.03.2008.

Samferdselsetaten foretar ansiennitetsberegninger basert på framlagt dokumentasjon fra søkerne til drosjeløyver. Beregningene registreres i fagsystemet LøyveWeb. Søkere med lengst ansiennitet over to år, får fortrinnsrett. Kommunerevisjonens stikkprøvekontroll viser at det forelå dokumentasjon av ansiennitet i alle saker som vi undersøkte, men dokumentasjonen var ikke alltid like presis. Vi fant heller ikke at svarbrev fra etaten med opplysninger om klageadgang var sendt til søkerne etter at ansiennitetsberegningene forelå. Likevel registrerte vi at det var relativt mange klager fra søkere på etatens ansiennitetsberegninger.

Samferdselsetaten har ikke oppdaterte rutinebeskrivelser etter at ny yrkestransportlov ble vedtatt i 2002, men i 2007 ble slike beskrivelser utarbeidet for en del områder. Blant annet oppga etaten at de hadde klare rutiner for behandling av politiattester i forbindelse med dokumentasjon av søkerensandel. Stikkprøvekontrollen viste likevel at over halvparten av de undersøkte sakene ikke var behandlet i samsvar med etatens oppgitte praksis. Særlig er Kommunerevisjonen kritisk til at ikke alle politiattestene var makulert.

I forbindelse med dokumentasjon av søkerens økonomiske situasjon og faglig kompetanse oppga etaten at de sjekket garantierklæringer fra bank eller forsikrings-selskap, attester fra kemner og skattefogd, bekreftelse fra konkursregisteret og vitnemål for bestått opplæring. Stikkprøvekontrollen viste at etaten i hovedsak hadde basert sine vedtak på fullstendig dokumentasjon knyttet til disse kravene.

Undersøkelsen viser at etaten mangler rutiner for innhenting av informasjon om endringer i løyvehavernesandel og for klager på løyvehavere fra publikum. Videre har etaten ikke gode nok rutiner for å få løyvedokumenter i retur. I forbindelse med tilbakekallinger ble det også oppgitt at vedtak om karantenetid har vært lite benyttet.

Dersom løyvehaver midlertidig ikke kan drive sitt eget løyve på grunn av sykdom, kan Samferdselsetaten godkjenne at en annen driver drosjevirk-somheten. Ved gjennomgang av flere saker med bestyrerkontrakter fant vi at den nødvendige dokumentasjonen stort sett var på plass. Etaten ga imidlertid tilbakemelding om at de ikke alltid ble informert om slike kontrakter.

Undersøkelsen viser at kommunen ikke innhenter systematisk informasjon fra drosjesentralene om forhold som har betydning for løyvevilkår. Praksis for informasjonsutveksling med politiet om lovbrudd og lovovertridelser kan også forbedres. I tillegg legger kommunen for lite vekt på systematisering av informasjon om antall tilbakekallinger, bestyrerkontrakter og klagesaker.

Anbefalinger

Kommunerevisjonen gir følgende anbefalinger:

1. Oslo kommune bør gjennomgå rutiner og praksis for behandling av søknader om drosjeløyver for å sikre at praksis blir i samsvar med gjeldende regelverk. Følgende punkter bør vektlegges:
 - Det bør innføres tilstrekkelig kvalitetssikring av beregninger og kontroll av søkernes ansiennitet.
 - Det bør sendes ut svarbrev med opplysninger om klageadgang til alle søkere etter at ansiennitetsberegningene er foretatt.
 - Det bør vurderes tiltak for å sikre at politiattester behandles i tråd med forskrift og interne retningslinjer.
2. I forbindelse med tilbakekalling av drosjeløyver bør rutiner for dette innarbeides i en rutinebeskrivelse. Følgende punkter bør vektlegges:
 - Det bør vurderes tiltak som kan gi kommunen bedre informasjon om brudd på yrkestransportloven, og om det er hensiktsmessig å benytte karantene i større grad.
 - Ved tilbakekalling av løyver bør det innføres bedre oppfølgingsrutiner for rask innhenting av løyvedokumenter.

3. Kommunens rutiner og praksis for godkjenning av bestyrerkontrakter bør videreføres. Det bør også vurderes om det skal settes i gang tiltak som kan forhindre ulovlige bestyrerkontrakter.
4. Oslo kommune bør iverksette tiltak som kan bidra til at innhenting og systematisering av informasjon kan bli bedre. Følgende punkter bør vektlegges:
 - Informasjonsinnhenting fra drosjesentralene bør bli enklere og mer systematisk.
 - Det bør vurderes tiltak som kan bidra til at informasjonsutveksling med politiet blir enklere.
 - Det bør legges mer vekt på systematisering av informasjon, slik at kommunen får bedre oversikt over antall tilbakekallinger, bestyrerkontrakter og klagesaker.

Tilbakemeldinger fra høringsrunden er mottatt fra Næringsetaten og Samferdselsetaten. Næringsetaten skriver at etaten er enig med Kommunerevisjonen i at det er et forbedringspotensial når det gjelder behandling av drosjeløyvesaker. Etaten skriver at rapportens konklusjoner og anbefalinger er relevante, og at det er nyttig å få innspill som kan forbedre saksbehandlingen. Flere av anbefalingene tas til etterretning og etaten vil gjøre endringer på bakgrunn av disse. Av tilbakemeldingen framgår det også at deler av saksbehandlingen allerede er tilpasset Kommunerevisjonens anbefalinger.

Samferdselsetaten skriver i sin tilbakemelding at når ansvaret for drosjeløyvesaker nå er overført til Næringsetaten, vil oppfølging av Kommunerevisjonens anbefalinger måtte gjennomføres av denne etaten. Etaten slutter seg til rapportens hovedbudskap, og vil på generelt grunnlag implementere noen av anbefalingene i sine saksbehandlingsrutiner.

1. Innledning

Kommunerevisjonen har gjennomført forvaltningsrevisjon av Oslo kommunes behandling av drosjeløyvesaker. Formålet med prosjektet var å bidra til å sikre at kommunens praksis er i samsvar med gjeldende retningslinjer og regelverk.

1.1 Bakgrunn

Samferdselsetaten var i 2007 Oslo kommunes fagorgan innen vei, veitrafikk og kollektivtrafikk på vei (byrådets budsjettforslag 2007). Etaten hadde ansvar for løyvesaker etter yrkestransportloven og var delegert all myndighet med unntak av å fastsette antall drosjeløyver (byrådssak 1220/1997). Antall drosjeløyver vedtas av byrådet (bystyresak 790/1998).

Ved oppstart av dette prosjektet var Samferdselsetaten underlagt ansvarsområdet til byråden for miljø og samferdsel. I desember 2007 ble det imidlertid vedtatt endringer i fordelingen av ansvarsområder i byrådet. Ansvaret for drosjeløyver ble flyttet fra byråd for miljø og samferdsel til byråd for næring og idrett fra januar 2008. Transportseksjonen som hadde ansvar for saksbehandlingen av drosjesaker, ble flyttet fra Samferdselsetaten til Næringsetaten fra og med 01.03.2008. Næringsetaten er underlagt byråden for næring og idrett (byrådssak 1002/2008).

Drosjeløyve gir innehaveren *rett og plikt* til å drive transport utenfor rute med motorvogn. Ledige drosjeløyver kunngjøres minimum en gang i året. Tildeling skjer på grunnlag av en søkerliste som settes opp etter ansiennitet som drosjesjåfør. Bestemmelser om drosjevirkosomhet er fastsatt i lov om yrkestransport med motorvogn og fartøy av 2002 (yrkestransportloven). Vilkårene for å få løyve er fastsatt i forskrift om yrkestransport med motorvogn eller fartøy. Oslo kommune kan fastsette nærmere regler for drosjevirkosomheten i løyvedistriktet. Som utøver av løyvemyndigheten kan kommunen for eksempel bestemme om løyvehaver skal være tilsluttet en drosjesentral, og om det skal være en eller flere drosjesentraler i et distrikt. I 2007 var det ca. 2100 drosjeløyver i Oslo.

Ifølge pressemelding fra byrådet av 19.12.2007 mottok kommunen i mai 2007 tips om mulige mislige forhold i Samferdselsetaten. Samtidig kom flere medier med påstander om uheldige forhold knyttet til etatens saksbehandling av drosjesaker. Byrådet besluttet derfor å engasjere konsulentfirmaet PricewaterhouseCoopers AS (PWC) til å gjennomføre en gransking.

I desember 2007 ble PWCs rapport oversendt kommunen. I rapporten ble det konkludert med at det ikke var avdekket omfattende misligheter, men at svakheter i saksbehandlingen medførte risiko for en uforsvarlig forvaltningskultur og brudd på likhetsprinsippet. Rapporten ble unntatt offentlighet. Granskingsrapporten ble sendt til Kommunerevisjonen 03.01.2008 fra Byrådslederens avdeling. Utdrag fra oppsummeringen finnes i vedlegg 2.

Kommunerevisjonen anser at ordningen med drosjeløyver har stor betydning for byens innbyggere og bør belyses grundig. I forbindelse med overflytting av ansvaret til Næringsetaten ble det varslet en gjennomgang av saksfeltet. Kommunerevisjonen mener at rapporten kan være nyttig i en slik sammenheng.

1.2 Problemstilling

Undersøkelsens problemstilling er følgende:

Er Oslo kommunes praksis for behandling av drosjeløyvesaker i samsvar med gjeldende retningslinjer og regelverk?

Avgrensning

Undersøkelsen avgrenses til å omfatte Samferdselsetatens arbeid med drosjeløyvesaker. I stikkprøvene ble det valgt ut saker som ble avsluttet i 2006 og 2007. Revisjonen har dermed ikke sett på praksis for behandling av drosjesaker etter at Næringsetaten overtok dette ansvaret 1.03.2008.

1.3 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Som grunnlag for undersøkelsen foretok Kommunerevisjonen en gjennomgang av bystyresaker, byrådssaker og andre saksdokumenter i tilknytning til drosjeløyveordningen. Det har videre blitt gjennomført to møter og et intervju med ledere og saksbehandlere i Samferdselsetaten.

For å undersøke nærmere om behandlingen av drosjeløyvesaker ble praktisert i tråd med retningslinjene, gjennomførte Kommunerevisjonen en stikkprøvekontroll av ulike løyvesaker. Vi har gjennomgått saksdokumentene i 18 utvalgte saker som ble avsluttet i 2006 eller 2007. Fra nettstedet *transportløyve.no*, som gir en oversikt over alle landets drosjeløyver fordelt på fylkeskommune, valgte vi 13 saker. Vi valgte saker fra forskjellige drosjesentraler fordelt på de to årene. Sakene

omfattet to søkere til Norgestaxi, fem søkere til Oslo Taxi, tre søkere til Citytaxi Clausen og tre søkere til Taxi 2. I tillegg til de 13 sakene valgte vi fem saker fra etatens elektroniske arkiv. Vi fikk lister over saker fra 2005-2007 over tilbakekallinger av løyver, innvilgede bestyrerkontrakter og saker der det hadde vært klager på ansiennitet, løyvetildelinger og tilbakekallinger. Vi la vekt på å få varierte saker fra forskjellige drosjesentraler.

Stikkprøvekontrollen er basert på saksdokumenter innhentet i Samferdselsetaten av Kommunerevisjonen. Vi hentet inn samtlige dokumenter som var arkivert på sakene. Etaten har på denne måten ikke hatt anledning til å påvirke innholdet i datagrunnlaget.

Vi mener at datamaterialet har tilfredsstillende gyldighet og pålitelighet for å kunne trekke konklusjoner om praksis for behandling av de gjennomgåtte sakene.

Ved oppstart av prosjektet i november 2007 ble Samferdselsetaten informert om gjennomføringen i et oppstartsbrev og et informasjonsmøte. Undersøkelsens revisjonskriterier ble drøftet i møtet med etaten. Datainnsamlingen ble gjennomført i desember 2007 og januar 2008. De delene av faktabeskrivelsen som er utarbeidet på grunnlag av informasjon fra intervju, møter og saksdokumenter fra Samferdselsetaten, er gjennomgått og verifisert av Samferdselsetaten. Verifiseringen ble foretatt i februar før saksområdet ble overflyttet til Næringsetaten. Rapporten ble sendt på høring i april 2008.

1.4 Revisjonskriterier

Retningslinjer og bestemmelser for drosjeløyveordningen er fastsatt i *lov om yrkestransport med motorvogn og fartøy* (yrkestransportloven) og *forskrift om yrkestransport innenlands med motorvogn og fartøy* (yrkestransportforskriften). Samferdselsdepartementet har det overordnede ansvaret for yrkestransportloven og dens underliggende forskrifter. Oslo kommune har vedtatt utfyllende føringer gjennom flere bystyre- og byrådsaker. Revisjonskriteriene i denne undersøkelsen er utledet fra de ovennevnte bestemmelsene og føringene.

Under gis en kort oppsummering av grunnlaget for de revisjonskriteriene som blir brukt i undersøkelsen. En detaljert framstilling av grunnlaget for revisjonskriteriene sammen med henvisning til den enkelte kilde finnes i vedlegg 1.

Oslo kommune er løyvemyndighet og behandler og avgjør søknader om løyve for drift av persontransport i og utenfor rute. Samferdselsetaten var i undersøkelses-

sesperioden delegert all myndighet etter yrkestransportlovens bestemmelser om drosjetransport med unntak av å fastsette antall drosjeløyver. Den som skal ha løyve for å drive persontransport med motorvogn mot vederlag, må oppfylle fastsatte krav og vilkår. Kravene er blant annet tilstrekkelige faglige kvalifikasjoner, god vandel og tilfredsstillende økonomisk evne. Den som skal drive drosjetransport, må i tillegg til alminnelig løyve for persontransport med motorvogn også ha et særskilt drosjeløyve.

Ledige løyver skal kunngjøres. Søkere med minst to års ansiennitet som fulltids drosjesjåfør i løyvedistriktet har fortrinnsrett til ledige løyver. Er det flere søkere som oppfyller kravet, gis den søkeren som har lengst ansiennitet fortrinn. Hvis det ikke er søkere som har fortrinnsrett, avgjør Oslo kommune etter eget skjønn hvem som skal tildeles løyve. Ved brudd på yrkestransportloven kan blant annet løyvemyndigheten treffe vedtak om å kalle tilbake løyvet. Løyvedokumenter skal da innleveres snarest mulig. Løyvehaver kan ikke uten samtykke fra løyvemyndighetene overlate til en annen å administrere eller drive virksomheten i form av en bestyrerordning.

