

FORVALTNINGSREVISJONS-
RAPPORT 5-2022

SAKSBEHANDLING OG JOURNALFØRING I HORISONT MILJØPARK IKS

UTARBEIDET FOR
KONTROLLUTVALGET I
ØSTRE TOTEN KOMMUNE



INNLANDET REVISJON IKS

20. april 2022
2022-447

FORORD

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet *Saksbehandling og journalføring i Horisont Miljøpark IKS* som er gjennomført på oppdrag av kontrollutvalget i Østre Toten kommune.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave som innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak (Kommunelovens § 23-3.).

Prosjektarbeidet er utført i perioden januar-april 2022 av forvaltningsrevisorene Hans Kristian Roen og Kristian Lein. Reidun Grefsrud har kvalitetssikret rapporten

Vi takker Horisont Miljøpark IKS for samarbeidet under gjennomføringen av prosjektet.

Utkast til rapport er sendt Horisont Miljøpark IKS til uttalelse. Denne er vedlagt rapporten.

Lillehammer, 20. april 2022.



Kristian Lein

Oppdragsansvarlig revisor



Hans Kristian Roen

Prosjektansvarlig revisor

INNHOLODSFORTEGNELSE

FORORD.....	2
SAMMENDRAG.....	4
1 INNLEDNING.....	6
1.1 Kontrollutvalgets bestilling	6
1.2 Formål og problemstillinger	6
2 METODE	7
3 Problemstilling 1	8
3.1 Utledning av revisjonskriterier	8
3.2 Fakta	18
3.3 Vurderinger	23
4 Problemstilling 2 og 3.....	28
4.1 Utledning av revisjonskriterier	28
4.2 Fakta	32
4.3 Vurderinger	33
5 Konklusjon og anbefalinger.....	34
5.1 Konklusjon.....	34
5.2 Anbefalinger.....	35
6 Høringsuttalelse fra Horisont.....	36

SAMMENDRAG

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å vurdere hvorvidt Horisont Miljøpark IKS fatter enkeltvedtak, fører postjournal og behandler innsyns krav i samsvar med gjeldende regelverk.

Revisjonskriteriene er hovedsakelig hentet fra forvaltningsloven, offentleglova og gjeldende renovasjonsforskrift.

Fakta grunnlaget bygger på dokumentanalyse og skriftlige svar vi har fått på spørsmål stilt til Horisont. Vi har også redegjort for de sakene som, gjennom henvendelser til kontrollutvalget i Østre Toten, dannet utgangspunktet for revisjonsarbeidet.

Revisjonen er gjennomført med utgangspunkt i tre problemstillinger. Disse samt våre konklusjoner på disse er som følger:

Problemstilling 1: I hvilken grad ivaretar Horisonts saksbehandling abonnentenes/brukernes rettigheter etter forvaltningsloven?

Revisjonen har avdekket følgende særlig problematiske forhold der abonnentenes rettigheter etter forvaltningsloven ikke blir tilstrekkelig ivaretatt:

- Horisont følger i svært liten grad forvaltningslovens regler om saksopplysning og kontradiksjon i saker om endring av standplass (oppstillingsplass for avfallsbeholdere). Det fremheves særlig at Horisont mangler rutiner/etablert praksis som sikrer at abonnent
 - gis nødvendig informasjon for å kunne ivareta sine rettslige og faktiske interesser,
 - gis en reell mulighet til å uttale seg og få sine synspunkter vurdert, og
 - gis en begrunnelse for Horisonts avgjørelse som imøtekommer abonnentens rimelige innvendinger.
- Det finnes ikke klar lovhjemmel, autoritative retningslinjer eller andre former for rettslige kriterier som kan legges til grunn for Horisonts behandling av saker om refusjon av renovasjonsavgift. Det vises da heller ikke til slike i vedtakenes begrunnelse, noe som gjør at vedtakene kan fremstå som vilkårlige. Abonnentens rett til en begrunnet avgjørelse i henhold til forvaltningsloven overholdes dermed ikke.

Det er også problematisk at

- ifølge dagens renovasjonsforskrift skal klage oversendes kommunal klagenemnd. Dette er ikke i henhold til dagens regler for klagesaksbehandling i interkommunale selskaper. Det er ikke oppnevnt en særskilt, uavhengig klagenemnd i samsvar med lovens krav.

Ellers finner revisjonen at

- Horisonts saksbehandling i saker om fritak fra den kommunale renovasjonsordningen i tilstrekkelig grad ivaretar abonnentenes rettigheter etter forvaltningsloven, og
- det ikke er grunnlag for å hevde at det foreligger noen særlig risiko ifm. Horisonts klagesaksbehandling.

Problemstilling 2: I hvilken grad følger Horisont reglene om å føre postjournal?

Så langt revisjonen har undersøkt tilfredsstillende Horisonts journalføring lovens krav. Det er ikke avdekket forhold som tilsier at det er noen betydelig risiko for manglende journalføring hos Horisont.

Problemstilling 3: Behandler Horisont innsynskrav etter gjeldende regelverk?

Det ene av de to innsynskravene hadde for lang saksbehandlingstid. De nye rutineene tilfredsstillende imidlertid kravene i lovverket, og revisjonen mener at det ikke foreligger noen betydelig risiko for svikt på dette området såfremt disse rutineene følges.

Basert på disse konklusjonene har revisjonen gitt følgende anbefalinger:

Anbefalinger til Horisont

- Horisont bør etablere rutiner som tilrettelegger for kontradiktorisk saksbehandling i saker om endring av standplass. Dette innebærer at abonnent tidlig i prosessen gis nødvendig informasjon og mulighet til å ivareta sine interesser gjennom fremlegging av rettslige og faktiske innsigelser. Horisont bør særlig påse at abonnent
 - forstår at det dreier seg om en rettslig prosess som vil kunne ende med et vedtak som kan påklages av abonnenten,
 - informeres om sin rett til å se sakens dokumenter samt be om oppsettende virkning for vedtaket, og
 - gis en reell mulighet til å uttale seg og få sine synspunkter vurdert og—så langt det er rimelig—imøtegått.

Anbefalinger til eierkommunene

- Eierkommunene bør vurdere hjemmelsgrunnlaget samt risikoen ved Horisonts praksis om å endre standplasser uten å fatte vedtak. Det bør tas stilling til om Horisont skal pålegges å fatte vedtak i slike saker.
- Behandlingen av saker om refusjon av renovasjonsgebyr bør standardiseres, og antakelig hjemles i den nye renovasjonsforskriften. Det bør enten i forskrifts form eller på annen måte gis retningslinjer for skjønnsutøvelsen i disse sakene.
- Den nye renovasjonsforskriften bør tilpasses endringene i lovverket som gjelder klagesaksbehandling i interkommunale selskap. Representantskapet bør snarlig oppnevne en særskilt, uavhengig klagenemnd som oppfyller lovens krav.

1 INNLEDNING

1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING

Med utgangspunkt i en henvendelse fra en innbygger i kommunen fattet kontrollutvalget i Østre Toten i møte den 18. juni 2021 i sak 27/2021 følgende vedtak:

*«1. Innlandet Revisjon IKS bes om å beskrive regelverk og krav til Horisont Miljøpark IKS når det gjelder journalføring og klagebehandling og vurdere hvordan selskapet har innrettet seg for å etterleve kravene.
2. Kontrollutvalgene i de øvrige eierkommunene orienteres om kontrollutvalget i Østre Toten kommune sin kontroll med selskapet.»*

Basert på dette vedtaket lagde Innlandet Revisjon IKS en prosjektplan for et forvaltningsrevisjonsprosjekt om journalføring og saksbehandling i Horisont Miljøpark IKS. Prosjektplanen ble lagt fram for kontrollutvalget i møte 27. august 2021 (sak 27/2021). Utvalget godkjente prosjektplanen.

1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med prosjektet er å vurdere hvorvidt Horisont Miljøpark IKS (heretter omtalt som Horisont) fatter enkeltvedtak, fører postjournal og behandler innsynskrav i samsvar med gjeldende regelverk. Prosjektet er gjennomført etter følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad ivaretar Horisonts saksbehandling abonnentenes/brukernes rettigheter etter forvaltningsloven?
2. I hvilken grad følger Horisont reglene om å føre postjournal?
3. Behandler Horisont innsynskrav etter gjeldende regelverk?

Avgrensninger

I prosjektplanen lød problemstilling 1 som følger: «I hvilken grad er enkeltvedtak og klager på enkeltvedtak, i tråd med forvaltningsloven og i samsvar med delegering i renovasjonsforskrift for Gjøvik-regionen?» Arbeidet med prosjektet har imidlertid vist at denne er noe uheldig innsnevret.

Bakgrunnen for innværende revisjon er Horisont «uformelle» saksbehandling, altså at de har inngått avtaler med visse abonnenter om endring av deres standplass (oppstillingsplass for avfallsbeholdere). I disse tilfeller fattes det altså ikke noe enkeltvedtak. Vi finner det derfor uheldig å begrense undersøkelsen til hvorvidt enkeltvedtak er i tråd med gjeldende regelverk. Spørsmålet bør heller angis på «sak-nivå», slik at ordlyden også omfatter saker der det ikke fattes noe vedtak.

De angivelige problemene tilknyttet Horisonts klagebehandling lar seg også naturlig knytte til saksbehandlingsregler i forvaltningsloven, da særlig veiledningsplikten og informasjonsplikten. Vi har derfor funnet det hensiktsmessig å rette første problemstilling mot Horisonts saksbehandling generelt.

2 METODE

Den første problemstillingen besvares på bakgrunn av dokumentanalyse og opplysninger fra Horisont.

Horisont fatter tre typer vedtak:

1. Vedtak om fritak fra renovasjonsordningen.
2. Vedtak om refusjon av renovasjonsgebyr.
3. Vedtak om endring av standplass, dvs. oppstillingsplass for avfallsbeholdere.

Vi har fått tilsendt og gjennomgått alle vedtak av type 2 og 3 som Horisont har fattet. De eldste er fra 2018. Det er ca. 10 av hver. Vedtakstype 1 finnes det mange flere av, så her har vi bedt om og fått tilsendt alle vedtak fattet i 2022 t.o.m. 9. mars. I tillegg har vi vært hos Horisont og tatt stikkprøver (tilfeldig utvalg) av eldre vedtak.

Horisont har til sammen bare behandlet to klagesaker; en i 2019 og en i 2020. Den ene var en klage på at Horisont ikke innvilget fritak fra renovasjonsordningen, mens den andre gjaldt vedtak om endring av standplass. Her har vi undersøkt alle saksdokumenter samt klagevedtakene.

Horisont inngår også en del avtaler med abonnenter om endring av standplass. Vi har spurt og fått svar fra Horisont om deres rutiner og praksis på dette området. Vi har i tillegg snakket med en abonnent og en representant for to andre abonnenter som oppgir å ha hatt dårlige erfaringer med Horisont ifm. endring av standplass.

For den andre problemstillingen har vi sett på selskapets postjournal/arkivsystem. Dette ble gjort i Horisonts lokaler. Journalene for januar og februar 2022 er studert særlig nøye.