Samferdselsdepartementet krever at kommunen fortløpende overfører data om løyveordningen til det sentrale løyveregisteret. I forskriften er det krav om at løyvehavere skal gi de økonomiske og statistiske opplysningene som departementet eller fylkeskommunen bestemmer.

I tillegg til lov og forskrift har Oslo kommune vedtatt enkelte føringer som gjelder spesielt for Oslo. Blant annet er det vedtatt at drosjeløyver skal omfordeles mellom drosjesentraler. Yrkestransportforskriften åpner for at Oslo kommune kan fastsette nærmere regler for drosjevirkosheten i løyvedistriktet. Slike regler kan i detalj foreskrive hvordan virksomheten skal utøves, inkludert løyvehaver og drosjeførers plikter overfor publikum, drosjesentral mv.

Ut fra ovennevnte bestemmelser og føringer har Kommunerevisjonen utledet følgende revisjonskriterier. De presenteres også innledningsvis i kapitlene 2, 3 og 4.

1. *Oslo kommune må ha tilfredsstillende praksis for å sikre at drosjeløyvesaker behandles i samsvar med yrkestransportloven, yrkestransportforskriften og kommunale føringer. Ved behandling av søknader skal kommunen kontrollere at søkere til drosjeløyver har god vandel, tilfredsstillende økonomisk evne og tilstrekkelig faglig kompetanse og ansiennitet.*
2. *Oslo kommune må sikre at drosjeløyver tilbakekalles ved brudd på krav eller vilkår, og at løyvedokumentene innleveres snarest mulig. Kommunen må også*

sikre at godkjenning av bestyrerkontrakter følger gjeldende regelverk.

- 3. Oslo kommune bør sikre at relevante økonomiske, statistiske og andre viktige opplysninger om løyvehavere innhentes.*

1.5 Rapportens videre oppbygging

I den videre framstillingen vil vi presentere undersøkelsens funn når det gjelder behandling av søknader om drosjeløyve i kapittel 2. Dette kapitlet er inndelt i kapittel 2.1 som belyser Samferdselsetatens praksis for behandling av søknader, og 2.2 som omhandler krav som stilles til søkere av drosjeløyve. Kommunerevisjo-

nens stikkprøvekontroll av utvalgte drosjeløyvesaker presenteres i kapittel 2.3.

Praksis for tilbakekalling av drosjeløyver og etatens godkjenning av bestyrerkontrakter belyses i kapittel 3. Her presenteres også resultater fra stikkprøvekontrollen. Innhenting av informasjon fra løyvehavere, drosjesentraler og politiet omtales i kapittel 4. Her omtales også løyveregisteret og etatens systematisering av informasjon. Til slutt i kapitlene 2, 3 og 4 følger Kommunerevisjonens vurderinger av de funnene som er beskrevet. Konklusjon og anbefalinger presenteres i kapittel 5. Avslutningsvis i kapittel 6 følger et sammen- drag av tilbakemeldingene på høringsrapporten og Kommunerevisjonens kommentarer til disse.

2. Søknader om drosjeløyve

Kommunerevisjonen har undersøkt hva slags rutiner og praksis Oslo kommune har i arbeidet med søknader om drosjeløyve. Dette beskrives i kapittel 2.1. I kapittel 2.2 har vi satt søkelyset på hva slags krav som stilles til søkerne, og hva slags kontrollrutiner som var etablert for å sikre at kravene ble fulgt opp på en tilfredsstillende måte.

Videre redegjør vi for resultater fra stikkprøvekontrollen av 18 utvalgte løyvesaker. I gjennomgangen av sakene har vi undersøkt om behandlingen av drosjeløyvesaker faktisk praktiseres i tråd med regelverket og i tråd med de rutinene som etaten oppgir at de følger. I kapittel 2.3 omtales Kommunerevisjonens vurderinger.

Som utgangspunkt for revisjonens vurderinger er følgende revisjonskriterier lagt til grunn:

Oslo kommune må ha tilfredsstillende praksis for å sikre at drosjeløyvesaker behandles i samsvar med yrkestransportloven, yrkestransportforskriften og kommunale føringer. Ved behandling av søknader skal kommunen kontrollere at søkere til drosjeløyver har god vandel, tilfredsstillende økonomisk evne og tilstrekkelig faglig kompetanse og ansiennitet.

2.1 Rutiner og praksis for tildeling av drosjeløyver

Ifølge Samferdselsetaten kunngjør Oslo kommune ledige drosjeløyver etter behov og minimum en gang per år. Etaten oppgir at det ikke er praktisk mulig å kunngjøre hvert eneste løyve som blir ledig, da det årlig kan være mellom 80 og 100 ledige løyver. Kunngjøring annonseres i Aftenposten, på Samferdselsetatens internettsider og i drosjesentraler med ledige løyver.

All inn- og utgående korrespondanse som angår drosjeløyvesaker, blir registrert i DocuLive, som er etatens elektroniske arkivsystem. Fra 2005 har etaten skannet all inngående post. Som fagsystem for forvaltning av løyveordningen benyttes saksbehandlingssystemet LøyveWeb, som også benyttes av de andre fylkeskommunene.

I intervju med etaten oppgis det at innsendte søknader om løyve først blir registrert og skannet inn i DocuLive av arkivet. For hver søker opprettes det en sak, og alle attester og korrespondanse knyttet til søkeren arkiveres på denne saken. Arkivet fordeler søknadene på saksbehandler med utgangspunkt i søkerens fødsels-

dato. Saksbehandleren registrerer søkeren i LøyveWeb og kobler søkeren mot den/de drosjesentralene der vedkommende har søkt om løyve.

Videre oppgis det i intervju at hvis en løyvehaver i Oslo Taxi leverer inn et løyve, vurderer etaten først om løyvet fortsatt skal ha tilslutningsplikt til denne sentralen, eller om det skal omfordeles til en annen sentral. Løyver som innleveres i andre sentraler beholder sin tilslutningsplikt til denne sentralen.

Deretter foretas en ansiennitetsberegning basert på framlagt dokumentasjon som består av ansiennitetsbok og lønns- og trekkoppgaver for de årene vedkommende krever ansiennitet. I intervju ble det opplyst at den søkeren som har lengst ansiennitet over to år, får fortrinnsrett. Etaten opplyste også at dersom krav om søkerens ansiennitetstid er lavere enn to år, kan drosjeløyve tildeles etter skjønn, men at dette ikke var situasjonen i Oslo i 2007. Ansiennitetstiden ved samtlige drosjesentraler var høyere enn to år. Beregningen foretas etter fastsatte kriterier og registreres i LøyveWeb. En utskrift av beregningen legges i søkerens saksmappe.

På bakgrunn av søknadene utarbeider etaten først en midlertidig ansiennitetsliste for hver drosjesentral. Disse listene sendes den enkelte sentral for offentliggjøring, samtidig som alle listene legges ut for gjennomsyn hos Samferdselsetaten. Søkerne gis 2-3 ukers frist for å korrigere den ansiennitet som er beregnet. Deretter utarbeides og offentliggjøres endelig ansiennitetsliste som ledige drosjeløyver tildeles etter. I følge etaten bidrar offentliggjøring av listene til at ansiennitetsberegningen blir korrekt, siden søkerne er opptatt av at både egen og kollegaers ansiennitet er riktig. I følge saksbehandlere var det god kontroll med ansiennitetsberegningene.

Ansiennitetslistene benyttes ved tildeling av alle drosjeløyver som blir ledige inntil neste kunngjøring og oppsetting av nye ansiennitetslister. Ifølge etaten er denne praksisen gjennomført i en årrekke og vel kjent og akseptert av drosjenæringen i Oslo.

Den søkeren som har lengst ansiennitet, og står øverst for tildeling på den enkelte ansiennitetslisten, tilskrives om den videre søknadsprosessen. Etaten benytter et standardbrev, der det blant annet opplyses om frist for dokumentasjon av kravene til vandel, økonomi og faglige kvalifikasjoner. Når all dokumentasjon er mottatt, kontrollerer saksbehandleren at kravene er oppfylt og fatter vedtak om tildeling av drosjeløyve. Søkerne får deretter tilsendt et annet standardbrev.

Utstedelse av løyvedokument er gebyrbelagt. Saksbehandleren registrerer derfor søkeren som kunde i regnskapssystemet Agresso og legger ved en giro for behandlingsgebyret til betaling. Etaten oppgir at tildelingsbrev, giro og saken i sin helhet legges inn til seksjonslederen for etterkontroll og underskrift. Saken kommer i retur til saksbehandleren for klargjøring og utsending gjennom arkivseksjonen.

I intervju med saksbehandlere i etaten ble det lagt vekt på at saker kvalitetssikres ved at saksbehandlerne diskuterer sakene seg imellom. De oppgir videre at etaten utarbeider visse rutinebeskrivelser, for eksempel rutine for behandling av krav til søkerens økonomi. Som med ansiennitetsberegningene passer drosjenæringen godt på at vedtakene er riktig. I tillegg har lederne tilgang til alle sakspapirer i DocuLive, noe som gjør det enkelt for en leder å kontrollere saker.

I 2006 var det imidlertid ikke noe systematisk etterkontroll eller kvalitetssikring av saksbehandlingen utover det ovennevnte. I 2007 har de som jobber i økonomiseksjonen fått noe mer ansvar for etterkontroll.

Ifølge etaten kommer søkeren personlig opp til etaten for å hente løyvedokumentet når behandlingsgebyret er betalt. Før saksbehandleren skriver ut selve løyvedokumentet sjekkes det at samtlige attester, garantierklæring og kursbevis er registrert mottatt i LøyveWeb. Saksbehandleren mottar kvittering for betalt gebyr, registrerer betalingen i LøyveWeb og skriver ut løyvedokumentet. Dette dokumentet stemples, preges og underskrives av saksbehandleren før det leveres ut. Kopi av løyvedokumentet samt kvittering for betalt gebyr arkiveres på løyvehaverens mappe.

Klage på vedtak sendes Samferdselsetaten. Dersom etaten velger å ikke omgjøre klagen, forberedes klagesaken, og den sendes til Oslo kommunale klagenemd for behandling. Fra utskrifter i DocuLive har Kommune-revisjonen sett at det i alt i 2006 og 2007 ble sendt inn 33 klager på ansiennitetsberegninger.

2.2 Krav som stilles til søkere av drosjeløyver

Samferdselsetaten oppgir at ved søknad om drosjeløyve stiller etaten i tillegg til krav om dokumentasjon av ansiennitet, også krav til dokumentasjon av søkerens vandel, økonomi og faglig kompetanse. I standardbrevet fra Samferdselsetaten om oppfyllelse av krav før tildeling av drosjeløyve (se vedlegg 2) opplyses det nærmere om hvilke krav som stilles, og hvilke dokumenter som må sendes til etaten.

På spørsmål om etatens rutiner i saksbehandlingen av drosjeløyver opplyses at etaten nå arbeider med å

skrive ned rutiner for kvalitetssikringsprosesser. Det skal utarbeides fem prosesser/rutiner. Etaten har skriftlige rutiner både fra 1999 og 2000. Disse rutinene ble imidlertid ikke oppdatert i forbindelse med ny yrkestransportlov og forskrift i 2002 og 2003. Men i 2007 ble det utarbeidet rutinebeskrivelser knyttet til behandling av attest fra kemner og skattefogd samt politiattest. I tillegg inneholder søknadsskjemaene kortfattede beskrivelser av søknadsprosessen som saksbehandlerne forholder seg til.

Krav til vandel

Samferdselsetaten opplyser at etaten ikke får tilsendt søkerens politiattest direkte fra politiet. Attesten må innhentes av søkeren og leveres eller sendes etaten. Etaten oppgir at politiattester ikke skannes. Det framgår av attesten at den er gyldig i tre måneder, og etter at attesten er brukt til sitt formål, makuleres denne. Attesten vurderes av de ansatte. Det registreres bare at attest er mottatt og deretter skrives det ut et eget ark påført "politiattest", som påføres arkivstempel. Arkivstemplet består av saksnummer og arkivnummer.

Før saken arkiveres underskriver to saksbehandlere på et eget dokument i saken at politiattesten er vurdert og godkjent. I følge etaten makuleres politiattesten etter at klagefristen på vedtaket om løyvetildeling har gått ut, og klage knyttet til vandelsvurderingen ikke er mottatt. Dokumentet blir deretter arkivert i et eget løyvearkiv.

Ifølge etaten er skjønnsutøvelse aktuelt ved vurdering av vandel. I intervju med ansatte ble det sagt at dom innhentes dersom det blir kjent at søker er domfelt. Hvis det er klart at dommen er relevant for løyvetildeling, blir dommen vurdert i samarbeid med en jurist i seksjonen. Vandelsvurderingen baseres på forskriftens krav til god vandel.

Etaten er også i enkelte tilfeller i kontakt med Samferdselsdepartementet for å få innspill eller føringer til vurderinger. Slike føringer eller innspill blir for eksempel mottatt i form av e-post. Revisjonen ble forelagt to e-poster fra en jurist i departementet med tolkninger for vurdering av vandel. Utover dette oppgis det at etaten hadde utarbeidet en samling av aktuelle dommer som var anonymisert. Her kan blant annet saksbehandlere se rettspraksis for vandelsvurderinger opp mot egne saker.

Krav til økonomi

Samferdselsetaten oppgir at de sjekker at løyvehaveren stiller garantierklæring fra bank- eller forsikrings-selskap ved søknad og under hele løyveperioden. Dersom det foretas en utbetaling under garantien og

hele eller deler av garantisummen utbetales, mottar etaten underretning fra banken eller forsikringsselskapet. Etaten sender da brev til løyvehaver og gir frist til å *fylle opp* garantien. Overholdes ikke fristen, mottar løyvehaver først varsel om tilbakekalling av drosjeløyvet og deretter eventuelt vedtak om tilbakekalling.

Ifølge ansatte i etaten kontrolleres det at dokumentasjon knyttet til økonomikravet er sendt inn før tildeling av drosjeløyve. Det sjekkes at ingen av attestene er eldre enn tre måneder. Følgende dokumentasjon sjekkes:

- garanti fra bank eller forsikringsselskap
- attest fra kemner og skattefogd
- bekreftelse fra konkursregisteret i Brønnøysund

Det har vært en del diskusjon i etaten om vurderinger av skatterestanser. Dersom en søker har større skatterestanser enn kr. 75 000, vurderer etaten at kravet i utgangspunktet ikke er oppfylt. Samtidig påpekes det at kravet blir vurdert særskilt i hver sak. Her vurderes det blant annet om vedkommende har en løpende nedbetalingsavtale, og om vedkommende har vist vilje til å nedbetale.

Krav til faglig kompetanse

Etaten oppgir at det stilles krav til faglig kompetanse for å få løyve. Etaten kontrollerer at søker har sendt inn vitnemål for bestått teoretisk opplæring godkjent av departementet. Dette kravet opplyses det om i standardbrevet, som sendes ut når det er klart at søkeren har tilstrekkelig ansiennitet til å bli vurdert videre i prosessen.

2.3 Kontroll av utvalgte drosjeløyvesaker

Ved Kommunerevisjonens gjennomgang av 18 saksmapper så det ut til at det var en omfattende registrering av dokumenter i DocuLive. Utskrift av oversikter over saksgangen i DocuLive lå i alle saksmappene.

Av de 13 sakene fra LøyveWeb hadde ni fått innvilget drosjeløyve og tre fått avslag. Alle de ni søkerne hadde godkjent og undertegnet løyvedokument arkivert i saksmappene. En søker hadde ikke svart på brev fra Samferdselsetaten og dermed ikke kommet videre i prosessen etter at ansienniteten var godkjent. Denne søkeren er kun tatt med i utvalget når det gjelder ansiennitetsberegningene.

Vi undersøkte om det forelå tilfredsstillende dokumentasjon av ansiennitet i saksmappene. Stikkprøvene viste at det forelå dokumentasjon i alle saker som vi kontrollerte. I søkeres saksmapper lå ansiennitetsbok fra drosjesentralen i original, unntatt én som forelå i

kopi. I tillegg lå lønns- og trekkoppgaver for flere år, som kunne bekrefte om drosjeyrket hadde vært hovedverv. I tillegg var det en utskrift fra LøyveWeb med angivelser av ansiennitet.

I flere tilfeller framsto imidlertid informasjonen om kjøretid i ansiennitetsboken som lite presis. I enkelte bøker var det foretatt korrigeringer i form av overstrykninger og/eller benyttet korrekturlakk over datoer og lønnsbeløp. Fra lønns- og trekkoppgavene var det ikke alltid mulig å beregne nøyaktig månedlig ansiennitet.

Blant stikkprøvene forelå tre klager på ansiennitet som var tatt til følge av etaten. De tre søkerne hadde i etterkant av klagen fått medhold i at ansiennitetsberegningen var for lav. En person hadde klaget to ganger i løpet av fire måneder. Fra etatens begrunnelser i omgjøring av sakene så det ut til at årsaken til feilberegningen kan knyttes til søkerens manglende dokumentasjon.

Av stikkprøvene så vi at alle tildelingsbrev og brev om avslag hadde to underskrifter. Søkeren som avbrøt kontakten med etaten, hadde imidlertid ikke fått brev om avslag. Vi fant heller ikke noe internt notat som viste status i denne saken.

Samferdselsetaten opplyser om rett til å klage over vedtak om løyvetildeling eller eventuelt annen type vedtak i alle brev der etaten informerer om vedtakene. Stikkprøvekontrollen viste at i alle klagesakene unntatt én, ble klagen tatt til følge av etaten. Den siste saken hadde blitt oversendt Oslo kommunale klagenemnd for videre behandling. Per 31.12.2007 hadde ikke Samferdselsetaten fått oversendt utfallet av klagesaksbehandlingen.

I stikkprøvene gjennomgikk revisjonen også et antall søknader som ble avslått. I brevene som gikk til søker, framkom hjemmel for avslag og de faktiske forhold som førte til avslaget. Når det gjelder de søkerne som ikke kom videre i søkerprosessen etter ansiennitetsberegningene, fant vi derimot ikke at det ble sendt svarbrev til disse med opplysninger om klageadgang.

Krav til vandel, økonomi og faglig kompetanse

Den ene av søkerne som avbrøt søkeprosessen etter godkjent ansiennitet, hadde ikke sendt inn dokumentasjon for vandel, økonomiske forhold eller faglige kvalifikasjoner. Søkeren er derfor tatt ut av utvalget i denne sammenhengen.

I forbindelse med krav til vandel viste stikkprøvekontrollen at det var mangler ved behandlingen av åtte av sakene når det gjaldt etatens oppgitte rutiner og praksis. Fire saker var behandlet enten helt i samsvar med

etatens rutiner eller hadde mangler av mindre betydning.

Seks saksmapper manglet et eget kvitteringsark for politiattest med påført dato. Ifølge saksdokumentene hadde fem av disse søkerne fått innvilget drosjeløyve. Når kvittering manglet, kunne vi ikke finne bekreftelse på at politiattestene var mottatt innenfor fristen på tre måneder. Vi fant heller ikke bekreftelse på at politiattestene var makulert innen fristen. Det forelå heller ingen klagesak fra den ene som hadde fått avslag på søknaden, som kunne gi grunn til å utsette makuleringen. I de andre sakene gikk det tydelig fram av dokumentene at politiattestene ikke var eldre enn tre måneder. Flere av kvitteringsarkene som viste at etaten hadde mottatt vandelsattest, manglet imidlertid enten arkivstempel, signaturer eller makuleringsdato.

Tre politiattester var ikke blitt makulert etter at klagefristen på tre uker var gått ut, og de lå fortsatt i saksmappene. En av disse politiattestene var fra 2004. I saker der det var usikkert om søker hadde god vandel, forelå det skriftlige vurderinger som var underskrevet av jurist og leder.

Når det gjaldt krav til økonomi viste stikkprøvekontrollen at det i alle de tolv aktuelle saksmappene forelå garantierklæring fra bank eller forsikringsselskap. Dokumentasjon for skatterestanser og avgifter manglet imidlertid for to av søkerne. Bekreftelse fra konkursregisteret i Brønnøysund forelå for alle de tolv søkerne. Det gikk fram at ingen attester var eldre enn tre måneder på innsendelsestidspunktet.

I stikkprøvekontrollen undersøkte vi også dokumentasjon for faglig kompetanse. Kopi eller originalt vitnemål for godkjent teoretisk opplæring forelå for alle de tolv aktuelle søkerne, men to av kopiene hadde ikke bekreftelse for rett kopi.

2.4 Kommunerevisjonens vurderinger

Samferdselsetaten kunngjør ledige drosjeløyver i tråd med bestemmelsene. Etaten benytter systematisk registrering i det elektroniske arkivsystemet DocuLive av både inn- og utgående dokumenter i søknadsprosessen. Gjennom utskrifter fra DocuLive og LøyveWeb i de saksmappene som Kommunerevisjonen har gjennomgått, så det ut til at etaten følger opp gjeldende rutiner om journalføring og registrering.

Ifølge etaten vurderes ledige løyver i Oslo Taxi omfordelt til andre sentraler. Løyver som innleveres i andre sentraler enn Oslo Taxi, beholder sin tilslutningsplikt til samme drosjesentral. Dette er i tråd med byrådets vedtak.

Etaten oppgir at de har gode rutiner når det gjelder beregning av ansiennitet. I tråd med bestemmelsene gir etaten fortrinnsrett til søkere som har lengst ansiennitet over to år. Søkerne gis anledning til å kommentere en midlertidig ansiennitetsliste. Etter Kommunerevisjonens vurdering bidrar disse rutinene til å sikre listenes kvalitet, men innebærer likevel ikke noen systematisk etterkontroll av beregningene.

Selv om etaten oppgir å ha gode rutiner for innhenting av dokumentasjon for beregning av ansiennitet og kontroll av søkerens sjåførstilling som hovedverv, ser det ut til at praksis framstår som mindre tilfredsstillende i stikkprøvekontrollen. Kommunerevisjonen merker seg at i flere stikkprøver baserer beregningene seg på dokumentasjon som er uklar når det gjelder antall måneder en person har kjørt drosje. Beregningen av ansiennitet er avgjørende for om en går videre i søkerprosessen. Det er derfor viktig at det kreves ansiennitetsbok som er ført på en slik måte at innholdet kan tolkes utvetydig. Kommunerevisjonen viser til tre klager i stikkprøvekontrollen, der det kom klart fram at ansiennitet var feil beregnet. Dette medførte at sjåførene ikke kom videre i søkerprosessen i den omgangen, selv om de etter ny beregning hadde tilstrekkelig ansiennitet.

Kommunerevisjonen merker seg at det ikke var lagt opp til systematisk kvalitetssikring av saksbehandlingen i 2006, men at bedre rutiner er kommet på plass i 2007. Etaten følger regelverket når det gjelder opplysninger om klageadgang i svarbrevene til søkerne. I tråd med retningslinjene har etaten også sendt flere klagesaker til Oslo kommunale klagenemnd for videre behandling hvis klagen ikke er tatt til følge av etaten. Kommunerevisjonen merker seg likevel at det synes å være relativt mange klager i 2006 og 2007, og at veldig mange av klagen handler om ansiennitetsberegninger. Vi stiller derfor spørsmål ved om det er gode nok rutiner og oppfølging av ansiennitetsberegningene.

Når det gjelder de søkerne som ikke har kommet videre i søkerprosessen etter ansiennitetsberegningene, har ikke Kommunerevisjonen funnet at det er rutiner for å sende disse svarbrev som inneholder opplysninger om klageadgang. Dette mener vi ikke er i tråd med forvaltningslovens bestemmelser.

Med bakgrunn i informasjon fra intervju og standardbrev ser Kommunerevisjonen at etaten har rutiner for å hente inn dokumentasjon og behandle denne i samsvar med de kravene som stilles for å få løyve. Imidlertid er det klart at etaten manglet skriftlige rutiner på enkelte områder, eller at de skriftlige rutinene ikke var tilstrekkelig operasjonalisert.

Resultater fra kontrollen av utvalgte drosjeløyvesaker viste at Samferdselsetaten ikke alltid fulgte opp i praksis de rutineene de selv oppga at de jobbet etter. Samferdselsetaten hadde blant annet ikke tilfredsstillende praksis for behandling av politiattester i de sakene vi kontrollerte. Det var i mange tilfeller vanskelig ut fra foreliggende dokumentasjon å etterprøve om politiattest var behandlet riktig.

Kommunerevisjonen vurderer ordningen med å benytte egne kvitteringsark for mottatte og makulerte politiattester som viktig for å kunne foreta etterkontroll av saksbehandlingen. Vi merker oss derfor at det ikke forelå slik kvittering for politiattester i seks av saks-mappene, og at fem av disse søkerne likevel hadde fått innvilget drosjeløyve. At det i disse sakene ikke var tydelig bekreftet at politiattestene ikke var eldre enn tre måneder, bidrar også til at en etterkontroll vil være vanskelig.

Vi registrerte også mangler når det gjaldt påføring av arkivstempel, signaturer og makuleringsdato for kvitteringsarkene. Vår vurdering er at kvitteringsarkene for politiattester bør behandles i samsvar med de rutineene som oppgis av etaten.

Kommunerevisjonen er kritisk til at tre politiattester fortsatt lå i saksmappene og ikke var makulert etter at klagefristen på tre uker var gått ut. I tillegg var det gått ut brev til løyvehavere hvor det sto at politiattesten var makulert. Krav om makulering står skrevet på selve politiattesten og følger også direkte av forskriften fra 2003. Vi ser imidlertid positivt på at etaten hadde dokumenterte vurderinger av vandel i de tilfellene der det var usikkert om søker hadde god vandel.

Ut fra de rutineene som etaten oppgir ved innhenting av dokumentasjon for økonomiske forhold, vurderer Kommunerevisjonen dette som tilfredsstillende. Stikkprøvene viste at etaten i hovedsak har basert sine vedtak på fullstendig dokumentasjon knyttet til kravene om bankgaranti, skatteattest og bekreftelse fra konkursregisteret. Når det gjelder kravene til dokumentasjon av faglig kompetanse, ser det ut til at etaten har tilfredsstillende rutiner og praksis for å kontrollere dette. Vi har likevel merket oss at ikke alle kopier av vitnemål var bekreftede kopier.

3. Tilbakekallinger og bestyrerordning

I dette kapitlet vil Kommunerevisjonen gjennomgå og vurdere praksis for tilbakekallinger av drosjeløyver og for godkjenning av bestyrerkontrakter. Vi har undersøkt om Samferdselsetatens rutiner og praksis er i tråd med regelverket. Blant annet har vi sett på praksis for retur av løyvedokumenter i kapittel 3.1. Videre har vi undersøkt etatens rutiner og praksis for godkjenning av bestyrerordningen i kapittel 3.2. Deretter vil vi i kapittel 3.3 presentere resultater fra Kommunerevisjonens stikkprøvekontroll av fem saker som spesielt berører disse spørsmålene. Avslutningsvis i kapittel 3.4 presenteres Kommunerevisjonens vurderinger. Innholdet i de bestemmelsene som anvendes, finnes i rapportens vedlegg 1.

Som utgangspunkt for revisjonens vurderinger er følgende revisjonskriterier lagt til grunn:

Oslo kommune må sikre at drosjeløyver tilbakekalles ved brudd på krav eller vilkår, og at løyvedokumentene innleveres snarest mulig. Kommunen må også sikre at godkjenning av bestyrerkontrakter følger gjeldende regelverk.

3.1 Tilbakekalling av drosjeløyver

I Samferdselsetatens rutinebeskrivelse fra august 2007 fant vi ikke noen beskrivelse av rutiner for tilbakekalling av løyver. I intervju fikk Kommunerevisjonen opplyst at drosjeløyver blir tilbakekalt ved løyvehavers konkurs, endringer i vandel og hvis løyvehaver har ubetalte skatterestanser. For eksempel kaller Samferdselsetaten tilbake et løyve uten varsel, dersom en løyvehaver går konkurs. Av garantierklæringen framgår det dessuten at garantien opphører når det åpnes konkurs hos løyvehaver. Ved konkurs fattet etaten vedtak om tilbakekalling og gir tre ukers klagefrist. Dersom vedtakene påklages, vurderer etaten klagen, og hvorvidt disse danner grunnlag for omgjøring av vedtaket. Finner etaten ikke grunnlag for dette, så forberedes saken og den sendes Oslo kommunale klagenemnd for avgjørelse.