Den tredje problemstillingen er besvart med utgangspunkt i innsynskrav vi har fått oversendt av Horisont, og e-post-korrespondanse mellom Horisont og avsender av den ene innsynsbegjæringen.

Siden kontrollutvalgets bestilling ber oss «beskrive regelverk», har vi brukt noe mer plass på utledning av revisjonskriterier enn det som strengt tatt er nødvendig for vurderingene.

Prosjektet er gjennomført i henhold til RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon som er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk fastsatt av Norges kommunerevisorforening. Innlandet Revisjon IKS har et internt kvalitetssikringssystem som er i samsvar med RSK 001.

Datas relevans er knyttet til om undersøkelsen representerer den virkelige situasjonen. Vi mener data som er samlet inn i denne undersøkelsen er egnet til å svare på problemstillingene. Det er likevel viktig å være oppmerksom på at de opplysninger som framkommer i rapporten nødvendigvis er et utvalg av fakta.

Med pålitelighet menes at data skal være mest mulig presise og nøyaktige. Dette er blant annet ivaretatt ved verifisering av intervjureferater, ved at det er innhentet skriftlige svar der det fremstår hensiktsmessig og ved «faktasjekk» der faktakapitlene er oversendt Horisont til uttalelse før høringen.

3 PROBLEMSTILLING 1

I hvilken grad ivaretar Horisonts saksbehandling abonnentenes/brukernes rettigheter etter forvaltningsloven?

Før vi tar for oss relevante saksbehandlingsregler er det imidlertid nyttig/nødvendig først å gjennomgå Horisonts rettslige kompetanse—dvs. i hvilken grad Horisont har myndighet til å treffe avgjørelser som får rettsvirkninger for privatpersoner—samt grunnlaget for denne kompetansen.

3.1 UTLEDING AV REVISJONSKRITERIER

3.1.1 SÆRLIG OM HORISONTS KOMPETANSE

Kommunen har etter forurensningsloven § 30 første ledd første punktum en plikt til å «sørge for innsamling av husholdningsavfall». Hvem som rent faktisk skal utføre denne oppgaven bestemmer kommunen selv i kraft av sin organisasjons- og instruksjonsmyndighet og privatrettslige autonomi/avtalefrihet. Det bemerkes for øvrig i § 83 første ledd at kommunelovens regler gjelder ved delegering av myndighet etter forurensningsloven. Delegeringsadgangen gjelder altså kompetanse til å fatte rettslig bindende vedtak, og er da ikke et spørsmål om hvem som rent faktisk utfører de praktiske oppgavene.

Hovedregelen for kommunens adgang til å delegere vedtaksmyndighet til andre rettssubjekter, dvs. rettssubjekter som ikke inngår i kommunens formelle organisasjon, fremgår av kommuneloven § 5-4. Denne lyder: «For saker som gjelder lovpålagte oppgaver, kan kommunestyret og fylkestinget delegere myndigheten til å treffe vedtak til andre rettssubjekter så langt lovgivningen åpner for det.» Forurensningsloven § 83 annet ledd gir etter lovendringen 1989 en særskilt hjemmel for delegering av vedtakskompetanse etter forurensningsloven fra kommuner til interkommunale selskaper. I bestemmelsen heter det at «Når særlige hensyn taler for det, kan kommunestyret og fylkestinget delegere myndighet til å treffe enkeltvedtak til henholdsvis kommunale/interkommunale og fylkeskommunale/interfylkeskommunale selskaper.»

Det fremgår av FOR-2017-10-30-1724 (*Forskrift om renovasjon av husholdningsavfall, Gjøvik, Østre Toten, Vestre Toten, Nordre Land og Søndre Land kommuner, heretter kalt renovasjonsforskriften*) § 3 at Horisont av kommunestyrene i eierkommunene er tildelt driftsansvar for renovasjonsordningen. Etter annet og tredje punktum delegerer kommunene, med hjemmel i forurensningsloven § 83, oppgaver «og myndighet til å treffe enkeltvedtak etter denne forskrift, til Horisont Miljøpark IKS. Der det ikke fremgår at myndigheten er delegert har kommunene selv myndighet».

Horisonts kompetanse til å fatte enkeltvedtak, dvs. «et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer» jf. fvl. § 2 første ledd bokstav b, fremgår hovedsakelig av renovasjonsforskriften.

3.1.1.1 Fritakssaker

Boliger står av og til, av ulike grunner, tomme, og det oppstår da spørsmål om abonnenten kan fritas fra renovasjonsordningen (med tilhørende gebyrplikt) for den aktuelle boenheten.

Det fremgår av renovasjonsforskriften § 22 annet ledd at Horisont kan fatte vedtak om slikt fritak. Etter bestemmelsens første ledd innvilges normalt ikke fritak fra den kommunale renovasjonsordningen «for bebodde boenheter og fritidsboliger som er i bruk, og i en beboelig stand».

For behandlingen av *fritakssaker* har eierkommunene også utarbeidet egne retningslinjer. Disse inneholder først og fremst praktisk informasjon, men det fremgår særlig av punkt 4. visse føringer for Horisonts skjønnsutøvelse. Det sies her at «Søknad om fritak innvilges normalt ikke med mindre eiendommen er fraflyttet og ikke skal tas i bruk som bolig innen 3 måneder. Fritak innvilges ikke dersom det er planer om salg av eiendommen eller dersom søknaden gjelder en fritidseiendom.»

3.1.1.2 Standplassaker

Renovasjonsforskriften § 11 angir Horisonts hjemmel for å fatte vedtak i saker om endring av standplass. I fjerde ledd sies det at «Abonnenter som bor langs private adkomstveger som ikke er av tilfredsstillende standard, vil etter pålegg fra Horisont Miljøpark IKS, måtte flytte oppsamlingsenheter til nærmeste adkomstveg med godkjent standard.» Det må her være underforstått at det bare kan fattes vedtak om ny standplass dersom det er lovlig å ta i bruk den aktuelle standplassen. Dette forutsetter avtalemessig tillatelse fra grunneier eller ekspropriasjon av eiendommen.

3.1.1.3 Regulering av oppsamlingsenheter

Horisont har også ifølge renovasjonsforskriften § 10 kompetanse til å fatte visse typer beslutninger om oppsamlingsenheter. Blant annet kan de «bestemme at flere abonnenter skal benytte felles beholdere», jf. fjerde strekpunkt, og de kan på visse vilkår «pålegge abonnenten å øke volumet eller antallet på oppsamlingsenheter» jf. syvende strekpunkt.

Revisjonen finner det noe usikkert om den type avgjørelser som skal gjøres etter § 10 er enkeltvedtak jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Antakelig er i alle fall avgjørelser om å pålegge abonnent å øke volum på sin enhet ikke enkeltvedtak: Et enkeltvedtak er en «avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet» og som «gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer» jf. fvl. § 2 første ledd bokstav b jf. bokstav a. Det er klart at avgjørelser som nevnes i renovasjonsforskriften § 10 treffes under utøving av offentlig myndighet, men pålegg om å øke volumet på enheter griper tilsynelatende ikke inn i abonnentenes rettsfære; altså endrer de ikke abonnentens rettigheter eller plikter. Dette kommer av at den interkommunale renovasjonsordningen allerede er tvungen, se renovasjonsforskriften § 2 m.m., og slike avgjørelser følger bare opp abonnenters tvungne plikter.

Ting stiller seg noe annerledes for pålegg om å dele avfallsbeholder med nabo. Slike avgjørelser kan blant annet oppleves som minst like inngripende som et pålegg om å måtte flytte avfallsbeholdere (f.eks. kan det tenkes at det vil oppstå konflikt fordi én nabo kaster mer enn den andre, eller at de har ulike oppfatninger av hvor rene beholderne bør være). Bestemmelsen er også bygget opp slik at det angis en hovedregel som Horisont kan gjøre unntak fra («Hver boenhet skal i utgangspunktet ha et sett oppsamlingsenheter, men Horisont Miljøpark IKS kan bestemme at flere abonnenter skal benytte felles beholdere»). Begge disse momentene taler for at slike avgjørelser er enkeltvedtak.

3.1.1.4 Gebyrsaker

Horisont kan i tillegg fatte vedtak om refusjon av renovasjonsgebyr i visse tilfeller der abonnenten ikke har fått de ytelser fra Horisont som vedkommende har rett til (i praksis; manglende tømming). Denne vedtaksmyndigheten i gebyrsakene er ikke hjemlet i renovasjonsforskriften, men er tillagt Horisont av eierkommunene.

Revisjonen kan ikke se at det foreligger klar hjemmel i lov eller forskrift, og heller ikke andre retningslinjer for praktiseringen av denne vedtaksmyndigheten. Det rettslige grunnlaget for krav om refusjon av renovasjonsgebyr fremstår dermed som forholdsvis uklart.

Vi er imidlertid ikke i tvil om at kravet *kan* forankres i rettskilder. Alminnelige berikelses- og restitusjonshensyn taler klart for at vederlaget for en tjeneste skal erstattes dersom tjenesten ikke leveres. Dette kompliseres noe av at deler av gebyret gjelder ting som ikke knytter seg direkte til tjenesten, som f.eks. drifting av miljøstasjoner. Det må antas at restitusjonskravet bare gjelder den del av gebyret som skal dekke den mangelfulle tjenesten.

I tillegg må det antas at terskelen for prisavslag/erstatning for mangler ved en lovpålagt offentlig tjeneste ligger langt høyere enn for mangler ved private tjenester. Dette blant annet fordi det i disse tilfeller ikke foreligger noen avtale som gir rett til tjenesteutførelse av en bestemt standard. Lovbestemmelser som pålegger kommunen plikter til f.eks. innhenting av avfall legger seg normalt også på et idealnivå, som det er meningen at kommunen skal strekke seg etter—ingen forventer plettfri utførelse. Saksmengden ville for øvrig mangedoblet seg dersom det ble lagt til grunn en slik forventning, der enhver mangel ville utløse rett til prisavslag/erstatning hos de rammede abonnentene. De nevnte momenter taler klart for at refusjon av renovasjonsgebyr kun bør innvilges i unntakstilfeller.

3.1.1.5 Uformelle avtaler om endring av standplass

Horisont oppgir at de forstår sitt mandat (sin delegerte kompetanse) slik at de i tillegg til å kunne fatte vedtak etter renovasjonsforskriften § 11 om endring av standplass, alternativt kan oppnå samme resultat ved å inngå avtale med abonnent.

Revisjonen finner at Horisonts hjemmel til å inngå slike avtaler er noe uklar. En full utredning av spørsmålet vil sprengte denne revisjonens grenser. Vi mener dessuten at svaret på spørsmålet i liten grad vil få betydning for våre konklusjoner, vurderinger og anbefalinger ettersom Horisont uansett bør rette seg etter saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven. Vi finner det imidlertid hensiktsmessig å foreta en noe forenklet vurdering av temaet.

Etter alminnelig forvaltningsrettsteori må enhver forvaltningshandling enten være hjemlet i *lov*, i forvaltningens *organisasjons- og instruksjonsmyndighet*, eller i forvaltningsorganets såkalte *private autonomi*. I dette siste begrepet ligger den selvbestemmelse både personlige (mennesker) og upersonlige rettssubjekter (foretak) har i kraft å være egne og frie (autonome) rettssubjekter. Det er i kraft av denne autonomien vi kan inngå rettslig bindende avtaler, eller råde over vår eiendom. Også kommuner har slik privat autonomi, se blant annet kommuneloven § 2-1 annet ledd.