I 2003 kom det et krav om at løyvemyndighetene skulle kontrollere løyvehavers vandel hvert 5. år. Dersom et lovbrudd rammes av forskriftens krav, vil varsel om tilbakekalling av drosjeløyvet bli sendt med frist for uttalelse. Deretter fattet etaten vedtak om tilbakekalling av drosjeløyvet med tre ukers klageadgang. Påklages ikke vedtaket, registrerer etaten opphør i LøyveWeb og løyvet stilles til disposisjon for ny søker.

I intervjuet ble det opplyst at det ikke var noen systematisk informasjonsutveksling med politiet om even-

tuelle brudd på lov eller forskrift. I perioden mellom innsending av to vandelsattester er det helt tilfeldig at etaten får kjennskap til dommer. Etaten oppgir at dette som oftest skjer gjennom henvendelser fra andre løyvehavere, og en og annen gang også fra drosjesentralen. Det opplyses også at de får kjennskap til dommer dersom løyvehaveren søker om flere eller andre typer løyver, fordi da kreves framlegg av vandelsattest. Drosjesentralene kan også inneha annen informasjon om løyvehaverne som kan anses å ha betydning for tilbakekallinger, men gir sjelden slike tilbakemeldinger til etaten.

Ifølge etaten kan også løyver tilbakekalles hvis det forekommer mange klager på løyvehaver. De ansatte i etaten har inntrykk av at de aller fleste klagenes sendes til politiet. Heller ikke i slike saker er det noen gjensidig informasjonsutveksling med politiet utover at etaten mottar underretning om løyvehavere og sjåførere som har blitt fratatt kjøreseddelen. Etaten opplyser også at i senere tid har politiet intensivert kontrollen knyttet til drosjene, noe som har ført til at etaten har mottatt enkelte anmeldelser eller rapporter om ulovlige forhold.

De ansatte var usikre på antall løyver som var blitt tilbakekalt, siden dette ikke ble registrert samlet, men de mener det er tatt mange vedtak om tilbakekalling de siste tre årene. Alle tilbakekallinger varsles, og da hender det ofte at løyvehaverne innfrir eventuelle krav. De ansatte uttrykker også at det kan være et problem å få tilbake løyvedokumenter fra løyvehaverne.

I etatens rutinebeskrivelse er det nedskrevne rutiner for innlevering av løyver. Ifølge etaten settes det en strek tvers over innlevert løyvedokument. Den som tar i mot dokumentet, daterer det, skriver på initialer og stempler med etatens stempel, og sender selve dokumentet til arkiv for innregistrering og skanning.

Ifølge etaten benyttes karantenetid i liten grad i forbindelse med tilbakekalte løyver. Dette forklares blant annet med hva som har vært grunnlaget for tilbakekallinger av drosjeløyver. Ved manglende betaling av skatt eller moms vil løyvehaver fylle kravene straks vedkommende har gjort opp for seg. Det oppgis derfor at karantene stort sett har blitt benyttet i tilfeller der det er brudd på øvrige vilkår i yrkestransportloven eller yrkestransportforskriften. Siden etaten sjelden informeres om eller får kopi av klager og henvendelser angående slike brudd, opplyses det at dette er en av årsakene til at karantene ikke er gitt.

3.2 Bestyrerordning

Ifølge Samferdselsetaten samtykker de som løyvemyndighet i at løyveholder overlater til annen løyveholder å administrere eller drive hele eller deler av virksomheten. Det skrives da en bestyrerkontrakt basert på en standard mal. Slike kontrakter godkjennes ifølge etaten dersom løyveholder midlertidig ikke kan drive sitt eget løyve på grunn av sykdom. Etaten har en egen rutinebeskrivelse for bestyrerkontrakt og forlengelse av slik kontrakt.

I intervju oppgis det at det kreves at løyveholder må være 100 % sykemeldt, og at løyveholder må sende inn legeerklæring, selvangivelse og søknad for å få godkjent bestyrerkontrakt. Etaten sjekker at bestyrer av løyve sender inn garantierklæring, men det kreves ikke ny politiattest. Ifølge etaten godkjennes bestyrerkontrakter for ett år av gangen og maksimum for tre år.

I intervjuet ble det opplyst at det sannsynligvis ikke er uvanlig med bestyrerkontrakter som ikke er godkjent av etaten, og som etaten ikke får kjennskap til. Det vil si at løyvemyndigheten ikke har fått forelagt søknad om bestyrerkontrakt, og at løyveholderen kan tjene penger ulovlig på slike kontrakter. Etaten karakteriserer dette som et stort problem, og noe som de jobber aktivt for å forhindre. De synes at ulovlige bestyrerkontrakter skaper uoversiktlige ansvarsforhold i drosjenæringen. Videre ble det opplyst at drosjesentralene sjelden gir informasjon om forhold som gjelder ulovlige bestyrerkontrakter. Ifølge de ansatte har etaten begrensede sanksjonsmuligheter overfor drosjesentraler som ikke informerer Samferdselsetaten om ulovlige forhold. Det ble også presisert at etaten ikke har like godt samarbeid med alle drosjesentralene. Det ble uttrykt at dersom etaten kan innhente selvangivelse og regnskap for løyveholderen, så vil dette problemet bli mindre. Men her har de erfart at det kommer inn krav gjennom lov om personopplysninger fra Datatilsynet som vanskeliggjør slik innhenting.

I 2007 var det færre godkjenninger av bestyrerkontrakter enn i tidligere år, ifølge etaten. Det ble da innført en ny rutine, der de krever en bekreftelse fra legen om at bestyrerkontrakten er lest gjennom. Begrunnelsen for dette er at legen er innforstått med hva legeerklæringen vil bety i forhold til at drosjeløyvet kan bestyres av en annen. Når løyveholder søker om forlengelse av bestyrerkontrakten det andre og tredje året, ber etaten om kopi av vedtaket fra NAV. Dette vedtaket sier noe om hvilke ytelser søkeren mottar fra NAV, og for hvilket tidsrom disse er innvilget. Dette kan for eksempel gjelde uføretrygd, rehabiliteringspenger eller andre ytelser.

3.3 Kontroll av utvalgte drosjeløyvesaker

I de fem saksmappene som Kommunerevisjonen kontrollerte fra lister i DocuLive, omhandlet fire av sakene både tilbakekalling av drosjeløyver og søknader om godkjenning av bestyrerordning. Når det gjaldt tilbakekallinger var det ikke stor variasjon i begrunnelsene i disse sakene. For to av tilbakekallingene var det utgåtte bestyrerkontrakter som var begrunnelsen. For de tre andre var det utgått bankgaranti og konkursbegjæring som var årsaken. En av tilbakekallingene ble imidlertid omgjort da løyveholderen ordnet med gyldig bankgaranti.

I en sak der løyve ble tilbakekalt på grunn av utgått bestyrerkontrakt, gikk det fire måneder fra etaten tilbakekalte løyvet og til løyvedokumentene ble innlevert. Det var satt strek over det innleverte løyvedokumentet, påtegnet dato og stempel i tråd med etatens oppgitte rutiner. I samme sak så vi at nødvendige dokumenter i forbindelse med den tidligere godkjenningen av bestyrerkontrakten var på plass.

I en annen sak ble løyver tilbakekalt i desember 2006 på grunn av konkurs, og i mai 2007 ble drosjesentralen pålagt å stoppe bilene tilhørende denne løyveholderen. I et av brevene fra Samferdselsetaten kom det fram at garantien opphørte for 12 stk. drosjeløyver for samme løyveholder. Det lå imidlertid ingen innleverte drosjeløyver i saksmappen til tross for at personen hadde gått konkurs. I journalutskriften fra DocuLive framkom det heller ikke at løyvener var blitt sendt inn. Ifølge saksmappen fikk denne personen oversendt brev fra Samferdselsetaten om at saken ble avsluttet 22.05.2007.

I en tredje sak så vi at etaten raskt hadde tilbakekalt drosjeløyvet på grunn av utgått bestyrerkontrakt. Den tidligere inngåtte bestyrerkontrakten så for øvrig ut til å ha nødvendig dokumentasjon for å få etatens godkjenning.

I en fjerde sak har Samferdselsetaten 29. november 2007 bedt om retur av originalt løyvedokument snarest. Vi fant ikke noe løyvedokument som var levert inn, selv om drosjesentralen ble pålagt å sperre drosjen for videre kjøring fra januar 2008. Klagefristen var tre uker, men det forelå ingen klagesak i saksmappen.

I fire av sakene som vi undersøkte, var det godkjente bestyrerkontrakter. Vi fant at enkelte ikke hadde erklæring fra NAV ved søknad om annengangs bestyrerår, selv om disse var fra 2007.

3.4 Kommunerevisjonens vurderinger

De rutinene som oppgis av Samferdselsetaten ved tilbakekalling av drosjeløyver, er i tråd med regelverket. Kommunerevisjonen merker seg imidlertid at i etatens interne rutinebeskrivelse fra februar 2007, som ble revidert i august 2007, fant vi ikke noen beskrivelse av hvilke rutiner som gjelder for tilbakekalling av løyver. Etter vår vurdering bør dette være et viktig tema som nedtegnes i en rutinebeskrivelse.

Kommunerevisjonen merker seg at det virker tilfeldig om etaten får kjennskap til om løyvehavere har blitt ilagt dommer. Både når det gjelder tilbakekalling av løyver og ved inngåelse av ulovlige bestyrerkontrakter ser det ut til å være et problem at informasjon om lovbrudd ikke når Samferdselsetatens saksbehandlere.

Ved for eksempel ved klager på løyvehavere som sendes fra drosjesentraler til politiet, stiller Kommunerevisjonen spørsmål ved om ikke informasjon om slike klager også bør sendes kommunen til orientering. Det er viktig at kommunen tar ansvar for innhenting av nødvendig informasjon fra både drosjesentraler og politiet. Kommunerevisjonen er imidlertid klar over at ansvaret for informasjonsutveksling med politiet ikke ligger hos Oslo kommune alene. Samtidig er kommunen myndighetsutøver på dette feltet, og må tilstrebe gode rutiner for å sikre nødvendig kommunikasjon og informasjon. Kommunerevisjonen anser dette som viktig for å kunne forvalte løyveordningen tilfredsstillende. Dette tema omtales også nærmere i rapportens kapittel 4.

Samferdselsetaten hadde begrenset oversikt over antall tilbakekallinger de siste årene. Her bør det utarbeides mer systematiske oversikter. Vi viser til nærmere omtale av slike oversikter i kapittel 4.

Mulighetene for å benytte karantene overfor løyvehavere som har fått løyvet tilbakekalt ble lite brukt. Kommunerevisjonen merker seg at etaten ikke har etablert bedre rutiner for informasjonsinnhenting fra drosjesentralene, slik at etaten kan få informasjon om eventuelle klager. Her bør det komme bedre rutiner på plass, slik at brudd på lov eller forskriftens vilkår i større grad kan føre til at det gis karantene.

Samferdselsetaten oppga at ved tilbakekallinger kan det være et problem å få innlevert løyvedokumenter fra løyvehaverne. Dette bekreftes ved stikkprøvekontrollen. Kommunerevisjonen peker på at det i saksmappen ikke dokumenteres at 12 løyver som er blitt tilbakekalt fra en og samme person, er innlevert. Kommunerevisjonen er kritisk til at det ikke synes som om etaten har gjort forsøk på innhenting av løyvene etter at saken ble avsluttet i brev av 22.05.2007 fra Samferdselsetaten.

Kommunerevisjonen ser positivt på at etaten reagerer raskt med tilbakekalling av løyver ved utgåtte bestyrerkontrakter, men det er også viktig å følge opp at løyvedokumenter blir innlevert innen rimelig tid. Vi anser for eksempel fire måneder som lang innleveringstid og etterspør her bedre oppfølgingsrutiner.

Ut fra Kommunerevisjonens stikkprøvekontroll så det ut til at rutinene for bestyrerordningen i stor grad ble fulgt opp. Det lå for eksempel undertegnede kontrakter i alle sakene. Kontrollen viste likevel enkelte mangler i forhold til de dokumentene som skulle vært innlevert. Blant annet manglet det noen erklæringer fra NAV, slik etatens nye rutiner tilsier ved godkjenning av bestyrerkontrakt for andre året. Sistnevnte kontrakter var fra 2007.

4. Innhenting av informasjon

I dette kapitlet vil vi beskrive hva slags praksis kommunen har for å innhente nødvendige opplysninger om løyvehaverne når det gjelder økonomiske og andre viktige forhold. Vi vil også beskrive hva slags systematiske oversikter kommunen har som formidler informasjon om løyvehaverne, og hva slags informasjon som er tilgjengelig i løyveregisteret.

Samferdselsdepartementet krever at kommunen fortløpende overfører data om løyveordningen til det sentrale løyveregisteret. I forskriften er det krav om at løyvehavere skal gi de økonomiske og statistiske opplysninger som departementet eller fylkeskommunen bestemmer.

Følgende revisjonskriterium er benyttet i dette kapitlet.

Oslo kommune bør sikre at relevante økonomiske, statistiske og andre viktige opplysninger om løyvehavere innhentes.

4.1 Informasjon fra løyvehavere og drosjesentraler

Når det gjelder Kommunerevisjonens forespørsel om Oslo kommunes fastsetting av krav til rapportering fra løyvehaverne om økonomi og annet, har vi ikke funnet at det er vedtatt noen skriftlige krav. Utover vedtatt drosjereglement (Oslo kommune 1998) har ikke kommunen nedfelt nærmere regler for drosjevirkomheten i løyvedistriktet i eget dokument. Kommunen har imidlertid gjort flere vedtak om føringer og endringer av drosjevirkomheten gjennom bystyre- og byrådssaker. Eksempler på dette er byrådssakene 1091/2006 og 1085/2003.

Av Samferdselsetaten har vi fått informasjon om at de i 2006 tilskrev samtlige løyvehavere for innhenting av informasjon om drosjedriften i 2005, bl.a. med krav om framleggelse av selvangivelse samt regnskapsskjemaer. Dette ble stoppet av Datatilsynet som hevdet at etaten ikke hadde hjemmel til å kreve full selvangivelse. Informasjonen som er innhentet, ble også registrert i et elektronisk regneark. Saken har vært stillt i bero både i påvente av tilbakemelding fra Datatilsynet og i påvente av flytting av saksfeltet til Næringsetaten. Det har derfor ikke blitt utarbeidet rapporter ennå. Etaten har imidlertid nylig fått medhold fra Datatilsynet til innhenting av selvangivelsens inntektsside, som er side 2.