Dersom Horisont har rettslig grunnlag for å fatte bindende avtaler med abonnenter om endring av standplass, må dette kunne utledes fra deres private autonomi. Denne er imidlertid ikke absolutt. Den delen av Horisonts

virkeområde som går på drifting av renovasjonsordningen er i sin helhet utledet fra eierkommunenes myndighet. I denne sammenheng må derfor de regler som båndlegger kommunenes utøvelse av sin private autonomi også gjelde for Horisont. Spørsmålet blir så om Horisont, i kraft av den myndighet de har fått delegert fra eierkommunene, faktisk har hjemmel for å inngå rettslig bindende avtaler med abonnenter om oppsetting av ny standplass.

Grunnen til at det normalt må fattes enkeltvedtak i saker om endring av standplass er at de eiendommer som omfattes av renovasjonsordningen har en rettslig bestemt standplass. Rettslig sett er denne standplassen (altså retten til å få avfall hentet på et bestemt sted) en rettighet vedheftende eiendommen, som antakelig har sitt grunnlag enten i gammel avtale eller en form for sedvane. Endringer i denne rettsstilstanden gjelder således «rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer», og omfattes da av definisjonen av et enkeltvedtak i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b.

Det er klart at abonnenter kan bli enige med Horisont om at de skal ta i bruk en ny standplass. Spørsmålet er imidlertid om en slik avtale vil endre rettsstilstanden, altså være rettskraftig (eller om abonnenten når som helst kan kreve gjenoppretting av den opprinnelige situasjonen). Dette avhenger av om Horisonts private autonomi (som i dette henseende er underlagt samme begrensninger som eierkommunenes private autonomi) hjemler inngåelsen av denne type bindende avtaler. For å avgjøre dette må situasjonen vurderes opp mot de føringer som finnes for å avgjøre grensen for det offentliges private autonomi.

Høyesteretts dom 16. desember 2021 A (HR-2021-2510-A) er her av interesse. Dommen dreier seg om en kommune kan vedta forbud mot utleie av el-sparkesykler på kommunens grunn i kraft av sin private autonomi, eller om dette krever vedtak. Dommen i seg selv skiller seg fra vår sakstype på flere punkter, men Høyesterett går her ganske langt i å beskrive rettsstilstanden for spørsmålet om grensen for det offentliges private autonomi, og dommen gir dermed en viss veiledning for vår sakstype.

Med bakgrunn i Høyesteretts gjennomgang i nevnte dom kan vi oppstille følgende momenter for vurderingen.

1. Dreier det seg om det offentliges forretningsdrift? I så tilfelle har det offentlige i stor grad samme avtalefrihet som private.
2. Er avgjørelsen truffet under utøving av offentlig myndighet, dvs. vedgår det påbud, forbud, fritak eller tillatelse? Dette taler normalt for at vedtak må fattes.
3. Taler rettssikkerhetshensyn for at det bør fattes vedtak?

Det kan altså til en viss grad settes opp et skille mellom det som kan kalles «området for det offentliges forretningsdrift» på den ene siden (hvor det offentlige i stor grad står fritt til å inngå avtaler), og «myndighetsutøvelse» på den annen (hvor det normalt må fattes vedtak). Avtaler på det første området kjennetegnes blant annet ved at de ofte er balanserte, og angir rettigheter og plikter for begge parter. Avtaler som kun fastslår at den ene part pålegges å gjøre eller unnlate å gjøre noe vil derimot normalt falle i den andre kategorien. Typisk vil også avtaler «på områder hvor det offentlige skal dekke grunnleggende behov for innbyggerne, som på helse-, omsorgs- og utdanningssektoren, ofte bli regnet som myndighetsutøving» (avsnitt 68 i den nevnte dommen).

Det er forholdsvis klart at renovasjonsordningen ikke er del av kommunenes forretningsvirksomhet. Ordningen eksisterer ikke av kommersielle hensyn, men kun for å oppfylle kommunenes plikter etter forurensningsloven.

Dette taler normalt mot at kommunene, dvs. Horisont, kan endre rettstilstander ifm. renovasjonsordningen på privatrettslig grunnlag (altså gjennom avtaler).

På den annen side har rettsforholdet rundt standplassene normalt oppstått på avtalemessig grunnlag, og det kan da anføres at det bør kunne endres på samme måte.

Mot dette kan det imidlertid argumenteres med at det opprinnelige avtaleforholdet innebar plikter og rettigheter for begge parter, mens en senere endring i praksis ofte utelukkende vil forverre situasjonen for den ene parten (rettslig sett, om ikke annet), og begunstige den andre (Horisont).

Dette tar oss så videre til rettssikkerhetshensyn. En avgjørelse om at det må tas i bruk ny standplass kan for mange være svært tyngende. Mange har også lite kunnskap om sine rettigheter i møte med det offentlige, og vil da lett kunne føle seg maktesløse når representanter fra det offentlige kommer og vil gjøre en slik endring. Det kan da tenkes at det vil kunne komme i stand avtaler som den private part har følt seg tvunget til å gå med på. Denne risikoen taler klart for at denne type avgjørelse bør komme i stand i de ordnede og forutberegnelige former som forvaltningsloven oppstiller.

Av ovennevnte følger at det er vanskelig å lage en klar konklusjon på spørsmålet om Horisont har hjemmel til å inngå rettslig bindende/rettskraftige avtaler med abonnenter om at det skal opprettes ny standplass. Vi har ikke funnet rettskilder som avgjør spørsmålet, og er generelt usikre på om spørsmålet har noe klart svar. Vurderingen ovenfor tar for seg noen momenter som er relevante, men den er overhodet ikke fullstendig. Spørsmålet bør antakelig vurderes av eierkommunene som ledd i arbeidet med den nye renovasjonsforskriften.

3.1.2 SÆRLIG OM HORISONTS PLIKTER ETTER FORVALTNINGSLOVEN

3.1.2.1 Lovens anvendelsesområde

Forvaltningsloven «gjelder den virksomhet som drives av forvaltningsorganer når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov. Som forvaltningsorgan regnes i denne lov et hvert organ for stat eller kommune. Privat rettssubjekt regnes som forvaltningsorgan i saker hvor det treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift» jf. § 1.

Interkommunale selskaper organisert etter lov 29. januar 1999 nr. 6 om interkommunale selskaper (IKS-loven) regnes som egne rettssubjekter på linje med offentlig eide aksjeselskaper, og må vurderes på samme måte, altså er de «privat rettssubjekt» i forvaltningslovens forstand. Dersom de treffer vedtak omfattes de dermed i utgangspunktet av forvaltningsloven. Det kan også tenkes at eier- og styrkeforholdene i selskapet er slik at organet reelt er «organ for stat eller kommune» slik at de faller innenfor loven på grunn av karakteren av den virksomhet de driver. Det er allikevel ikke slik at alle bestemmelser i forvaltningsloven kommer til anvendelse for et interkommunalt selskap, men samtidig er systemet lagt opp slik at kommunen ikke kan begrense sine plikter, og slik sett forringe borgernes rettssikkerhet/rettstilstand, ved å delegere vedtaksmyndighet til et privat rettssubjekt. Regler som sikrer innbyggenes rettsstilling i møte med det offentlige etter forvaltningsloven gjelder følgelig for interkommunale selskapet som har fått delegert vedtaksmyndighet fra en kommune.

Etter forvaltningsloven § 3 første ledd får kapitlene 4-6 anvendelse «i saker som gjelder enkeltvedtak». De bestemmelser i forvaltningsloven som fremstilles i det følgende er fra kapitlene 4-6, med unntak av den generelle veiledningsplikten som i utgangspunktet gjelder for all forvaltningsvirksomhet jf. § 1.

3.1.2.2 Den generelle veiledningsplikten

Ethvert forvaltningsorgan har en veiledningsplikt. Denne er nedfelt i forvaltningsloven § 11, som lyder:

Forvaltningsorganene har innenfor sitt sakområde en alminnelig veiledningsplikt. Formålet med veiledningen skal være å gi parter og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte. Omfanget av veiledningen må likevel tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet.

Forvaltningsorganer som behandler saker med en eller flere private parter, skal av eget tiltak vurdere partenes behov for veiledning. Etter forespørsel fra en part og ellers når sakens art eller partens forhold gir grunn til det, skal forvaltningsorganet gi veiledning om:

- a. gjeldende lover og forskrifter og vanlig praksis på vedkommende sakområde, og
 - b. regler for saksbehandlingen, særlig om parters rettigheter og plikter etter forvaltningsloven.
- Om mulig bør forvaltningsorganet også peke på omstendigheter som i det konkrete tilfellet særlig kan få betydning for resultatet.

Uavhengig av om sak pågår, plikter forvaltningsorganet innen sitt sakområde å gi veiledning som nevnt i annet ledd til en person som spør om sine rettigheter og plikter i et konkret forhold som har aktuell interesse for ham.

Dersom noen henvender seg til urette myndighet, skal det forvaltningsorgan som mottar henvendelsen, om mulig vise vedkommende til rett organ. Inneholder en henvendelse til et forvaltningsorgan feil, misforståelser, unøyaktigheter eller andre mangler som avsenderen bør rette, skal organet om nødvendig gi beskjed om dette. Organet bør samtidig gi frist til å rette opp mangelen og eventuelt gi veiledning om hvordan dette kan gjøres.

Kongen kan gi nærmere bestemmelse om utstrekningen av veiledningsplikten og om den måten veiledningen skal ytes på.

Dette suppleres blant annet av NUT 1958:3 (lovforarbeid) s. 442 hvor det sies at: «Veiledningsplikten kan bli aktuell når en part eller en annen interessert ber om nærmere opplysninger. I forhold til en part plikter myndighetene også uten at det foreligger uttrykkelig anmodning om det, å gi all den veiledning som er nødvendig for at han skal unngå feil eller forsømmelser.», «Veiledningen kan ellers gå ut på å gi muntlige råd og anvisninger eller hjelpe til med utfylling av enklere søknader.» og «Omfanget og formene for den veiledning som skal ytes, må ellers nærmere reguleres i tjenesteforskrifter og avpasses etter forholdene på de ulike forvaltningsområder.»

3.1.2.3 Krav som stilles til enkeltvedtak

Nedenfor gjennomgås krav som får anvendelse for alle vedtak fattet av Horisont.

3.1.2.3.1 Begrunnelse

«Enkeltvedtak skal grunngis. Forvaltningsorganet skal gi begrunnelsen samtidig med at vedtaket treffes» jf. forvaltningsloven § 24 første ledd. Kravene til begrunnelsens innhold fremgår av § 25, som lyder:

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

I begrunnelsen skal dessuten nevnes de faktiske forhold som vedtaket bygger på. Er de faktiske forhold beskrevet av parten selv eller i et dokument som er gjort kjent for parten, er en henvisning til den tidligere framstilling tilstrekkelig. I tilfelle skal det i underretningen til parten vedlegges kopi av framstillingen.