Samferdselsetatens saksbehandlere oppgir i intervju at det ikke er etatens ansvar å ha spesielle kontrollrutiner for blant annet å sjekke at ett løyve ikke benyttes til å kjøre flere drosjer. De mener at det er drosjesentralene som har oversikt over dette, og at de eventuelt kan følge opp at regler ikke brytes ved å innrapportere avvik til kommunen. Det opplyses imidlertid at etaten mottar lite informasjon fra drosjesentralene, og slik informasjon etterspørres heller ikke av etaten.

Det presiseres i intervju at det er Statens vegvesen og politiet som foretar løyve- og dokumentkontroll. Etaten får av og til informasjon fra politiet, og dette har blitt noe vanligere i 2007 enn tidligere. Generelt er det vanskelig for Samferdselsetaten å få den informasjonen de har behov for, siden den type informasjon ofte er taushetsbelagt. I intervjuet ble det vektlagt at informasjonsutveksling ofte har blitt trukket fram av etaten som et problemområde.

4.2 Løyveregister og andre oversiktslister

Som tidligere nevnt benytter Samferdselsetaten saksbehandlingssystemet LøyveWeb som fagsystem for forvaltning av løyveordningen. Dette er et informasjonsregister over dem som innehar løyver, og benyttes av samtlige fylkeskommuner. Her finnes blant annet ansiennitetslister, og det framkommer hvem som har fått løyve og hvilke løyver som ikke benyttes. I intervju med Samferdselsetaten ble det opplyst at for 2006 ga dette systemet informasjon om ca. 3000 personer.

Ifølge etaten overføres det informasjon fra systemet til det sentralte landsdekkende løyveregisteret. Informasjon fra den enkelte fylkeskommunes LøyveWeb overføres også daglig til trafikkstasjonenes datasystem AutoSys. Ved at løyvemyndighetene nå fortløpende overfører data til det sentrale løyveregisteret, har kontrollmyndighetene fått en vesentlig bedre mulighet til å drive effektiv kontroll. Den som utfører kontrollen, har nå til enhver tid direkte adgang til dette registeret, og kan få opplysninger om løyveforhold.

Når det gjelder andre former for oversikter og statistiske opplysninger fikk vi oppgitt gjennom intervju at etaten var usikre på antall løyver som var tilbakekalt og antall gjeldende bestyrerkontrakter. Heller ikke når det gjaldt klager på vedtak i 2006 og 2007 hadde etaten en samlet oversikt over slike saker. Slike oversikter måtte ifølge etaten utarbeides med utgangspunkt i utskrifter fra det elektroniske arkivsystemet.

4.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Resultater fra undersøkelsen viser at det ikke er spesi-
fikke krav til drosjesentralene om systematisk rappor-
tering til Samferdselsetaten. Utover vedtatt
drosjereglement har ikke kommunen nedfelt regler for
drosjevirkomheten i løyvedistriktet i eget dokument. I
forskriften er det nedfelt at kommunen kan fastsette
regler, og at reglene i detalj kan foreskrive hvordan
virkomheten skal utøves, inkludert løyvehaver og dro-
sjeførers plikter overfor publikum, drosjesentral mv.
Revisjonen vurderer at det vil være en fordel hvis kom-
munen fastsetter bestemte krav til hva slags informa-
sjon og på hvilke tidspunkter drosjesentralene skal
rapportere til kommunen.

Videre skal regler om drosjesentralens organisering og
virkomhet fastsettes i vedtekter som skal godkjennes
av kommunen. Ifølge forskriften har derfor kommunen
her gode muligheter for å fastsette krav om systema-
tisk rapportering av informasjon om løyvehaverne.
Dette vil igjen føre til at drosjesentralene må innhente
mer systematisk informasjon fra løyvehaverne. Det er
en større utfordring for kommunen, slik det er i dag, at
etaten selv må forsøke å holde seg best mulig orientert
om løyvehavernes situasjon. Med over 2000 løyver er
dette meget ressurskrevende og gjør det vanskelig å ha
en tilfredsstillende oversikt.

I kapittel 3.1 om tilbakekallinger kom det fram at det
ikke var etablert rutiner for systematisk informasjons-
innhenting fra politiet. Kommunerevisjonen er av den
mening at dette bør etableres. I samarbeid med politiet
bør kommunen finne ut hva slags rutiner som kan fun-
gere for å innhente nødvendig informasjon om lov-
brudd som kan gjelde løyvehavere. Dette anser Kom-
munerevisjonen som svært viktig for at ordningen med
løyve skal virke etter Samferdselsdepartementets mål,
nemlig at ordningen skal bidra til at transporten skjer
på en sikker måte.

Siden kommunen nå fortløpende overfører data til det
sentrale løyvereregisteret, har de statlige kontrollmyn-
dighetene fått en vesentlig bedre mulighet til å drive
effektiv kontroll. Det er viktig at også opplysninger fra
slike kontroller raskt tilflyter kommunen.

Kommunerevisjonen vurderer at det er en svakhet at
Samferdselsetaten ikke hadde en systematisk oversikt
over tilbakekalte løyver, gjeldende bestyrerkontrakter
og klagesaker. Slike oversikter bør kommunen vurdere
behovet for og eventuelt foreslå utarbeiding av årlige
rapporter til informasjon for administrasjonen og politi-
kere.

5. Konklusjon og anbefalinger

Kommunerevisjonen konkluderer med at Oslo kommune har forbedringsmuligheter når det gjelder å sikre at behandling av drosjeløyvesaker er i samsvar med gjeldende retningslinjer og regelverk. Videre konkluderes det med at praksis for innhenting av løyvedokumenter ved tilbakekallinger var mangelfull, og at systematisering av viktig informasjon fra drosjeløyvesakene kunne forbedres. Ut fra undersøkelsens resultater gir Kommunerevisjonen følgende anbefalinger:

1. Oslo kommune bør gjennomgå rutiner og praksis for behandling av søknader om drosjeløyver for å sikre at praksis blir i samsvar med gjeldende regelverk. Følgende punkter bør vektlegges:
 - Det bør innføres tilstrekkelig kvalitetssikring av beregninger og kontroll av søkernes ansiennitet.
 - Det bør sendes ut svarbrev med opplysninger om klageadgang til alle søkere etter at ansiennitetsberegningene er foretatt.
 - Det bør vurderes tiltak for å sikre at politiattester behandles i tråd med forskrift og interne retningslinjer.
2. I forbindelse med tilbakekalling av drosjeløyver bør rutiner for dette innarbeides i en rutinebeskrivelse. Følgende punkter bør vektlegges:
 - Det bør vurderes tiltak som kan gi kommunen bedre informasjon om brudd på yrkestransportloven, og om det er hensiktsmessig å benytte karantene i større grad.
 - Ved tilbakekalling av løyver bør det innføres bedre oppfølgingsrutiner for rask innhenting av løyvedokumenter.
3. Kommunens rutiner og praksis for godkjenning av bestyrerkontrakter bør videreføres. Det bør også vurderes om det skal settes i gang tiltak som kan forhindre ulovlige bestyrerkontrakter.
4. Oslo kommune bør iverksette tiltak som kan bidra til at innhenting og systematisering av informasjon kan bli bedre. Følgende punkter bør vektlegges:
 - Informasjonsinnhenting fra drosjesentralene bør bli enklere og mer systematisk.
 - Det bør vurderes tiltak som kan bidra til at informasjonsutveksling med politiet blir enklere.
 - Det bør legges mer vekt på systematisering av informasjon, slik at kommunen får bedre oversikt over antall tilbakekallinger, bestyrerkontrakter og klagesaker.

6. Tilbakemeldinger og Kommunerevisjonens kommentarer

I dette kapitlet presenteres et kort sammendrag av de viktigste tilbakemeldingene på rapporten og Kommunerevisjonens kommentarer til disse. Rapporten ble sendt på høring til Næringsetaten. Samferdselsetaten og byråden for næring og kultur ble også gitt muligheten til å gi tilbakemelding. Vi har mottatt høringsuttalelse fra Næringsetaten og Samferdselsetaten. Kommunerevisjonen har lagt vekt på å referere kommentarer som kan ha betydning for rapportens anbefalinger. Tilbakemeldingene følger i sin helhet som vedlegg til rapporten.

6.1 Tilbakemelding fra Næringsetaten

Næringsetaten skriver i sin tilbakemelding at de er enige med Kommunerevisjonen i at det er forbedringspotensial når det gjelder behandlingen av drosjeløyvesakene. Etaten skriver at rapportens konklusjoner og anbefalinger er relevante, og at det er nyttig å få innspill som kan forbedre saksbehandlingen. Videre bemerkes det at flere deler av saksbehandlingen kan forbedres, men at dette også er et spørsmål om ressurser.

Flere av anbefalingene tas til etterretning og etaten vil gjøre endringer på bakgrunn av disse. Etaten melder at fra nå av vil samtlige søkere få et foreløpig svar på søknaden og informasjon angående ansiennitetsberegningen. Etaten melder også at de vil sende brev om avslag til søkere som avbryter kontakten om oppfyllelse av krav før tildeling av drosjeløyve. Etaten skriver at de vil se på nye oppfølgingsrutiner for innhenting av løyvedokumenter ved tilbakekallinger av løyver.

Etaten skriver at de vil vurdere tiltak for å forhindre ulovlige bestyrerkontrakter, selv om dette anses for å være en omfattende jobb. Videre vil etaten igangsette tiltak for innhenting og systematisering av informasjon fra drosjesentralene og systematisering av data når det gjelder tilbakekallinger og klager.

Av tilbakemeldingen framgår det at deler av saksbehandlingen allerede er tilpasset Kommunerevisjonens anbefalinger, slik som behandling av politiattester. Etaten har også opprettet en klagetelefon for henvendelser fra publikum.

Det påpekes fra etaten at de har begrenset mulighet til å få inn tilbakekalte løyvedokumenter dersom dette ikke etterkommes frivillig. Dessuten ser ikke etaten det hensiktsmessig med økt bruk av karantene.

Etaten skriver at de anser at ansiennitetsberegninger ikke er et enkeltvedtak etter fvl. § 2b), da ansiennitetsberegningen ikke er en endring av søkerens rettigheter og plikter. Ansiennitetslisten er kun veiledende. I sine kommentarer til anbefalingene skriver etaten at kvalitetssikring av ansiennitetsberegningene kan bli bedre, men at dette er et spørsmål om ressurser. Når det gjelder innhenting av opplysninger om eventuelle brudd på yrkestransportloven med forskrift, skriver etaten at det er mulig å pålegge drosjesentralene å sende inn slik informasjon.

I tillegg har Næringsetaten en del kommentarer og presiseringer til de enkelte kapitlene. En av disse kommentarene gjelder at løyvedokumenter undertegnes av saksbehandler og ikke søkerne. Dette var en skrivefeil i rapporten, og som nå er rettet opp.

Det påpekes at rutinene som ble beskrevet i intervjuet ble innført i løpet av 2007, og at disse stadig har vært under endring og forbedring. Det presiseres at dette er noe av årsaken til at dokumentasjonen i saksmappene er ulik. Etaten skriver videre at ordningen med kvittering for politiattester ble innført i den perioden hvor stikkprøvekontrollen ble foretatt, og at rutinene har blitt skjerpet etter hvert som tiden har gått.

Når det gjelder innhenting av informasjon fra politiet, nevnes at Samferdselsdepartementet har sagt at dette er et problem i hele landet på grunn av ressursmangler hos politiet. Etaten har også vært i kontakt med politiet for å få mer informasjon.

Etaten presiserer også at LøyveWeb inneholder informasjon om alle innehavere av alle typer løyve, samt alle søkere som har fått beregnet ansiennitet. Det vil si ca. 3000 personer på drosjeområdet. Det presiseres videre at Biltilsynet er en del av Statens vegvesen. Dette er rettet i rapporten.

6.2 Tilbakemelding fra Samferdselsetaten

Samferdselsetaten slutter seg til rapportens hovedbudskap. Etaten skriver i sin tilbakemelding at da ansvaret for drosjeløyvesaker er overført til Næringsetaten, vil oppfølgingen av Kommunerevisjonens anbefalinger måtte gjennomføres av denne etaten. Etaten vil likevel på generelt grunnlag implementere Kommunerevisjonens anbefalinger i sine saksbehandlingsrutiner.

Samferdselsetaten er blant annet opptatt av at det etableres gode internkontrollsystemer. Når det gjelder

informasjonsinnhenting fra drosjesentralene påpeker etaten at sentraler i flere tilfeller har oversett sin opplysningsplikt overfor løyvemyndigheten.

6.3 Kommunerevisjonens kommentarer

Etter Kommunerevisjonens vurdering gir ikke tilbakemeldingene på rapporten grunnlag for endring av rapportens hovedkonklusjoner og anbefalinger.

Kommunerevisjonen merker seg at Næringssetaten varsler tiltak i forhold til flere av våre anbefalinger, og at deler av saksbehandlingen allerede er tilpasset anbefalingene. Videre merker vi oss at rapportens konklusjoner og anbefalinger anses for relevante av etaten.

Kommunerevisjonen merker seg at Næringssetaten ikke anser at ansiennitetsberegningene er et enkeltvedtak etter fvl. § 2 b. Etter Kommunerevisjonens oppfatning er beregningen bestemmende for den enkelte søkers rettigheter og plikter. Vi oppfatter ikke at etatens fast-

settelse av ansiennitet er veiledende. Etter vår oppfatning er beregninger av ansiennitet et enkeltvedtak etter fvl. § 2 b.

Når det gjelder hjemmel for løyvemyndigheten til å fastsette krav til rapportering fra løyvehaverne om økonomi og annet, så vil Kommunerevisjonen vise til at yrkestransportforskriften § 21 åpner for at løyvemyndighet kan pålegge løyvehaver å gi de økonomiske og statistiske opplysninger løyvemyndigheten bestemmer og på den måten disse fastsetter. Videre åpnes det for at løyvemyndigheten kan fastsette nærmere regler for drosjevirkksomheten i løyvedistriktet. Det presiserer at slike regler kan i detalj foreskrive hvordan virksomheten skal utøves, herunder løyvehaver og drosjeførers plikter overfor publikum, drosjesentral mv. (§ 46 i yrkestransportloven).

Kommunerevisjonen merker seg at Samferdselsetaten slutter seg til rapportens hovedbudskap og at de på generelt grunnlag vil følge opp noen av anbefalingene.