De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, bør nevnes. Er det gitt retningslinjer for skjønnsutøvingen, vil i alminnelighet en henvisning til retningslinjene være tilstrekkelig

Om bestemmelsens tredje ledd første punktum, som lyder «De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, bør nevnes.», har Høyesterett uttalt at: «Formuleringen er generell, men det er klart at kravene som stilles til begrunnelsen må avpasses etter hvor inngripende vedtaket er, jf. blant annet Rt-2000-1056. Det må fremgå at det er foretatt et skjønn, jf. Rt-2010-376, og at de relevante hovedhensynene er vektlagt, jf. Rt-1995-738», se Rt. (Norsk Rettstidende) 2011 s. 111 avsnitt 51. Tilsvarende sies det på side 1063 i Rt. 2000 s. 1056 at

Hvor detaljerte krav som skal stilles, må etter min mening bero på vedtakets karakter. Det kan ikke, slik staten anfører, bare oppstilles to kategorier vedtak slik at det alltid er tilstrekkelig å etterleve hva som følger direkte av ordlyden i forvaltningsloven § 25 tredje ledd med mindre vedtaket er så inngripende at det skjerpete begrunnelseskravet som særlig er fastslått i Isene-dommen, Rt-1981-745, kommer til anvendelse. Kravet må avpasses etter hvor inngripende vedtaket er.

Dommene gjør det klart at det er inngripelsesgraden i det konkrete tilfellet som skal vurderes, og ikke inngripelsesgraden for den generelle sakstypen. Altså kan kravene variere for samme type saker.

Det finnes også ulovfestede krav til sakligheten av de momenter begrunnelsen bygger på. Kjernen i dette er at begrunnelsen skal fremstå som rimelig for alminnelig rasjonelle mennesker. Sammenholdt med den generelle retten til å bli hørt og få sitt synspunkt vurdert (kontradiksjon) samt forvaltningsorganets plikt til å sørge for en fullstendig opplysning av saken, som blant annet er nedfelt i § 17 (som presenteres under), kan det sies at begrunnelsen, ideelt sett, også skal virke overbevisende på den som treffes negativt av vedtaket dersom denne betrakter den objektivt. Det er nettopp dette, at begrunnelsen skal være saklig og imøtegå hensyn som taler for et motsatt utfall, som sikrer tillit til forvaltningsorganet og aksept av vedtaket.

Av effektivitetshensyn anerkjennes et unntak fra plikten til å gi begrunnelse som foreskrevet i § 24 i de tilfeller der den private part fullt ut har fått medhold i sitt krav/innvilget sin søknad. I disse tilfeller må det imidlertid være klart at parten ikke har noen rimelig grunn til å ønske en begrunnelse, se Ot.prp.nr.38 (1964-1965) s. 82.

3.1.2.3.2 Opplysninger om klageadgang m.m.

Ved underretningen om vedtaket skal forvaltningsorganet etter § 27 tredje ledd opplyse om at vedtaket kan påklages etter § 28, samt *klagefrist*, *klageinstans*, den nærmere *fremgangsmåte* ved klage og retten til å se sakens dokumenter som er nedfelt §§ 18 til 19. Etter tredje ledd annet punktum skal det også informeres om adgangen til å be om at *gjennomføringen av vedtaket utsettes* (gis *oppsettende virkning*), jf. § 42 første ledd dersom vedtaket kan tenkes gjennomført til skade for parten før klagesaken er avgjort.

Det fremgår av lovavdelingens tolkningsuttalelse «§ 27 – Om kravet etter forvaltningsloven til å gi informasjon om klageadgang», datert 30.06.2016, at de samme effektivitetshensyn som begrunner det nevnte unntaket fra plikten til å gi begrunnelse, også begrunner at det kan oppstilles et unntak fra plikten til å opplyse om klageadgang i de saker der den private part har fått fullt medhold og ikke kan antas å ha noen rimelig grunn til å klage. Det uttales at

Ordlyden i forvaltningsloven § 27 tredje ledd er riktignok i utgangspunktet klar, men når de rettssikkerhetshensynene som begrunner regelen, ikke gjør seg gjeldende, kan vi ikke se at det bør være noen plikt for forvaltningen til å opplyse om klageadgang mv. der parten har fått innvilget en søknad fullt ut. Vi understreker imidlertid at dette bare gjelder der parten har fått fullt medhold. Ved for eksempel delvis innvilgelse av en søknad må plikten til å opplyse om klageadgangen overholdes.

Klagefrist

Fristen for å klage er tre uker fra det tidspunktet underretning om vedtaket er kommet frem til vedkommende part jf. § 29 første ledd. Dersom fristen er oversittet, men parten eller hans fullmektig ikke kan lastes for å ha oversittet fristen, for å ha drøyd med klage etterpå, eller det av særlige grunner er rimelig at klagen blir prøvd, kan klagen tas under behandling.

Klageinstans

For enkeltvedtak som er truffet av egne rettssubjekter som har fått overført myndighet fra kommunen eller fylkeskommunen, herunder interkommunale selskaper, er klageinstansen fra og med lovendringen i 2019 én eller flere særskilte klagenemnder som er oppnevnt av det øverste organet i rettssubjektet jf. § 28 annet ledd andre punktum. Alternativet «flere særskilte klagenemnder» er aktuelt dersom man trenger flere nemnder med ulik kompetanse. De saker Horisont behandler er såpass like at det vanskelig kan tenkes behov for flere klagenemnder, ergo antar revisjonen at det i Horisonts tilfelle skal være oppnevnt én særskilt klagenemnd. Se særlig NOU 2016:4 s. 206-207 og Prop.46 L (2017-2018) s. 180 for bakgrunnen for bestemmelsen.

Valg, sammensetning og fremgangsmåte for oppnevning av klagenemnd er ikke nærmere regulert i lov eller forarbeider, ut over at den må oppnevnes av «det øverste organet i rettssubjektet» (§ 28 annet ledd andre punktum *i. f.*), altså representantskapet jf. IKS-loven § 6 jf. § 7. Eierkommunene har således betydelig frihet her. De rettssikkerhetshensyn som klageretten er ment å ivareta forutsetter imidlertid at klageinstansen reelt skal være en annen instans enn underinstansen (instansen som fattet vedtaket). Det må også antas at ordet «særskilt» i § 28 annet ledd andre punktum innebærer at klageinstansen må ha tilstrekkelig grad av organisatorisk uavhengighet fra underinstansen. Det avgjørende må være at klageinstansens interesser ikke sammenfaller med underinstansens, f.eks. ved at klageinstansen lider anseelsestap ved å gi klager medhold. Dette er hovedsakelig hentet fra Sivilombudsmannens uttalelse 20.1.2020 (2019/3089).

Klagesaksbehandlingen (fremgangsmåte)

Klagen skal etter forvaltningsloven § 33 andre ledd først behandles av det organ som har fattet vedtaket (underinstansen). Organet skal etter annet ledd første punktum foreta de undersøkelser som klagen gir grunn til og den kan oppheve eller endre vedtaket dersom den finner klagen begrunnet. Underinstansen skal også i henhold til bestemmelsens annet punktum, avgjøre om vilkårene for å behandle klagen foreligger, herunder om det er klaget innen fristen, og den skal avvise klagen dersom dette ikke er tilfellet. Dersom vilkårene foreligger,

men underinstansen ikke finner grunn til å ta klagen til følge, skal klagen forberedes for og oversendes klageinstansen, se fjerde ledd.

Formkrav (fremgangsmåte)

En formelt riktig klage, dvs. erklæringen om klage, skal etter § 32

- (a) fremsettes for det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket; dersom muntlig klage er tillatt, skal erklæringen settes opp skriftlig av vedkommende forvaltningsorgan;
- (b) være undertegnet av klageren eller hans fullmektig (...);
- (c) nevne det vedtak som det klages over, og om påkrevet gi opplysninger til bedømmelse av klagerett og av om klagefrist er overholdt;
- (d) nevne den endring som ønskes i det vedtak det klages over.

Etter annet ledd bør erklæringen også nevne de grunner klagen støtter seg til. Det fremsettes videre i bestemmelsens tredje ledd at «Inneholder en erklæring om klage feil eller mangler, setter forvaltningsorganet en kort frist for rettelse eller utfylling.» Organet har altså en handlingsplikt dersom det er mangler ved klagen. Dette må også sees i lys av alminnelige veiledningsplikt etter § 11 og forvaltningens alminnelige plikt til å besvare henvendelser jf. § 11a, samt ulovfestede krav til saksbehandlingens forsvarlighet.

Oppsettende virkning

Det fremgår av forvaltningsloven § 42 første ledd første punktum at «Underinstansen, klageinstans eller annet overordnet organ kan beslutte at vedtak ikke skal iverksettes før klagefristen er ute eller klagen er avgjort.» En part skal informeres om denne muligheten dersom vedtaket kan tenkes gjennomført til skade for parten jf. § 27 tredje ledd annet punktum. Det følger av forvaltningens veiledningsplikt at en ren henvisning til § 42 normalt ikke er tilstrekkelig. Det må sies nok til at abonnenten forstår hva denne retten innebærer.

3.1.2.4 Regler og hensyn som særlig får betydning i saker om endring av standplass

Fritakssaker og gebyrsaker har til felles at de begge igangsettes ved søknad/henvendelse fra abonnent. Særlig fritakssakene behandles også etter et forholdsvis enkelt og klart regelverk, noe som skaper liten risiko for saksbehandlingsfeil. Saker om endring av standplass (renovasjonsforskriften § 11) er derimot mer kompliserte da de som utgangspunkt igangsettes av Horisont selv, og i tillegg innebærer flere potensielle konfliktmomenter og større grad av skjønnsutøvelse. Dette aktualiserer visse regler og hensyn som i liten grad får konkret betydning for de andre sakstypene.

Det må også bemerkes at forvaltningslovens saksbehandlingsregler kommer til anvendelse, ikke bare der hvor det faktisk fattes enkeltvedtak, men også i saker der det *kan*, dvs. der det er en hypotetisk mulighet for at det vil, fattes enkeltvedtak. Dette ligger blant annet i ordlyden i forvaltningsloven § 3 første ledd hvor det står at kapitlene 4-6 kommer til anvendelse i saker «som gjelder enkeltvedtak»; altså ikke i saker der det *fattes* enkeltvedtak. Det at saken behandles uformelt innebærer da ikke i sin alminnelighet at forvaltningslovens regler kan omgås dersom man er på et område der det *kan* fattes enkeltvedtak.

3.1.2.4.1 Saksopplysning og kontradiksjon

Det organ som fatter enkeltvedtak plikter å «påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes» jf. § 17 første ledd første punktum. Etter paragrafens tredje ledd innebærer dette blant annet at partene bør «gjøres kjent med opplysninger av vesentlig betydning som det må forutsettes at de har grunnlag og interesse for å uttale

seg om, og som parten etter §§ 18 til 19 har rett til å gjøre seg kjent med. Ved avveiningen skal legges vekt på om rask avgjørelse er ønskelig og om hensynet til parten er tilstrekkelig varetatt på annen måte, for eksempel ved at han er gjort kjent med retten etter §§ 18 til 19 til å se sakens dokumenter.» (forvaltningslovens §§ 18 til 19 regulerer partenes rett til å gjøre seg kjent med saksdokumenter). Dersom det unnlates å informere en part om en slik opplysning som omfattes av § 17 tredje ledd, dvs. opplysning av vesentlig betydning som det må forutsettes at parten har grunnlag og interesse for å uttale seg om, må dette etter alminnelig god saksbehandlingskikk formodentlig grunngis i vedtaket.

Prinsippet om at det skal etterstrebes en fullstendig saksopplysning begrunnes ikke bare i at man vil oppnå et materielt riktig resultat, men skal også ivareta folks tillit til og aksept av forvaltningens maktutøvelse. Folk flest er mer tilbøyelige til å akseptere vedtaket dersom det har vært en forutgående prosess der de selv har deltatt, fått fremmet sine interesser, og sett at disse har blitt underlagt en betryggende vurdering—selv der de ikke har vunnet frem. Forvaltningssystemets suksess bygger i stor grad på tillit, og denne settes på prøve der hvor folk *føler* seg utsatt for vilkårlig behandling; uavhengig av om forvaltningsorganet har retten på sin side.

3.1.2.4.2 Forhåndsvarsel

Etter forvaltningslovens system er forhåndsvarsel det middel som normalt skal brukes for å involvere sakens parter i saksbehandlingen. Det fremgår av forvaltningsloven § 16 at første ledd første og tredje punktum at «Part som ikke allerede ved søknad eller på annen måte har uttalt seg i saken, skal varsles før vedtak treffes og gis høve til å uttale seg innen en nærmere angitt frist.» og «Fristen løper fra den dag varslet er avsendt, når ikke annet uttrykkelig er sagt.» Dette forhåndsvarselet «skal gjøre greie for hva saken gjelder og ellers inneholde det som anses påkrevd for at parten på forsvarlig måte kan vareta sitt tarv.» jf. andre ledd første punktum. Varselet gis normalt skriftlig, men dersom dette er særlig byrdefullt kan det gis muntlig eller på annen måte jf. annet og tredje punktum.

Vedtaksmyndigheten har altså ikke plikt til å sende forhåndsvarsel dersom parten «på annen måte har uttalt seg i saken». Den nærmere anleggelsen av innholdet i denne formuleringen må gjøres på bakgrunn av formålet med bestemmelsen om at det skal sendes forhåndsvarsel. Forvaltningslovutvalget formulerer dette som følger: «Formålet med forhåndsvarselet er å sette parten i stand til å forstå saken og eventuelt ta til motmæle med faktiske eller rettslige innsigelser», se NOU 2019:5 s. 333. Dersom dette allerede er oppnådd uten forhåndsvarsel, trenger man heller ikke å sende det.

Det ligger i dette at det at en borger (i denne forvaltningsrevisjonens tilfelle—en abonnent) har vært i kontakt med en representant for det organ som skal fatte vedtaket, ikke automatisk medfører at plikten til å sende ut forhåndsvarsel bortfaller. Dette skjer først når kontakten har vært av en slik karakter at det må antas at parten forstår at det dreier seg om en sak som kan føre til et for parten bindende vedtak, samt at denne er seg bevisst sine rettigheter i saken.

3.1.3 REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLING 1

1. Berørte parter bør underrettes om fattede vedtak samtidig som de gis begrunnelse for vedtaket og informasjon om klageadgang, klageinstans og den nærmere fremgangsmåten ved klage, samt om retten til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter. Dersom vedtaket kan tenkes gjennomført til skade for

parten før klagesaken er avgjort, skal det også informeres om muligheten for å oppnå oppsettende virkning.

2. Når Horisont ser behov for å flytte en standplass bør selskapet sørge for at saken blir så godt opplyst som mulig, blant annet ved å tilrettelegge for en kontradiktorisk saksbehandling i tråd med forvaltningslovens system. Dette innebærer at abonnent enten gjennom forhåndsvarsel eller på annen måte gis den informasjon vedkommende trenger for å ivareta sine interesser, herunder om dennes rett til å uttale seg.
3. Når klage mottas bør Horisont uten ugrunnet opphold vurdere om klagen skal tas til følge. Dersom den ikke tas til følge, bør den forberedes for og oversendes særskilt klagenemnd snarest mulig. Dersom klagen lider av formfeil bør Horisont—i rimelig grad—veilede abonnenten slik at denne får sin klage behandlet.

3.2 FAKTA

Først omtaler vi enkeltvedtakene. Formålet med dette er å gi litt generell informasjon om de ulike vedtakstypene. Deretter tar vi for oss innholdet i vedtakene. Her presenteres de sentrale data som skal vurderes opp mot revisjonskriterium 1. Revisjonskriterium 2 knytter seg direkte til standplassakene, og vi har derfor gått noe dypere inn i denne sakstypen under en egen overskrift (nivå 2). Til slutt følger en beskrivelse av Horisonts klagesaksbehandling, der vi tar sikte på å presentere de fakta som skal vurderes opp mot kriterium 3.

3.2.1 ENKELTVEDTAKENE

3.2.1.1 Fritakssaker

Horisont behandler ca. 1-2 søknader der det fattes vedtak om fritak fra renovasjonsordningen per uke.

3.2.1.2 Gebyrsaker

Renovasjonsgebyr betales til kommunene, og mange av de som mener seg berettiget til refusjon av gebyr på grunn av manglende tømning henvender seg derfor til sin kommune. Det foreligger ingen klar praksis for hvem som behandler disse søknadene/henvendelsene. Det gjøres av og til av den enkelte kommune, og andre ganger av Horisont. Horisont opplyser imidlertid at tendensen går i retning av at de behandler stadig flere.

I de saker som behandles av kommunene innhentes informasjon/dokumentasjon på utførte tømminger fra Horisont. Dette består hovedsakelig av logg fra renovasjonsbilene samt andre registreringer fra abonnent og renovatør.

Tidligere (fra 2016) behandlet kommunene alle gebyrsakene. Det anslås fra Horisonts side at kommunene selv (samlet) de første årene behandlet omkring 10 i året, der Horisont bidro ved å sende inn informasjon. Horisont behandlet to slike saker i 2018, tre i 2020, og fire i 2021. Dette er alle gebyrsakene som har undergått formell behandling hos Horisont.

3.2.1.3 Standplassaker

Etter å ha bedt om å få saksdokumenter i alle standplassaker har revisjonen fått oversendt informasjon om fem slike saker som ledet til vedtak (sakene gjelder normalt flere abonnenter). Det antas at dette er alle standplassakene som har undergått noen formell behandling hos Horisont den tid de har hatt dette ansvaret. Det ble ikke behandlet noen slike saker i 2021.

3.2.2 VEDTAKENES INNHOLD

3.2.2.1 Fritakssaker

Vedtatt i fritakssaker som vi har undersøkt inneholder gjennomgående henvisning til renovasjonsforskriften § 22, med de føringer for skjønnsutøvelse som finnes i denne og i Horisonts retningslinjer for behandling av slike saker (vedtatt av eierkommunene).

3.2.2.2 Gebyrsaker

Sakene om refusjon av renovasjonsgebyr starter enten ved at det søkes om det, det klages skriftlig, eller tas opp per telefon.

Vi har kun sett på gebyrsaker som er behandlet av Horisont. Begrunnelsen inneholder en gjengivelse av de faktiske forhold med utgangspunkt i logg ført av renovatør, og det foretas deretter en vurdering av om gebyret skal refunderes. Momenter som går igjen er at abonnent selv har en plikt til å informere om manglende tømning og andre avvik, slik at Horisont får mulighet til å rette, og at refusjon normalt ikke innvilges fordi «dette er en lovregulert tjeneste». I vedtak datert 08.02.2021 tilføyes det at «Refusjon kan vurderes i de tilfeller hvor det har vært gjentagende mangelfull tømning som ikke skyldes abonnent og som medfører vesentlig ulempe for abonnent.»

Horisont opplyser at eierkommunene ikke har utarbeidet retningslinjer for behandling av gebyrsaker, og at behandlingen har basert seg på sedvane utviklet av kommunene samt klagenemnd, og konferering med kommunal saksbehandler.

I de saker der det fattes vedtak om at gebyr for en periode skal tilbakebetales presiserer Horisont at dette bare gjelder den delen av gebyret som skal dekke innsamling av avfall fra husstander (og ikke den delen som f.eks. dekker vedlikehold av utstyr). I vedtak datert 08.02.2021 samt tidligere vedtak er dette oppgitt å utgjøre ca. 1/3 av gebyret. I vedtak datert 11.06.2021 er det oppgitt å utgjøre ca. 40%, mens det ifølge vedtak datert 25.06.2021 utgjør ca. 50%.

3.2.2.3 Standplassaker

Begrunnelsene som er gitt i saker om endring av standplass inneholder gjennomgående henvisning til renovasjonsforskriften § 11, hvoretter annet og tredje ledd lyder:

Plassering av oppsamlingsenhetene langs privat veg kan aksepteres dersom følgende forutsetninger oppfylles:

- Vegen må ha kurvatur, stigningsforhold, bredde og bæreevne til å tåle den aktuelle renovasjonsbil. Vegbredde skal være minst 3,0 meter og fri høyde minst 4,0 meter.

- Det må være tilfredsstillende snuplass i nærheten av siste abonnent på vegen.
- Vegen skal være brøytet og eventuelt strødd på tømmedag.
- Kvisting skal utføres slik at renovasjonsbilen kan komme frem uten ulempe og skade på kjøretøy.

Abonnenter som bor langs private adkomstveger som ikke er av tilfredsstillende standard, vil etter pålegg fra Horisont Miljøpark IKS, måtte flytte oppsamlingsenheter til nærmeste adkomstveg med godkjent standard.

Det finnes ett tilfelle der hjemmel ikke er nevnt, men også her står det «i henhold til gjeldende renovasjonsforskrift». I alle vedtakene knyttes de faktiske forhold opp mot vilkår i § 11, og vedtaket begrunnes da ved at disse vilkårene ikke er oppfylt.

3.2.2.4 Klageadgang

Vedtaket fattet av Horisont før 27.01.2022 inneholder et standardisert siste avsnitt, som lyder:

Vedtaket kan i henhold til forvaltningslovens § 2 b påklages. Klage behandles av Horisont Miljøpark IKS. Klage skal nevne hvilket vedtak det klages over, og den endring som ønskes. Den bør være begrunnet. Fristen for å klage er 3 uker etter mottakelse av dette vedtaket, jmf. Forvaltningsloven § 29. Klage sendes til Horisont Miljøpark IKS, P.B. 113, 2807 Hunndalen eller som epost til renovasjon@hiks.no.

I vedtak datert 27.01.2022 og senere er «forvaltningsloven § 2 b» rettet til «forvaltningsloven § 28». Klageklausulen er ellers likelydende.

Revisjonen har funnet fire vedtak der klageadgang ikke nevnes. Vedtak datert 09.10.2020, 24.06.2021 og 25.06.2021 gjelder alle refusjon av gebyr. I de to nyeste av disse innvilges det fremsatte kravet fullt ut, mens det i det eldste bare innvilges refusjon for to av de seks månedene kravet gjaldt. Det fjerde vedtaket der klageklausulen er fraværende er datert 24.10.2019, og gjelder endring av standplass.