Referanser

a) Referanser og litteratur fra Oslo kommune

Byrådet; *Forslag til budsjett 2007*, sak 1

Byrådet (2007); *Taxinæringen; Granskingsrapport fra PWC*, pressemelding av 19.12.2007

Byrådsak 1002/2008; *Konstituering av byrådet etter endring av ansvarsområder*

Byrådsak 1091/2006; *Videreføring av ordningen med omfordeling av drosjeløyver*

Byrådsak 1085/2003; *Søknader om utvidelse av antallet drosjeløyver i Oslo*

Byrådsak 1220/1997; *Delegering av myndighet til Samferdselsetaten*

Byrådslederens avdeling / Pricewaterhousecoopers AS (2007); *Granskingsrapport Samferdselsetaten av 19.12.2007* (u.off)

Bystyresak 246/2006; *Privat forslag fra H-P Aas (SV) og A. Behring (SV) – En ny og bærekraftig taxipolitikk*

Bystyresak 790/1998; *Utvidelse av antall drosjeløyver i Oslo – Delegasjon av myndighet*

Oslo kommune/Akershus fylkeskommune (1998); *Drosjereglement for drosjene i Oslo og Akershus kjøreområde*

Samferdselsetaten (2007); *Juridisk grunnlag og saksbehandlingsprosedyrer som ligger til grunn for Samferdselsetatens myndighetsutøvelse på taxiområdet*, Brev (notat) av 15.06.2007 til seksjon for internrevisjon i Byrådslederens avdeling

Samferdselsetaten (2006); *Reglement for overgang mellom drosjesentraler i Oslo*

b) Eksterne referanser

Lov om yrkestransport med motorvogn og fartøy av 2002 (*yrkestransportloven*)

Forskrift om yrkestransport innenlands med motorvogn og fartøy (*yrkestransportforskriften*) av 2003 (Samferdselsdepartementet)

Samferdselsdepartementet (2003); *Yrkestransport med motorvogn: Løyveordninger, løyveregister og kontrollvirksomhet*

c) Internettbaserte referanser

<http://www.transportloyver.no>

Vedlegg 1

Utdyping av revisjonskriterier

Under utdypes grunnlaget for de revisjonskriteriene som er benyttet i undersøkelsen. De er hovedsakelig utledet fra Lov om yrkestransport med motorvogn og fartøy (yrkestransportloven – YTL) og Forskrift om

yrkestransport innenlands med motorvogn og fartøy fra 2003 (yrkestransportforskriften -YTF). I tillegg er det benyttet føringer fra Oslo kommune gjennom politiske vedtak. Det vises også til forvaltningsloven (FVL).

Utdrag fra gjeldende bestemmelser og retningslinjer	Kilde-henvisning
Løyve	
<i>Løyve</i> Den som mot vederlag vil drive persontransport med motorvogn utenfor rute må ha løyve fra vedkommende løyvemyndighet.	YTL § 4 og YTF § 2
<i>Løyvemyndighet</i> Den fylkeskommune hvor løyvesøker har sin forretningsadresse er løyvemyndighet. Departementet fastsetter nærmere retningslinjer for utøvelsen av løyvemyndigheten.	YTL §12 og YTF § 3
<i>Utfyllende forskrifter</i> Departementet gjev nærare forskrifter om kvar enkelt løyveordning og utfyllende forskrifter til gjennomføring av lova.	YTL § 35
<i>Tildeling av løyve</i> Løyve etter denne lova kan tildelast dei som fyller krava som er sette i lova eller i forskrift med heimel i lova. Eit selskap eller annan juridisk person kan tildelast løyve på vilkår som vert nærare fastsette av departementet.	YTL § 25
<i>Vilkår</i> Løyvestyresmakta kan setje vilkår for det einskilde løyvet.	YTL § 11
Samferdselsetaten er delegert all myndighet etter yrkestransportloven med unntak av å fastsette antall drosjeløyver.	Byråds sak 1220/1997
Fra 1. mars 2008 er ansvaret for drosjeløyvesaker overført til Næringssetaten.	Byråds sak 1002/2008
Adgangen til å fastsette antallet drosjeløyver i Oslo delegeres til byrådet.	Bystyresak 790/1998
Behovsprøvd løyve for persontransport utenfor rute med motorvogn	YTF Kap. III
<i>Innledende bestemmelser</i> Dersom løyvemyndigheten ikke treffer annet vedtak, skal for drosjeløyve, selskapsvognløyve og løyve for transport for funksjonshemmede den enkelte kommune utgjøre et løyvedistrikt. Løyvemyndigheten fastsetter antall løyver i hvert løyvedistrikt. Når særlige grunner tilsier det, kan løyve gis for et avgrenset tidsrom. Ledige løyver skal kunngjøres.	YTF § 37
Drosjeløyve	YTF Kap III, del 3
<i>Løyve for persontransport med motorvogn</i> Den som mot vederlag vil drive persontransport utanfor rute med motorvogn registrert for inntil 9 personar, må i tillegg til løyve etter § 4 ha særskilt drosjeløyve.	YTL § 9

<p><i>Tildeling av løyve, fortrinnsrett</i> Dersom ikke særlige grunner taler mot at vedkommende gis løyve, har søker med minst to års ansiennitet som full tids drosjefører i løyvedistriktet fortrinnsrett til løyve som blir ledig ved at en løyvehaver dør eller opphører med virksomheten.</p> <p>Ansiennitet som full tids drosjefører regnes kun hvis drosjeyrket er utøvd som vedkommendes hovedervert. Er det flere søkere som oppfyller dette krav, gis den søker som har lengst ansiennitet fortrinn. Fortrinnsretten gjelder bare for tildeling av ett løyve.</p>	YTF § 43
<p><i>Tildeling av løyve, uten fortrinnsrett</i> Er det ikke noen søker som har fortrinnsrett etter § 43 avgjør fylkeskommunen etter eget skjønn hvem som skal tildeles løyve. Herunder kan det gis løyve til innehaver av drosjeløyve og til selskap eller annen juridisk person.</p>	YTF § 44
<p><i>Hovedervert</i> Den som innehar drosjeløyve, skal som hovedregel ikke ha annet hovedervert eller heldagsstilling. Når særlige grunner taler for det, kan løyvemyndigheten etter søknad gi samtykke til at drosjeyrket kombineres med annet hovedervert eller heldagsstilling.</p>	YTF § 45
<p><i>Omfordeling av drosjeløyver</i> Ordningsen med omfordelingen av drosjeløyver fortsetter inntil videre. Samferdselsetaten foretar en omfordeling av drosjeløyvene i Oslo ved at hvert andre ledige løyve i Oslo Taxi tildeles i like andeler til de andre godkjente sentralene i Oslo. Overførte løyver skal besettes fortløpende, dog senest innen 3 måneder fra løyvet blir stilt til disposisjon for søker på sentralens ansiennitetsliste. Ledige løyver etter denne fristen skal tilbys de andre sentralene.</p>	Byrådssak 1091/2006 og byrådssak 1085/2003
<p><i>Reservedrosjeløyver</i> Ordningsen med reservedrosjeløyver avvikles.</p>	Byrådssak 1091/2006
Krav til søkere av løyver	
<p><i>Generelle vilkår for å kunne få løyve</i> Dersom ikke særlige grunner taler mot det kan løyve tildeles søker som har god vandel, tilfredsstillende økonomisk evne og tilstrekkelig faglig kompetanse.</p>	YTL § 4 og YTF § 4
<p><i>Nærmere vilkår for tildeling av løyve</i> Løyvemyndigheten kan innenfor rammen av yrkestransportlova § 25 sette nærmere vilkår for løyvet. Vilkår som er satt for et løyve kan endres eller suppleres i løyveperioden. Vil ikke løyvehaveren fortsette driften på de nye vilkår, skal han gis en rimelig tid for avvikling.</p>	YTL § 25 og YTF § 5
<p><i>Vandel</i> Søknad om løyve skal vedlegges politiattest, jf. § 10. Politiattesten skal ikke være eldre enn tre måneder og den skal makuleres etter at klagefristen på løyvetildelingen har gått ut. Kravet til vandel anses ikke for å være oppfylt dersom søkeren a) er fradømt retten til å drive næringsvirksomhet, eller b) er ilagt straff for en alvorlig lovovertrødelse, herunder på det handelsmessige område, eller c) er ilagt straff for alvorlige overtrødelsler av gjeldende bestemmelser om førernes kjøre- og hviletid, nyttekjøretøyetets vekt og dimensjoner, trafikkikkerhet og kjøretøyenes sikkerhet, lønns- og arbeidsvilkår innen transportyrket og miljøvernbestemmelser.</p> <p>Politiattest skal forelegges løyvemyndigheten på nytt hvert 5 år, jf. YTL § 26 og § 29. For løyver tildelt før denne forskriftens ikrafttreden skal løyvemyndigheten forelegges ny politiattest senest fem år etter den dato politiattest sist ble forelagt løyvemyndigheten. Samferdselsdepartementet fastsetter nærmere retningslinjer for gjennomføringen av dette.</p>	YTF § 6 og YTL § 26

<p><i>Kravet til økonomi</i> Søkeren må ved søknad om ett løyve fremlegge en garantierklæring fra bank eller forsikrings-selskap.</p> <p>Økonomikravet anses likevel ikke å være oppfylt dersom søkeren har vesentlige, forfalte men ikke betalte gebyr-, avgifts- eller skatterestanser eller er under konkursbehandling. Søknaden skal vedlegges attest om restanser på skatt, avgift mv. fra kommunekasserer og skattefogd og bekreftelse fra konkursregisteret. Attestene skal ikke være eldre enn tre måneder.</p> <p>Samferdselsdepartementet fastsetter nærmere retningslinjer for første gangs innlevering av garantierklæring, likevel slik at garanti skal være stilt senest 1. april 2005 for drosjeløyve. (Rundskriv N-4/2004, N-3/2004)</p>	YTF § 7
<p><i>Faglige kvalifikasjoner</i> Søkeren anses for å være faglig kvalifisert dersom vedkommende enten kan fremlegge vitne-mål for bestått eksamen fra en av departementet godkjent teoretisk opplæring eller innehar løyve for den løyvetype det søkes om.</p>	YTF § 8
<p><i>Behandlingsgebyr</i> Ved utstedelse av løyvedokument eller duplikatdokument skal søkeren betale 4 ganger retts-gebyret til den løyvemyndighet som utsteder dokumentet.</p>	YTF § 12
<p><i>Kontrolldokument</i> Fører av motorvogn i løyvepliktig transport skal på kvar einskild transport ha med seg dei legitimasjonane som det er fastsett at han skal syne fram når det vert ført kontroll av politiet, Statens vegvesen eller annan offentlig tenestemann som departementet gjev rett til å føre kontroll etter denne lova.</p>	YTL § 38
<p><i>Ett løyve gjelder for transport med en motorvogn.</i> Motorvognen skal under løyvepliktig transport være utstyrt med løyvedokument i original som skal fremvises ved kontroll. Fører av motorvogn som utfører løyvepliktig transport skal til enhver tid kunne dokumentere at løyvehaver har disposisjonsrett over motorvognen, enten ved at løyvehaver står oppført i vognkortet som eier, eller ved at kopi av leie- eller leasingav-tale fremlegges. Det skal fremgå av avtalen hvem som er dens parter og hvilke kjøretøy som omfattes, enten i form av registreringsnummer eller chassisnummer.</p>	YTF § 13
Tilbakekalling av løyver og karantene	
<p><i>Tilbakekalling av løyve</i> Løyvemyndigheten kan tilbakekalle løyve etter yrkestransportlova § 29. Det kan tilbakekalles ett eller flere løyver avhengig av overtredelsens art og grovhet.</p>	YTL § 29 og YTF § 16
<p>Løyvestyresmakta kan kalle tilbake løyve når løyvehavaren ikkje fyller dei krava som er sette i forskrifter og vilkår, eller ikkje rettar seg etter forskrifter og vilkår som gjeld for å drive verk-semda.</p> <p>Døyr løyvehavaren, skal den som rår over buet hans straks sende melding om dødsfallet til den styresmakt som har gjeve løyvet. Det same skal gjerast om løyvehavaren går konkurs. Når løyvehavar døyr eller går konkurs, kan løyve takast att utan varsel. Departementet kan gje nærare føresegner om avvikling av løyve der løyvehavar døyr.</p>	YTL § 29
<p>Overtredelse eller medvirkning til overtredelse av dette reglement kan medføre tilbakekalling av løyvet.</p>	Drosjeregle-mentet § 25
<p><i>Straff</i> Om nokon med vilje eller aktløyse bryt eller hjelper til med å bryte denne lova, forskrifter eller vilkår som er fastsette med heimel i lova, vert han straffa med bot. Forsøk på slike brot er også straffbart.</p>	YTL § 41