3.2.3 NÆRMERE OM SAKENE OM ENDRING AV STANDPLASS

Ved uenighet om standplass forsøker Horisont å gå i dialog med abonnenten for å finne en minnelig løsning, altså forsøker selskapet å løse problemet ved å inngå avtale med abonnenten. Horisont mener at dette er å foretrekke fremfor å fatte vedtak. Det er datterselskapet Horisont Renovasjon AS som går i dialog med abonnenter om endring av standplass. I henvendelser fra privatpersoner har vi fått opplyst at flytting av standplass for avfallsbeholdere har ført til at abonnenten har flyttet eller vurdert flytting.

Av disse *uformelle* standplasssakene foreligger det langt flere enn av de *formelle*. Horisont opplyser at det i perioden 2018-2020 ble behandlet ca. 10 i året, mens det i 2021 ble behandlet omkring 45; dette som følge av intensivt arbeid med å sjekke om standplasser/adkomstveg er i henhold til kravene i renovasjonsforskriften § 11.

Det opplyses videre at hvorvidt sakene avgjøres formelt eller uformelt avhenger av om et formelt vedtak anses nødvendig for å få gjennomført tømning av husstanden, samt hvorvidt det er oppnådd enighet med abonnenten.

Omkring 20% av sakene begynner ifølge Horisont ved at abonnenten selv tar kontakt (gjerne flere ganger) for å klage på manglende tømning, mens 80% av sakene initieres av Horisont selv på bakgrunn av tilbakemelding fra renovatør om vanskelige tømmeforhold.

Praksis ved oppstarten av sakene er at driftssjef blir bedt om å «ta en befaring/vurdere befaring» samt undersøke med renovatør på tømmeruten. Det er også vanlig at renovatør dokumenterer med bilder av området der vedkommende mener tømning er vanskelig å gjennomføre, dette for intern bruk. Det henges av og til også beskjed til abonnent på dennes avfallsbeholder.

Befaring gjennomføres ikke i alle saker, men alltid dersom abonnent spør om det, når det er gjentagende henvendelser fra abonnent om manglende tømning, og ved tilbakemelding fra renovatør om brudd på renovasjonsforskriften. Driftssjef er alltid med på befaringen. Av og til involveres representant fra den aktuelle kommunen. Abonnent er ikke alltid med på den første befaringen (men vanligvis på de etterfølgende dersom det blir nødvendig). Abonnent kontaktes etter befaringen dersom det avdekkes behov for å gjøre endringer.

Hva gjelder Horisonts kommunikasjon med abonnent i forkant av og under en standplassak (både de som blir formelt behandlet og de som ikke blir det), så finnes ingen faste rutiner. Det ser imidlertid ut til å være forholdsvis vanlig med en form for løpende kontakt med abonnent per telefon. Blant annet har revisjonen fått oversendt interne e-poster som viser at driftssjef i alle fall i noen tilfeller har ringt abonnent tidlig i saksgangen for å finne en løsning.

Horisont opplyser at de ikke alltid informerer abonnent om at det kan fattes vedtak og hva dette innebærer. Dette gjelder særlig i sakens startfase, herunder den kontakt som finner sted tilknyttet den første befaringen. I de tilfeller der denne type informasjon gis, skjer dette normalt via telefon.

Revisjonen har, med utgangspunkt i saksdokumenter (der det finnes) og samtaler med «varslere», undersøkt de saker som danner utgangspunktet for innværende forvaltningsrevisjon, jf. omtale i kapittel 1 foran. Den første av disse sakene (Sak 1) begynte med at abonnenter påklaget store avvik, som ifølge Horisont skyldes dårlige veiforhold på vinterhalvåret. Klager opplyser at Horisont først forsøkte å overtale abonnentene til å trille oppsamlingsenhetene til en annen standplass på hentedagen. Angivelig skal det også ha blitt gjort forsøk på å etablere ny standplass uten at det ble fattet vedtak, og uten at det forelå noen egentlig enighet.

Det ble så avholdt befaring av området på senvinteren med driftssjef og en representant fra kommunen. Abonnentene var ikke med. November samme år ble det fattet vedtak om ny standplass. En av abonnentene sendte så en e-post til ordfører der det uttrykkes misnøye med vedtaket. E-posten ble videresendt til Horisont, som svarte abonnent med brev der det redegjøres ytterligere for vedtaket. E-posten ble ikke betraktet som en formell klage, og ble dermed ikke klagesaksbehandlet.

I den andre saken (Sak 2) har abonnent over en lengre periode frivillig brukt en standplass som er mer beleilig for Horisont enn den opprinnelige standplassen. Dette lot seg etter hvert ikke gjøre av abonnent, og det oppsto da problemer med at Horisont ikke hentet avfall på den opprinnelige standplassen. Det ble ikke fattet noe vedtak som etablerer ny standplass.

Den tredje saken (Sak 3) har visse likheter med den andre. Vi har fått opplyst fra abonnent (tidligere eier av boligen) at vedkommende har vært behjelpelig ovenfor Horisont ved å frakte avfallet nærmere hovedveien. Det har så oppstått uenighet mellom Horisont og husets nye eiere om hvilken standplass som skal benyttes, og Horisont har da angivelig avgjort dette ved et muntlig pålegg. Abonnent mener klart at det ikke er snakk om noen enighet i denne saken, selv om situasjonen oppfattes som akseptabel slik den er i dag.

3.2.4 NÆRMERE OM HORIZONTS KLAGESAKSBEHANDLING

Horisont har kun behandlet to klagesaker. Den første var en fritakssak mens den andre var en standplasssak. Ingen av klagen vant frem i klageinstansen.

I den første saken (Sak 4) ble det først fattet vedtak om avslag tre dager etter at søknaden kom inn. Etter at klagen kom inn tok det fem dager før Horisont sendte svar til klager om at de ikke tok klagen til følge og at den ville bli oversendt klagenemnden. Endelig svar på klagen ble gitt fire måneder senere.

I den andre saken (Sak 5), som gjaldt endring av standplass, endret Horisont sitt vedtak i underkant av en måned etter at klagen kom inn (perioden inkluderer juleferie). Klagen ble delvis tatt til følge. Abonnentene var imidlertid ikke fornøyde, og det ble sendt en e-post til kommunen der det uttrykkes misnøye med vedtaket. E-posten ble sendt innen klagefristen, og kommunen vurderte den slik at den kunne godtas som en klage på vedtaket. Denne vurderingen kom i overkant av en måned etter at nevnte e-post ble oversendt. Horisont sendte nødvendig informasjon til klageinstansen samme dag. Det tok i overkant av fire måneder før klagen ble avgjort.

Begge klagesakene ble behandlet i klagenemnd i den enkelte kommune (begge i Gjøvik kommune). Horisont har selv nevnt at dette antakelig var feil for en eller begge sakene, men sier at ingen, hverken i Horisont eller i kommunene hadde fått med seg at regelverket var endret.¹ Særskilt klagenemnd er følgelig ikke opprettet.

Det står for øvrig i renovasjonsforskriften § 23 at «Klagen blir først behandlet av Horisont Miljøpark IKS. Dersom den ikke blir tatt til følge vil klagen bli avgjort av den kommunale klagenemnden, med hjemmel i kommunelovens § 10, jmfør forvaltningslovens § 28, 2. ledd.» Henvisningene er til den gamle kommuneloven og forvaltningsloven før lovendringen i 2019. Likeledes står det i retningslinjene for behandling av søknad om fritak punkt 6. at «Klage på avslag om fritak skal sendes Horisont Miljøpark IKS for behandling, jfr. forvaltningslovens bestemmelser om klagebehandling. Dersom klagen ikke tas til følge, oversendes klagen til de respektive kommuner for behandling i kommunal klagenemnd eller annet organ opprettet av kommunene.»

I tillegg til de to nevnte sakene er den tidligere nevnte Sak 1 av interesse. I likhet med den andre klagesaken (Sak 5) ble det også her sendt e-post der det uttrykkes misnøye med vedtaket til kommunen (ordfører). E-posten er sendt innen klagefristen, vedtaket er lagt med som vedlegg og må dermed anses som «nevnt», og den gir argumenter for hvorfor innsender er uenig med vedtaket. E-posten ble videresendt til Horisont som fikk denne i hende før klagefristen var utløpt. Horisont behandlet ikke e-posten som en formell klage, men som en ny henvendelse i den løpende dialogen med abonnent, og de besvarte denne i underkant av to uker senere. I svaret forsvars vedtaket ytterligere enn det som ble gjort i begrunnelsen.

¹ Se det som sies om klageinstans under punkt 3.1.2.3.2 ovenfor.

3.3 VURDERINGER

I dette kapitlet foretas vurderinger opp mot de tre revisjonskriteriene. Det er laget et underkapittel for hvert av de tre kriteriene.

3.3.1 TILFREDSSTILLER VEDTAKENE LOVENS KRAV?

Revisjonskriterium 1 lyder: «Berørte parter bør underrettes om fattede vedtak samtidig som de gis begrunnelse for vedtaket og informasjon om klageadgang, klageinstans og den nærmere fremgangsmåten ved klage, samt om retten til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter. Dersom vedtaket kan tenkes gjennomført til skade for parten før klagesaken er avgjort, skal det også informeres om muligheten for å oppnå oppsettende virkning.»

3.3.1.1 Begrunnelseskravet

3.3.1.1.1 Fritakssakene

Begrunnelsen som gis i underretningen om vedtak i fritakssaker inneholder henvisning til lovhjemmel, føringene for skjønnsutøvelse nevnes, og konklusjonen følger logisk av disse. Det foretas normalt ingen konkret vurdering der de faktiske forhold knyttes opp mot hjemmelsgrunnlag og føringer for skjønnsutøvelse, men revisjonen mener at dette heller ikke er nødvendig siden sakene normalt er forholdsvis åpenbare. Samlet finner revisjonen at begrunnelsen som gis i disse vedtakene oppfylder kravene i revisjonskriterium 1.

3.3.1.1.2 Gebyrsakene

Vedtaket fattet i saker om refusjon av gebyr inneholder ikke henvisning til hjemmel eller til føringer for skjønnsutøvelse. Dette må antas å skyldes at det ikke er gitt slike føringer, og at det er uklart hva som i utgangspunktet er det rettslige grunnlaget for krav om refusjon av renovasjonsgebyr.

Fraværet av rettslige utgangspunkter skaper problemer for disse vedtakene. En god vurdering skal normalt knytte faktiske forhold opp mot rettslige kriterier eller føringer for skjønnsutøvelse. Det er da mulig å avgjøre om vurderingen er holdbar og om den eventuelt bør påklages. I mangel av en slik struktur kan vurderingen fremstå som lite tillitsvekkende, og i ytterste fall vilkårlig.

I vedtak datert 08.02.2021 er det som nevnt fremsatt noe som kan fremstå som kriterier for en vurdering. Det sies her at «Refusjon kan vurderes i de tilfeller hvor det har vært gjentakende mangelfull tømning som ikke skyldes abonnent og som medfører vesentlig ulempe for abonnent.» Det er imidlertid ikke klart hvor dette er hjemlet.

Revisjonen finner at begrunnelsene som gis i vedtak om refusjon av renovasjonsgebyr gjennomgående ikke tilfredsstillende de krav som stilles i revisjonskriterium 1, fordi det ikke vises til «de regler vedtaket bygger på» jf. forvaltningsloven § 25 første ledd første punktum.

3.3.1.1.3 Standplassakene

Etter revisjonens vurdering er det en viss risiko for feil knyttet til omfanget og detaljgraden i begrunnelsene som gis i standplassaker. Siden vi i liten grad kjenner til den faktiske korrespondansen mellom abonnent og Horisont i

forkant av vedtakene (for denne finner hovedsakelig sted per telefon), har vi ikke tilstrekkelige data til å si om begrunnelsene i disse tilfeller oppfyller lovens krav.

Vi finner allikevel grunn til å nevne at vedtak om flytting av standplass kan oppleves som svært inngripende, da særlig for eldre beboere eller andre med bevegelseshemming. Vi viser til opplysninger fra abonnenter om at flytting av avfallsbeholdere oppleves som så inngripende at abonnent føler seg tvunget til å flytte. Vi har også inntrykk av at abonnenter ofte sliter med å forstå hvorfor Horisont plutselig ikke er i stand til å kjøre på en vei der det har kjørt renovasjonsbil over mange år (gjerne flere tiår). Uten at vi har noe konkret eksempel på dette, kan det også enkelt tenkes at abonnent kan ha forslag til andre løsninger enn det Horisont ønsker.

I denne type tilfeller, der vedtaket er inngripende, og abonnent kan stille rimelige spørsmål om hvorfor Horisont går inn for en bestemt løsning, heller enn mindre inngripende alternativer, bør begrunnelsen antakelig besvare disse spørsmålene, jf. den høyesterettspraksis som ble vist til i gjennomgangen av begrunnelsesplikten i kapittel 3.1.

3.3.1.2 Informasjonskravet

3.3.1.2.1 Klageklausulen

Siste avsnitt i vedtakene fattet av Horisont er ment for å oppfylle kravet i fvl. § 27 tredje ledd, hvoretter det ved underretningen om vedtaket skal opplyses om at vedtaket kan påklages samt klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåten ved klage.

I Horisonts standardiserte «klageklausul» forut for vedtak datert 27.01.2021 opplyses det om at det er klageadgang, men det vises her til fvl. § 2 b, som er feil hjemmel. Feilen skyldes formodentlig formuleringen i renovasjonsforskriften § 23 første punktum, der det står: «Enkeltvedtak truffet med hjemmel i denne forskrift kan påklages, jamfør forvaltningslovens § 2b og forurensningslovens § 85.» Bestemmelsen må leses slik at referansen til forvaltningsloven § 2 b knyttes til begrepet enkeltvedtak—for denne bestemmelsen gjør ikke annet enn å definere et enkeltvedtak som «et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer». Den egentlige klagehjemmelen det siktes til i renovasjonsforskriften må da antas å være forurensningsloven § 85. Heller ikke dette er helt riktig. Første ledd i § 85 angir forvaltningsloven som relevant bakgrunnsrett på området, mens det i annet ledd tredje punktum eksplisitt fastslås at «For vedtak truffet av kommunen gjelder forvaltningsloven § 28 annet ledd»—som gjelder klageinstans, og ikke klageretten i seg selv.

Det er forvaltningsloven § 28 første ledd som er den alminnelige klagehjemmelen for vedtak truffet av Horisont. For utførlighets skyld kan det sies at klagehjemmelen er forvaltningsloven § 28 første ledd jf. forurensningsloven § 85 første ledd, men det er ikke noe krav om at man skal være så detaljert. Av § 27 tredje ledd fremgår det strengt tatt bare at det skal «gis opplysning om klageadgang», noe Horisont har gjort hele veien. Fra og med 27.01.2022 viser de også til rett klagehjemmel.

Klageklausulen angir at klagefristen er 3 uker, og det vises her også til riktig hjemmel. Den nevner at klager skal oppgi hvilket vedtak klagen gjelder og nevne den endring som ønskes i det vedtak det klages over. Dette er riktig jf. § 32 første ledd bokstav c og d.

Om Horisonts klageklausul oppfyller kravene om at det skal informeres om klageinstans og den nærmere fremgangsmåten ved klage er derimot etter revisjonen oppfatning heller tvilsomt. Det står at «Klage behandles

av Horisont Miljøpark IKS.», noe som i seg selv er riktig. Horisont er imidlertid bare underinstans, og ikke klageinstans. Opplysningene som gis bør være detaljerte nok til at parten forstår at Horisont skal vurdere saken selv først (, og oversende saken til klageinstansen dersom de ikke finner grunn til å oppheve/endre det påklagede vedtaket.

Angående de fire vedtakene som mangler klageklausul finner revisjonen at det er rettslig forsvarlig at det ikke opplyses om klageadgang i de to vedtakene der søknadene innvilges fullt ut, mens det skulle vært opplyst om klageadgang i de to andre.

3.3.1.2.2 *Retten til innsyn i saksdokumenter*

Partens rett til innsyn i saksdokumenter etter § 18 jf. § 19 nevnes ikke i noe vedtak vi har gjennomgått.

3.3.1.2.3 *Adgangen til å be om oppsettende virkning*

Abonnentens mulighet til å få igangsettelsen av vedtaket midlertidig stanset etter forvaltningsloven § 42 nevnes heller ikke i noe vedtak vi har sett.

Som nevnt kan vedtak om endring av standplass få store konsekvenser særlig for eldre/bevegelseshemmede beboere som ikke er i stand til å frakte avfallet sitt til den nye standplassen. Revisjonen finner dermed at disse vedtakene «kan tenkes gjennomført til skade for parten før klagesaken er avgjort», og at det derfor skal «gjøres merksam på adgangen til å be om at gjennomføringen utsettes, jfr. § 42 første ledd», jf. forvaltningsloven § 27 tredje ledd annet punktum.

3.3.2 I HVILKEN GRAD IVARETAR HORISONT FORVALTNINGSRETTENS REGLER SÆRLIG OM KONTRADIKSJON OG SAKSOPPLYSNING NÅR DE BEHANDLER SAKER OM ENDRING AV STANDPLASS?

Revisjonskriterium 2 lyder: «Når Horisont ser behov for å flytte en standplass bør selskapet sørge for at saken blir så godt opplyst som mulig, blant annet ved å tilrettelegge for en kontradiktorisk saksbehandling i tråd med forvaltningslovens system. Dette innebærer at abonnent enten gjennom forhåndsvarsel eller på annen måte gis den informasjon vedkommende trenger for å ivareta sine interesser, herunder om dennes rett til å uttale seg.»

Revisjonen finner at utfordringen her gjelder Horisonts praksis der standplassakene forsøkes løst ved uformelle samtaler/prosesser. Det er nærliggende å tenke at uformelle løsninger er å foretrekke, da dette kan virke mindre brysomt for abonnent og utvilsomt er prosessbesparende for Horisont.

Mye av det som kanskje kan oppfattes som tungvinte forvaltningsrettslige formaliteter eksisterer imidlertid for å beskytte borgeren mot vilkårlig behandling fra det offentlige, samt for å bygge tillit til det offentliges maktutøvelse. Systemet med forhåndsvarsel, kontradiktorisk saksbehandling og begrunnede skriftlige vedtak, skal blant annet sikre sentrale rettssikkerhetsverdier som forutberegnelighet, gjennomsiktighet og fravær av vilkårlighet. Hensynet til en rask og effektiv saksbehandling har også vekt, men i konflikt med rettssikkerhetshensynene vinner de sjeldent frem.

Uavhengig av om Horisont har rettslig grunnlag for å inngå en for begge parter bindende avtale med abonnent,² må det antas at også denne uformelle behandlingen av saker om endring av standplass er underlagt saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven kapittel 4-6. Dette fordi det her *kan* fattes enkeltvedtak, altså er dette «saker som gjelder enkeltvedtak» jf. § 3 første ledd. Det er da ingen grunn til å skille mellom de sakene som er formelt behandlet, og de som ikke er det, i den følgende vurderingen av hvorvidt Horisont oppfyller forvaltningslovens saksbehandlingskrav i saker om standplass.

Etter forvaltningslovens system skal det normalt sendes skriftlig forhåndsvarsel. Dette gjør ikke Horisont. Forhåndsvarsel kan imidlertid unnlates dersom det ikke er nødvendig fordi parten allerede kjenner sine viktigste rettigheter etter loven (de som normalt skal fremgå av forhåndsvarselet). Det faktum at det dels ligger i sakens natur at det i denne sakstypen normalt vil finne sted noe uformell kommunikasjon mellom abonnent og Horisont vedrørende manglende tømning forut for at saken behandles, kan reise spørsmål om Horisont kan påberope dette unntaket. Dette må i så fall begrunnes med at forhåndsvarsel er unødvendig fordi abonnent allerede har fått den informasjon som forhåndsvarselet normalt skal gi.

Horisont har imidlertid opplyst at de ikke alltid informerer abonnenter om at det kan fattes vedtak og hva dette innebærer, noe som klart er essensiell informasjon for den abonnent som ønsker å oppnå et annet resultat enn det Horisont ønsker (og som dermed skulle fremgått av forhåndsvarselet). I disse tilfeller er revisjonens vurdering at Horisont ikke har oppfylt sin lovfestede informasjonsplikt.

I tillegg finnes det ikke rutiner for hvordan Horisont skal gå frem ovenfor abonnenten i disse sakene. Slike rutiner kunne blant annet sørget for at abonnent i det vesentlige gis de opplysninger som normalt ville fremgått av forhåndsvarselet. I mangel på slike rutiner, eller noen dokumentert tilsvarende praksis, mener revisjonen at det foreligger stor risiko for saksbehandlingsfeil—da mer konkret brudd på forvaltningsloven §§ 16 og 17, som er de sentrale bestemmelser som skal sikre saksopplysning og kontradiksjon.

3.3.3 KRAV TIL KLAGESAKSBEHANDLINGEN

Revisjonskriterium 3 lyder: «Når klage mottas bør Horisont uten ugrunnet opphold vurdere om klagen skal tas til følge. Dersom den ikke tas til følge, bør den forberedes for og oversendes særskilt klagenemnd snarest mulig. Dersom klagen lider av formfeil bør Horisont—i rimelig grad—veilede abonnenten slik at denne får sin klage behandlet.»

3.3.3.1 Klageinstans

Angående klageinstans finner revisjonen at den første klagesaken (Sak 4) ble behandlet riktig, mens den andre (Sak 5) ble behandlet feil. I den første ble klagen innsendt mot slutten av 2018, altså før den nye kommuneloven trådte i kraft med tilhørende endringer i forvaltningsloven § 28 annet ledd. Det var derfor riktig i henhold til lovverket å behandle denne i ordinær kommunal klagenemnd. Den andre ble imidlertid innsendt i begynnelsen av 2020, altså etter at lovverket ble endret. Klagen skulle derfor ha blitt behandlet i en særskilt klagenemnd jf. dagens § 28 annet ledd annet punktum.