<p><i>Retur av løyvedokument</i> Opphører retten til å drive løyvepliktig virksomhet etter disse forskrifter, plikter løyvehaveren eller den som bestyrer eller har rådighet over boet, straks å levere tilbake til løyvemyndigheten de legitimasjoner den har gitt i forbindelse med løyvet. Den som har fullmakt til å utføre kontroll med hjemmel i yrkestransportlova, kan inndra løyvedokument hvor løyvet er endelig tilbakekalt.</p>	<p>YTL § 29 og YTF § 17</p>
<p><i>Karantene ved tilbakekalt løyve</i> Ved tilbakekallingen kan det samtidig fastsettes en karantenetid på maksimum tre år fra tilbakekallingstidspunktet før ny løyvetildeling kan finne sted. Tilbakekallingen kan gjøres gjeldende overfor personlig løyvehaver, selskap eller daglig leder i selskap eller annen juridisk person.</p>	<p>YTL § 29 og YTF § 18</p>
<p>Bestyrerordning – overføring av løyve</p>	
<p><i>Opphør av virksomhet</i> Blir den som innehar løyve midlertidig ute av stand til selv å lede og drive virksomheten, kan løyvemyndigheten etter søknad samtykke i at virksomheten i inntil tre år helt eller delvis blir overlatt til drosjesentral. Er det ikke drosjesentral i distriktet, kan løyvemyndigheten godkjenne annen bestyrerordning. Det samme gjelder når løyvemyndigheten av andre grunner finner det mest hensiktsmessig å godkjenne annen bestyrerordning. For bestyrer som ikke er drosjesentral, gjelder bestemmelsene i § 4 og § 5 tilsvarende.</p>	<p>YTF § 51 2. ledd</p>
<p>Bestyrer må ha tilfredsstillende økonomisk evne, faglig kompetanse og vandel til å bestyre løyvet.</p>	<p>YTF § 4</p>
<p><i>Overføring av løyve</i> Et løyve kan ikke overføres til annet rettssubjekt uten samtykke fra løyvemyndigheten. Løyvehaver kan heller ikke uten samtykke fra løyvemyndigheten overlate til annet rettssubjekt å administrere eller drive hele eller deler av virksomheten.</p>	<p>YTL § 28 og YTF § 20</p>
<p>Ved søknad om bestyrerkontrakt må løyvehaver innlevere søknadsskjema, bestyrerkontrakt, utvidet legeerklæring, månedlig sykemelding og selvangivelse. Bestyrer må innlevere garanti på kr. 42 000 pr. løyve, kemnerattest, skattefogdattest og attest fra konkursregisteret. Attestene kan ikke være eldre enn 3 mnd.</p>	<p>SAM`s rutinebeskrivelse for drosjeløyver av 23.08.2007</p>
<p>Klageadgang</p>	
<p><i>Klage</i> Samferdselsdepartementet er klageinstans for vedtak truffet av fylkeskommunen etter delegert myndighet. For vedtak truffet av fylkeskommunen med direkte hjemmel i yrkestransportlova, er fylkestinget klageinstans med mindre annet er fastsatt i medhold av § 28, annet ledd i forvaltningsloven.</p>	<p>YTF § 22</p>
<p>Forvaltningsloven gir søkere rett til å klage over det vedtak som er truffet av fylkeskommunen. I fylkeskommunens underretning om vedtaket skal det blant annet gis opplysninger om klageadgang og klagefrist.</p>	<p>FVL § 28</p>
<p>Drosjesentraler</p>	
<p><i>Tilslutning til drosjesentral</i> Løyvemyndigheten kan i samråd med kommunale myndigheter bestemme om det skal være en eller flere drosjesentraler i et distrikt. Løyvemyndigheten bestemmer om løyvehaver skal være tilsluttet godkjent drosjesentral, eller hvilket sted løyvehaveren skal ha stasjon. Regler om drosjesentralens organisasjon og virksomhet fastsettes i vedtekter som skal godkjennes av løyvemyndigheten. Løyvemyndigheten kan fastsette nærmere regler for drosjevirksomheten i løyvedistriktet. Slike regler kan i detalj foreskrive hvordan virksomheten skal utøves, herunder løyvehaver og drosjeførers plikter overfor publikum, drosjesentral mv.</p>	<p>YTL § 9 og YTF § 46</p>

Krav til løyvehaver	
<i>Statistikk</i> Løyvehaveren skal gi de økonomiske og statistiske opplysninger Samferdselsdepartementet eller fylkeskommunen bestemmer og på den måten disse fastsetter.	YTF § 21
Oversikter/register	
<i>Løyveregister</i> Samferdselsdepartementet kan bestemme at løyvemyndigheten fortløpende skal oversende informasjon om utstedte løyver til et sentralt løyveregister i samsvar med gjeldende tekniske spesifikasjoner.	YTF § 14
Etterkontroll av saksbehandlingen	
Det må føres kontroll med at saksbehandlingen er forsvarlig.	Instruks for virksomhetsledere
Dispensasjoner	
<i>Dispensasjon</i> Samferdselsdepartementet kan gi nærmere bestemmelser om løyveordningene, og kan i særlige tilfelle gjøre unntak fra bestemmelsene i denne forskriften dersom Norges folkerettslige forpliktelser ikke er til hinder for det.	YTF § 23

Vedlegg 2

Utdrag fra oppsummering av PWCs granskingsrapport

Under følger en oppsummering av forhold som tas opp i PWCs rapport som er aktuelle for innholdet i Kommunerevisjonens rapport. Kilden for oppsummeringen er byrådets pressemelding av 19.12.2007.

Det er avdekket mangler i saksbehandlingen ved Samferdselsetaten når det gjelder godkjenning av drosjesentraler, tildeling av drosjeløyver og anskaffelser av transporttjenester, som generelt medfører vesentlig risiko for uforsvarlig forvaltningskultur og brudd på likhetsprinsippet. Dette er basert på at granskingsarbeidet har vist at:

- Etaten mangler skriftlige rutiner for saksbehandlingen
- Etaten mangler rutiner for internkontroll og overvåking av saksbehandlingen
- Etaten mangler skriftlige fullmaktsregler
- Etaten mangler rutiner for etterprøving av myndighetsutøvelsen
- Det er manglende skriftlighet og dokumentasjon i saksbehandlingen
- Manglende rutiner, skriftlighet, dokumentasjon og notoritet medfører manglende mulighet for ettertidskontroll av myndighetsutøvelsen
- Kommunikasjon mot media og organisasjoner i drosjenæringen utøves på en slik måte at tilliten til etaten kan svekkes

Vi [byrådet] mener at det er avdekket forhold vedrørende saksbehandlingen i enkeltsaker som gir grunnlag for å konkludere med at det ikke er utvist forsvarlig forvaltningskultur i saksbehandlingsprosessen og de faglige vurderingene, bl.a. i skjønnsutøvelsen. Dette mener vi [byrådet] har medført at myndighetsutøvelsen ikke har etterlevd likhetsprinsippet.

Oslo kommunes etiske normer for folkevalgte og ansatte synes å være brutt når det gjelder reglene om interessekonflikt. Nærmere bestemt synes det å være avdekket opptreden i tjenestesammenheng som har medført at enkeltpersoner og virksomheter uberettiget er tilgodesett.

Våre undersøkelser har avdekket uforsvarlig forvaltningskultur, brudd på likhetsprinsippet og brudd på Oslo kommunes etiske normer i enkeltsaker.

Ledelsen for Samferdselsetaten og etatens transportseksjon er ansvarlige for at det ikke er etablert rutiner for myndighetsutøvelsen og kontroll av denne, at det er utøvet uforsvarlig forvaltningskultur som har medført brudd på likhetsprinsippet i enkeltsaker, at det kan foreligge brudd på lov om offentlige anskaffelser og kommunens anskaffelsesregelverk og at det er etablert uheldige personlige relasjoner mellom Samferdselsetatens ledelse og sentrale aktører innenfor drosjenæringen.

Vedlegg 3 Tilbakemeldinger



Oslo kommune
Næringssetaten

Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 2
0663 OSLO

Innkommert post Oslo kommune Kommunerevisjonen
- 5 MAI 2008
Saksansvarlig: <u>PER MORTEN AÆ</u> Saksnr: <u>200700726-11</u> Arkivnr: <u>26.2.2</u>

Omklassifisert av Kommune-
revisjonen
MAE

Unntatt offentlighet
Offentlighetslovens OFL § 5, 2. Ledd A

Dato: 28.04.2008

Deres ref:
200700726-4

Vår ref (saksnr):
08/00539-2

Saksbeh:
Anita I. Grønhund, 23493166

Arkivkode:
616.51

BEHANDLING AV DROSJELØYVESAKER - TILBAKEMELDING PÅ RAPPORT

Vi viser til Deres brev av 16.4.2008.

Næringssetaten har følgende tilbakemelding på foreløpig rapport:

Kommentarer til punkt. 1.1.

Antall drosjeløyver i 2007 var 1780 ordinære drosjeløyver og ca. 370 reservedrosjeløyver.

Kommentarer til punkt. 2.2. – krav som stilles til søkere av drosjeløyver.

Under *krav til vandel*, 2. avsnitt siste setning: Dokumentet blir deretter arkivert i søkerens mappe i et eget løyvearkiv.

3. avsnitt, presisering: Dom innhentes i alle tilfeller hvor dette fremkommer av politiattesten. Deretter vurderer juristen om dommen er relevant.

Kommentarer til punkt 2.3., andre avsnitt.

Presisering; I alle de ni sakene lå kopi av løyvedokument, undertegnet og godkjent av saksbehandler, ikke av søkerne.

6. avsnitt.

Vi tar Kommunerevisjonens bemerkninger til etterretning og vil heretter sende brev om avslag til søkere som avbryter kontakten om oppfyllelse av krav før tildeling av drosjeløyve.

8. avsnitt.

Når det gjelder søkere som ikke kommer videre i søkerprosessen etter ansiennitets-beregning så antar vi det er snakk om søkere som har kommet på ansiennitetslisten men som ennå ikke har tilstrekkelig ansiennitet slik at de har fått brev om oppfyllelse av krav. Alle søkere har anledning til å få korrigert sin ansiennitet etter at den midlertidige ansiennitetslisten er offentliggjort. Når den endelige listen legges ut er det ikke lenger anledning til å få korrigert ansienniteten, og ansiennitetsberegningen kan heller ikke påklages etter fvl. § 28 da dette ikke er et enkeltvedtak etter fvl. § 2 b). En ansiennitetsberegning er ikke en endring av søkerens rettigheter og plikter. Ansiennitetslisten er kun veiledende. For fremtiden vil samtlige søkere få et foreløpig svar på søknaden og informasjon angående ansiennitetsberegningen.

Krav til vandel, økonomi og faglig kompetanse

3. avsnitt: Når det gjelder manglende kvittering for politiattest så ble denne ordningen innført i den perioden kommunerevisjonen har foretatt sin kontroll. Rutinene har blitt skjerpet etter hvert som tiden har gått, og dette er noe av årsaken til at dokumentasjonen i saksmappe er ulik på dette punktet. Før ordningen ble innført ble politiattesten registrert mottatt i DocuLive og i LøyveWeb. Det fremgår også av tildelingsbrev at politiattest er mottatt og godkjent.

Det presiseres at mottatt dato på kvitteringsarket ikke er samme dato som på politiattesten. Mottatt dato er den dato politiattesten mottas av etaten, datoen på politiattesten er den datoen politiet utsteder attesten. Sistnevnte dato er utgangspunkt for politiattestens gyldighet som er 3 måneder fra utstedelse. At tre politiattester ikke var makulert etter utløpet av klagefristen var en ren forglemmelse.

Påstanden om at det manglet attest for skatter og avgifter i løyvemappene for to av søkerne kan kontrolleres mot DocuLive og LøyveWeb, hvis vi får navnet på de to søkerne.

Kommentarer til punkt. 2.4., 4. avsnitt.

Krav til hva som skal følge en søknad og hvordan ansiennitet skal dokumenteres fremgår av søknadsskjemaet. Føring av ansiennitetsbok er et stadig tilbakevendende problem, men vi mener at ansvaret her påhviler løyvehaveren. Det er med ansiennitetsboken man krever ansiennitet. Selv om vi påpeker viktigheten av at boken føres korrekt tas ikke dette på alvor før søkeren er i posisjon (har tilstrekkelig ansiennitet) for løyvetildeling. Vårt eneste virkemiddel er å ikke godkjenne ansienniteten før boken er korrekt ført, noe vi heller ikke gjør.

Det er korrekt at etaten ikke har internkontroll av ansiennitetsberegningene. I de kompliserte beregningene er det allikevel vanlig at to saksbehandlere går gjennom beregningen, også sammen med jurist. Søkeren selv får også anledning til å kommentere og supplere beregningen ved offentliggjøring av midlertidig ansiennitetsliste. Det kan forekomme at etaten har begått feil, men her har vi sikring i ordningen med midlertidig ansiennitetsliste. Hvis søkeren er uenig i ansiennitetsberegningen, har vedkommende anledning til å klage på en konkret tildeling av drosjeløyve. Ansienniteten vil da bli beregnet på nytt. Vanligvis endres ansienniteten fordi ny dokumentasjon har blitt levert inn.

Avsnitt 6: Her viser vi til siste avsnitt på side 1 i dette brev.

Første avsnitt side 18: Vi viser til påstanden om at etaten ikke har fulgt sine egne rutiner. Dette stemmer ikke. Vi viser igjen til at rutinene som ble beskrevet i intervjuet ble innført i 2007, nærmere bestemt i seksjonsmøte 31.05.07, og at disse før dette tidspunkt har vært under stadig endring og forbedring og at det derfor vil være ulik dokumentasjon i de ulike sakene.

Kommentarer til punkt 3.1.

Det presiseres at når etaten kaller tilbake et løyve på grunn av konkurs etter yrkestransportlovens § 29 (2), kan dette etter lovens ordlyd gjøres uten varsel. Etaten får sjelden beskjed hvis politiet sikter en løyvehaver for en straffbar handling. Dette på tross av at politiet har en plikt til å melde fra om dette jf. påtaleinstruksens § 5-5: "*Blir en person som driver virksomhet med offentlig tillatelse siktet for en straffbar handling som kan få betydning for tillatelsen, skal politiet straks underrette vedkommende offentlige myndighet om dette*".

Når det gjelder bruken av karantene, vil vi understreke at dette ikke har vært nødvendig i stor grad. Dette fordi relevante anmerkninger på politiattesten vil stå i minst to år lenger enn det kan gis karantene, og søker vil da uansett ikke få tildelt løyve i denne perioden.

Etaten har begrenset mulighet til å få inn tilbakekalte løyvedokumenter. Det fremgår av standardbrev at løyvedokumentet skal returneres, men dersom dette ikke etterkommes har ikke etaten ytterligere sanksjonsmulighet. Det er kun kontrollmyndigheten som har hjemmel til å inndra løyvedokumenter, jf. yrkestransportforskriftens § 17.

Kommentarer til punkt 3.3.

Siste avsnitt: Grunnen til at det ikke var innlevert erklæringer fra NAV i disse sakene var på grunn av innføringen av nye regler 01.07.2007. Søknader som hadde kommet inn før denne datoen ble behandlet etter reglene som gjaldt før 01.07.2007.

Kommentarer til punkt 3.4.

Angående kommunerevisjonens kommentar om at etaten bør ta ansvar for innhenting av nødvendig informasjon fra politiet vil vi nevne at de jf. ovennevnte, har en plikt til å melde fra til etaten hvis løyvehavere er tiltalt for straffbare handlinger. Samferdselsdepartementet har uttalt at dette er et problem i hele landet på grunn av ressursmangler hos politiet. Etaten har også vært i kontakt med politiet for å få mer informasjon derfra, uten resultat. Når det gjelder sentralene kan vi pålegge dem å gi informasjon om brudd på regelverket. Problemet er imidlertid at sentralen ikke ønsker en konflikt med løyvehavere tilsluttet sentralen, da disse ellers vil søke overgang til en annen sentral. Dette vil medføre et økonomisk tap for sentralen.

Når det gjelder innlevering av tilbakekalte løyvedokumenter viser vi til kommentarer til punkt 3.1. Når det gjelder kommunerevisjonens kommentarer til innlevering av løyvedokumenter etter opphørt bestyrerkontrakt, er det slik at den som har vært syk ofte overtar selv. Da skal ikke løyvedokumentet innleveres.

Kommentarer til punkt 4.1.

Kommunerevisjonen viser til at det ikke er fastsatt krav til rapportering fra løyvehaverne om økonomi og annet. Vi har hjemmel til å innhente informasjon til vandelsvurdering hvert femte år samt statistikk, noe som ikke automatisk tilsier at vi kan kreve inn selvangivelse. At vi fikk mulighet til å kreve side to av selvangivelsen for å kontrollere driveplikten/hovederverv i forbindelse med innhenting av drosjestatistikk, var kun et unntak. Det ble her henvist til at det var en spesiell situasjon i drosjenæringen i Oslo nå. Når det gjelder informasjon fra drosjesentralene viser vi til kommentarer til punkt 3.4. Det presiseres videre at biltilsynet er en del av Statens vegvesen.

Kommentarer til punkt 4.2.

Første avsnitt: Det presiseres at LøyveWeb inneholder informasjon om langt flere enn 400 personer slik som det står i den foreløpige rapporten. LøyveWeb inneholder informasjon om alle innehavere av alle typer løyve, samt alle søkere som har fått beregnet ansiennitet. Dette vil si ca. 3000 personer på drosjeområdet, og i overkant av 2000 på andre løyvetyper.

Når det gjelder oversikt over antall bestyrerkontrakter stemmer det ikke at etaten ikke har oversikt over dette. Oversikt finnes i LøyveWeb. Det er for tiden 57 godkjente bestyrerkontrakter. Når det gjelder antall tilbakekalte løyver viser vi til kommentarer til punkt 5.4.

Kommentarer til punkt 4.3.

Vi presiserer at sentralene ikke kan kreve inn informasjon av løyvehaverne, for eksempel om økonomiske forhold. Løyvehaverne er selvstendig næringsdrivende med rett og plikt til å drive drosjevirkksomhet. Sentralen skal i all hovedsak kun formidle turer. Det sentralen kan se er om løyvehaverne har fått klager, eller om bilen har vært i drift. Dette kan de selvfølgelig pålegges å rapportere videre til løyvemyndigheten. Når det gjelder informasjonsinnhenting fra politiet, viser vi til punkt 3.1. Når det gjelder systematisering av informasjon viser vi til kommentarer til punkt 5.4.

Kommentarer til punkt 5.

Kommunerevisjonen kom med følgende konklusjon: ”Kommunerevisjonen konkluderer med at Oslo kommune har forbedringsmuligheter når det gjelder å sikre at behandling av drosjeløyvesaker er i samsvar med gjeldende retningslinjer og regelverk. Videre konkluderes det med at praksis for innhenting av løyvedokumenter ved tilbakekallinger var mangelfull, og at systematisering av viktig informasjon fra drosjeløyvesakene kunne forbedres”. Vi er enige med kommunerevisjonen i at det er forbedringspotensial når det gjelder behandlingen av drosjeløyvesakene. Det konkluderes med at praksis for innhenting av løyvedokumenter ved tilbakekallinger var mangelfull. Her vil vi presisere at vi alltid ber om å få løyvedokumentet tilbake ved tilbakekallinger. Vi har imidlertid ingen sanksjonsmuligheter eller hjemmel til å hente inn løyvedokumentet hvis disse ikke blir innlevert frivillig. Når det gjelder dette viser vi ellers til kommentarer til punkt 3.1. Når det gjelder systematisering av informasjon viser vi til kommentarer til punkt 5.4 under.

Kommentarer til anbefalingene:

1. Det kan bli bedre kvalitetssikring av ansiennitetsberegningene, ved at to personer alltid går igjennom alle ansiennitetsberegningene, slik som det gjøres ved kompliserte beregninger. Dette er imidlertid et spørsmål om ressurser, da søknadsmengden er stor. Ved kunnngjøring i 2007 var det ca. 800 søkere som fikk beregnet sin ansiennitet.

Når det gjelder beregning av ansiennitet, er dette ikke bestemmende for en persons rettigheter eller plikter, og dermed ikke et enkeltvedtak etter forvaltningslovens § 2 b), og man har derfor ingen klagerett etter forvaltningslovens § 28. Det vil ved kunnngjøring legges ut en midlertidig ansiennitetsliste som er veiledende slik at alle ut i fra denne kan klage på ansiennitetsberegningen. Det er på denne måten uansett klagemulighet. I tillegg er det alltid mulighet til å klage på en konkret løyvetildeling, ved å påberope seg lengre ansiennitet enn den som har fått tildelt drosjeløyve. Dette innebærer at man får ansienniteten beregnet på nytt hvis man står lengre ned på ansiennitetslisten, eller ikke har søkt i det hele tatt ved kunnngjøring.

Når det gjelder politiattester har rutinene for dette vært endret flere ganger. Etter 31.05.07 har det vært slik at to personer alltid ser og godkjenner politiattestene. Attestene blir makulert når klagefristen er ute. Interne rutiner følges.

2. Når det gjelder å innhente opplysninger om eventuelle brudd på yrkestransportloven med forskrift, er det mulig å pålegge sentralene å sende inn slik informasjon. Vi viser imidlertid til kommentarer til punkt 3.4. For øvrig har vi nå opprettet en klagetelefon, der vi får inn en del henvendelser fra publikum. Når det gjelder karantene har det som tidligere nevnt under kommentarer til punkt 3.1, ikke vært hensiktsmessig å gi

karantene hvis løyvehaver mister løyvet etter dom, da dommer står på politiattesten i minimum fem år, og karantene kan gis for maksimum tre år, jf. yrkestransportforskriftens § 18. Karantene vil derfor kun være aktuelt hvis en løyvehaver mister løyvet på grunn av direkte brudd på yrkestransportloven med forskrift, eller etter brudd på drosjereglementet. Karantene er brukt ved de anledningene dette har vært hensiktsmessig. Det vil ikke være et mål i seg selv å gi flest mulig karantene. Man ser på hvert enkelt tilfelles alvorlighet og omfang.

Når det gjelder innhenting av løyvedokument ved tilbakekalling vises det til punkt 3.1, samt at etaten vil se på nye oppfølgingsrutiner.

3. Tiltak som kan forhindre ulovlige bestyrerkontrakter er en omfattende jobb, der man er avhengig av hyppig kontroll av driveplikt og hovedervert og et tett samarbeid med sentralene. Muligheten man har for å oppdage ulovlige bestyrerforhold er tips fra sentralene slik at man kan følge opp regnskap og opplysninger i arbeidsgiver-/arbeidstakerregisteret. Dette vil ikke være en sikker metode, da sentralene er lojale overfor de fleste av sine tilsluttede løyvehavere. Vi vil vurdere tiltak for å forhindre ulovlige bestyrerkontrakter.
4. Informasjonsinnhenting fra drosjesentralene kan forbedres. Man er imidlertid avhengig av at sentralene samarbeider, noe som har vært et problem tidligere. Vi viser til kommentarer om dette ovenfor.

Informasjonsinnhenting fra politiet har også vært et problem. Vi har fått signaler om at dette skyldes ressursmangler, da politiet har en plikt til å informere løyvemyndigheten hvis drosjeeiere blir tiltalt for straffbare handlinger. Vi mottar for øvrig protokoller fra politiet når de har gjennomført kontroll og oppdaget brudd på yrkestransportloven med forskrift.

Når det gjelder systematisering av informasjon over antall tilbakekallinger, har etaten i møte med ansvarlige for fagsystemet LøyveWeb bedt om at man skal kunne ta ut statistikk over antall tilbakekallinger. Antall bestyrerkontrakter kan vi finne i LøyveWeb, som nevnt over. Antall klagesaker har tidligere vært vanskelig å tallfeste uten å telle manuelt. Da vi har endret saksbehandlingsprogram fra DocuLive til Public 360 skal det nå ha blitt enklere å hente ut statistikkopplysninger. Statistikk har ikke tidligere vært etterspurt. Dette har derfor ikke vært en prioritert oppgave.

Avslutningsvis vil vi bemerke at vi ser at flere deler av saksbehandlingen kan forbedres. Dette gjelder særlig kontroll av løyvehaverne samt kvalitetssikring av ansiennitetsberegningen. I 2007 hadde vi 8000 inn- og utgående brev på seksjonen fordelt på fem saksbehandlere. Gjennomføringen av dette vil være et spørsmål om ressurser. Slik det er i dag er arbeidet med drosjesakene økende.

Til rapporten:

Informasjonen om prosjektets hensikt har vært tilstrekkelig klar. Måten kommunerevisjonen har gått frem på fremstår som grundig, lyttende og tillitsvekkende, og saksbehandlerne følte at ingen konklusjoner var lagt på forhånd. Vi har forståelse for at saksfeltet er svært detaljert å sette seg inn i. I vedlegg 1 under "Drosjeløyve", vil vi bemerke at yrkestransportlovens § 9 inneholder en feil. Det står at man *i tillegg til løyve*

etter § 4 må ha særskilt drosjeløyve. Det er ikke slik at man må ha flere ulike løyver. Overskriften "Bestyrerordning - overføring av løyve" er misvisende, da man ikke overfører et løyve ved innvilgelse av bestyrerkontrakt. Løyvet tilhører fortsatt den opprinnelige løyvehaveren. Den andre løyvehaveren har kun fått tillatelse til å bestyre løyvet over en periode.

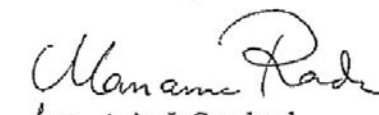
I vedlegg 2 under referanser har kommunerevisjonen oppgitt pressemelding av 19.12.2007. Til denne vil vi bemerke at PWC etter vår oppfatning ikke satte seg inn i saksfeltet på samme måte som kommunerevisjonen har gjort.

Den foreløpige rapportens konklusjoner og anbefalinger er relevante. Noen av anbefalingene vil vi ta til etterretning, og gjøre endringer på bakgrunn av. Dette gjelder innhenting og systematisering av informasjon fra sentralene og systematisering av data når det gjelder tilbakekallinger og klager. Vi har allerede bedt administrator av LøyveWeb om å systematisere tilbakekallinger. Vi har også fått nytt saksbehandlingssystem som lettere skal kunne gi oversikt over antall klager. Bestyrerkontrakter har vi oversikt over. I tillegg vil vi sende foreløpig svar til alle som søker om drosjeløyve. Dette vil bli gjort umiddelbart. Deler av saksbehandlingen er allerede tilpasset kommunerevisjonens anbefalinger, slik som behandling av politiattester, mens andre konklusjoner og anbefalinger kan kreve lovhjemmel og eventuelt omlegging av praksis og rutiner. Dette gjelder særlig innhenting av tilbakekalte løyvedokumenter samt ytterligere kontroll av løyvehavere og ulovlige bestyrerkontrakter. Vi mener at det på nåværende tidspunkt ikke er hensiktsmessig å bruke karantene i større grad enn det som gjøres.

Det er alltid nyttig å få innspill som kan forbedre saksbehandlingen. Rapporten hadde noen gjentakelser som kunne være litt forvirrende, men vi mener at vi har fått svart på alle bemerkninger.

Med hilsen


Gunnhild Hauger
...konstituerende direktør


for Anita I. Grønlund
fung.seksjonsleder



Oslo kommune
Samferdselsetaten

Innkomet post Oslo kommune Kommunerevisjonen
- 5 MAI 2008
Saksansvarlig: <u>AFK / MORTENÆ</u> Saksnr: <u>200700706-10</u> Arkivnr: <u>26.2.2</u>

Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 2
0663 OSLO

Dato: 28.04.2008

Deres ref.:

Vår ref. (saksnr.):
200801375-2

Saksbeh.:
OB, 02 180

Arkivkode:
126,2

BEHANDLING AV DROSJELØYVESAKER - FORELØPIG RAPPORT


Vi viser til deres brev av 16.april 2008. Da ansvaret for drosjeløyvesaker er overført til Næringsetaten, vil oppfølgingen av Kommunerevisjonens anbefalinger måtte gjennomføres av denne etaten.

Samferdselsetaten har følgende kommentarer til de fem hovedresultatene av undersøkelsen:

1. Samferdselsetaten er enig i at systemet for beregning av og kontroll av ansiennitet fra søkere kan forbedres.
2. "Praksis for behandling av politiattester er mangelfull." Samferdselsetaten mener at det er viktig at nevnte praksis følges opp gjennom å etablere et internkontrollsystem.
3. Samferdselsetaten er enig i at det er mangelfulle rutiner for innhenting av løyvedokumenter når et løyve er tilbakekalt, men vil påpeke at løyvemyndigheten har få sanksjonsmuligheter overfor tidligere løyvehavere i slike situasjoner.
4. "Rutiner for systematisk informasjonsinnhenting fra drosjesentralene er mangelfull." Samferdselsetaten er enig i dette, men vil påpeke at det ved flere tilfeller har vært drosjesentraler som til tross for sterkt påtrykk, har oversett opplysningsplikten de har overfor løyvemyndigheten.
5. Samferdselsetaten er enig i at praksis for informasjonsutveksling med politiet er mangelfull. Samferdselsetaten har opplevd at politiet gjennom mange år ikke prioriterer slik informasjons-utveksling. I påtaleinstruks § 5-5 er de pålagt eksempelvis å oversende oss tiltalebeslutning. Det var først i fjor sommer da politiets gjengkriminalitetsprosjekt innledet samarbeid med etaten at informasjonsutvekslingen mellom politi og løyvemyndighet ga resultater.

På generelt grunnlag vil Samferdselsetaten implementere Kommunerevisjonens anbefalinger i ulike saksbehandlingsrutiner slik at man sikrer god dokumentasjon av saksbehandlingen og en internkontroll som minimaliserer risikoen for brudd på god saksbehandlingsskikk.

Med vennlig hilsen



Knut O. Gabestad
direktør



Odd Bratteberg
avdelingsdirektør



Oslo kommune
Kommunerevisjonen

Fredrik Selmers vei 2, 0663 Oslo
Telefonnummer: 23 48 68 00
Telefaksnummer: 23 48 68 01

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