² Se punkt 3.1.1.5 ovenfor.

Så vidt vi kan se sendte Horisont klagen til klageinstansen uten ugrunnet opphold ettersom selskapet brukte få dager til å forberede saken.

3.3.3.2 Klager som lider av formfeil

Det er sendt e-post der det uttrykkes misnøye med Horisonts vedtak både i Sak 1 og i Sak 5. Bare i Sak 5 ble e-posten behandlet som klage.

I begge tilfeller har det stått klart i vedtaket hvordan klage skal sendes inn. Horisont må da til en viss grad kunne forutsette at abonnenter følger retningslinjene i vedtaket dersom de ønsker å sende inn en klage. Det er klart at det vil kunne være svært tidkrevende om et forvaltningsorgan måtte vurdere om ethvert utspill fra en part i sak der det er fattet vedtak, virkelig er en klage i lovens forstand eller ikke.

Samtidig må det tas hensyn til den generelle veiledningsplikten. Et forvaltningsorgan som får inn en henvendelse som uttrykker misnøye med et vedtak, og det er grunn til å tro at parten bedre vil få sine interesser ivaretatt ved å sende en klage (og da mener vi rettslige, ideelle interesser—altså kan man f.eks. ikke si at det ikke er noe poeng å klage fordi klagen uansett ikke vil føre frem), så har det forvaltningsorgan som mottar klagen en plikt til å veilede parten i denne retning. På samme måte har underinstansen en plikt til å undersøke med parten om vedkommende ønsket/ønsker å sende en klage dersom «klagen» lider av formfeil.

Praktiske hensyn kan også tillegges vekt her. Dersom det gjelder et organ med stor saksmengde, mye dialog med brukere, og en viss kompleksitet i saksbehandlingen (som f.eks. byggesak), så kan det stilles strengere krav til at en klage skal oppfylle lovens formkrav for å bli vurdert som en klage. Det at vedtak bygger på søknad taler også i denne retning. De organer som av eget initiativ fatter vedtak som griper inn i rettssfæren til folk som ikke hadde forutsett vedtaket, og ofte heller ikke har nødvendig rettslig kunnskap til å ivareta sine interesser, bør på den annen side legge seg på en nokså liberal linje hva gjelder veiledningspraksis. Dette gjelder desto mer dersom det fattes få vedtak, og saksbehandlingsformen dermed er lite etablert og generelt ukjent.

For å unngå inntrykk av forskjellsbehandling er det også viktig å ha en lik praksis på dette området. Det kan derfor hevdes at det er uheldig at e-posten i den ene saken ble behandlet som en formell klage, mens e-posten i den andre saken ikke ble det, til tross for likhetene. I den saken der e-posten ble vurdert som en klage var det imidlertid kommunen som tok initiativ til dette, og ikke Horisont selv. Denne saken lå også etter den andre i tid.

Samlet sett finner revisjonen at begge e-postene antakelig skulle blitt behandlet som klager. Det er imidlertid begrenset hvor mye Horisont kan klandres for at dette ikke ble gjort i den første saken, da spørsmålet ikke er åpenbart.

Vi minner for øvrig om at en klage kan tas under behandling selv om klageren har oversittet fristen såfremt «a. parten eller hans fullmektig ikke kan lastes for å ha oversittet fristen eller for å ha drøyd med klage etterpå, eller b. det av særlige grunner er rimelig at klagen blir prøvd», jf. forvaltningsloven § 31 første ledd.

4 PROBLEMSTILLING 2 OG 3

I hvilken grad følger Horisont reglene om å føre postjournal, og behandler Horisont innsynskrav etter gjeldende regelverk?

4.1 UTLEDING AV REVISJONSKRITERIER

Horisonts plikt til å føre journal og behandle innsynskrav fremgår av lov 19 mai. 2006 nr. 16 (offentleglova).

4.1.1 SÆRLIG OM HORISONTS PLIKTER ETTER OFFENTLIGHETSLOVGIVNINGEN

4.1.1.1 Om lovens formål

Formålet med offentliglova er, etter formålsparagrafen (§ 1), «å leggje til rette for at offentlig verksemd er open og gjennomsiktig, for slik å styrkje informasjons- og ytringsfridommen, den demokratiske deltakinga, rettstryggleiken for den enkelte, tilliten til det offentlege og kontrollen frå ålmenta. Lova skal òg leggje til rette for vidarebruk av offentlig informasjon».

4.1.1.2 Offentliglovas anvendelsesområde

Offentliglova gjelder for «sjølvstendige rettssubjekt der stat, fylkeskommune eller kommune direkte eller indirekte har rett til å velje meir enn halvparten av medlemmene med røysterett i det øvste organet i rettssubjektet», jf. § 2 første ledd bokstav d. Horisont Miljøpark IKS er heleid av sine eierkommuner, og omfattes da av denne bestemmelsen. Det er også åpenbart Horisont ikke omfattes av unntaket for rettssubjekter som driver direkte konkurranse med private, som fremgår av bestemmelsens første ledd annet punktum.

4.1.1.3 Hva som skal journalføres

Det følger av offentliglova § 10 at alle organer som er omfattet av loven skal føre journal i samsvar med arkivlova med forskrifter. Hvilke krav som stilles til postjournalen følger av arkivforskriften §§ 9 og 10.

Reglene om hvordan postjournalen skal føres finnes i arkivforskriftens § 10, som lyder:

§ 10 Opplysningar i journalar

Registreringa i journalen skal gjere det mogleg å identifisere dokumentet. Opplysningar som er omfatta av teieplikt i lov eller i medhald av lov skal ikkje gå fram av den offentlege journalen. Ved registrering av dokument i journalen skal følgjande opplysningar vere med:

- a) journalføringsdato,
- b) saks- og dokumentnummer (journalnummer i papirbaserte journalar),
- c) namnet på sendaren eller mottakaren,
- d) opplysningar om saka, innhaldet eller emnet,
- e) dateringa på dokumentet,
- f) klasse etter organets ordning for klassifikasjon, jf. § 5,
- g) ekspedisjons- eller avskrivingsdato og
- h) avskrivingsmåte.

I arkivforskriften § 9 skilles det mellom dokumenter som skal, kan og ikke skal journalføres. Det nevnes her fire kumulative vilkår for at organer skal journalføre et aktuelt dokument, dvs. «ei logisk avgrensa informasjonsmengd som er lagra på eit medium for seinare lesing, lyding, framsyning eller overføring» jf. arkivlova § 2 bokstav b (og offl. § 4 første ledd).

1. Det må være mottatt eller sendt ut av virksomheten.
2. Det må være et saksdokument etter offentleglova § 4 annet ledd. Dette defineres som et «dokument som er komne inn til eller lagde fram for eit organ, eller som organet sjølv har oppretta, og som gjeld ansvarsområdet eller verksemda til organet.» Dokumentet regnes som «oppretta når det er sendt ut av organet. Dersom dette ikkje skjer, skal dokumentet reknast som oppretta når det er ferdigstilt.»
3. Dokumentet må være gjenstand for saksbehandling. Det er klart at uttrykket ikkje skal forstås strengt. Følgende fremgår av Brandt mfl., *Offentleglova. Lovkommentar*, § 10. Plikt til å føre journal. Tilgjengeleggjing av journalar og dokument på Internett, Juridika (kopiert 18. mars 2022):

Et dokument er eller blir saksbehandlet når det er eller blir «vurdert» av forvaltningen eller utarbeidet som grunnlag for beslutning eller vedtak. I kjerneområdet er de henvendelser som starter en sak eller på annen måte foranlediger en vurdering eller avgjørelse fra forvaltningen. Det er neppe strenge krav til hva som kan regnes som en «vurdering» i denne sammenhengen, jf. også Sivilombudsmannens uttalelse SOM-2018-4884, men det kreves noe mer enn at dokumentet er mottatt av en saksbehandler, jf. Sivilombudsmannens uttalelse SOM-2014-157 (om «politikerpost»).

«I ombudsmannens uttalelse 8. oktober 2015 (SOM-2015-1403) om forståelsen av dette vilkåret, er det lagt vekt på om det ligger «en vurdering til grunn for utarbeidelsen av svaret». Det kreves ikke at det er den endelige vurderingen, eller at det er en vurdering som har betydning for utfallet av saken, jf. ombudsmannens uttalelse 20. mai 2011 (SOM-2011-499).» se SOM-2018-4884.

4. Dokumentet må ha verdi som dokumentasjon. Dette må sees i sammenheng med den aktuelle parts interesse ifm. en eventuell klage eller rettssak. Dersom informasjonen kan være relevant i disse situasjoner har den verdi som dokumentasjon. Forvaltningsorganet kan i lys av offentlighets- og rettssikkerhetsprinsipper åpenbart ikke legge til grunn noen streng vurdering her.

Det bemerkes at det ikke gjelder noen formkrav ut over det som følger av disse vilkårene for atplikten til journalføring skal aktiveres. Journalføringspliktige dokumenter kan således eksistere på alle medier, herunder som e-post eller tekstmelding. Forvaltningsorganet har for øvrig en alminnelig plikt til å skrive ned nye opplysninger og opplysninger av betydning for saken jf. forvaltningsloven § 11d. Dersom den type opplysninger som normalt skulle inngått i journal fremkommer muntlig, skal altså disse skrives ned og journalføres.

Organinterne dokumenter etter offentleglova § 14 (typisk notater og korrespondanse mellom ansatte) skal, med visse unntak (se arkivforskriften § 9 a-c med videre henvisninger), journalføres i den grad organet finner det hensiktsmessig.

Regelverket setter ingen grense for hvor lang tid det kan gå fra journalføring til fremlegging av offentlig journal. Fønnes skriver i arkivhåndboken at «Det bør naturligvis ikke gå lenger tid enn nødvendig. På den annen side må organet ha tid til å vurdere om det er opplysninger som skal skjermes, før offentlig journal legges fram. Vanligvis regnes en til to dager som rimelig tid.», se side 313 i Fønnes (2009), *Arkivhåndboken for offentlig forvaltning*, Kommuneforlaget.

4.1.1.4 Medium for journalføring og lagring av data

Pliktsubjektet etter arkivlova, dvs. «offentleg organ» jf. § 2, er ikke identisk med offentleglovas pliktsubjekt. Mens det siste ligger nærmere forvaltningslovens begrep om et forvaltningsorgan, som etter lovens § 1 defineres som «et hvert organ for stat eller kommune», retter arkivlova seg direkte mot statlige, fylkeskommune eller kommunale institusjoner og enheter. Således gjelder ikke loven for andre selvstendige rettssubjekter, selv der disse klart er «organ for stat eller kommune», som f.eks. heleide statlige/kommunale foretak, herunder interkommunale selskaper (IKS).³ (Merk imidlertid at slike rettssubjekter allikevel indirekte er underlagt regler i arkivlovgivningen ved at de er underlagt annen lovgivning (offentleglova) som henviser til disse, se f.eks. under punkt 4.1.1.3. ovenfor.)

Konsekvensene av at blant annet interkommunale selskaper faller utenfor arkivlova er uklare og dels manglende regler rundt journalføringsplikten og arkivføring. Med arkivlovsutvalgets ord er det «ikke fastsatt regler om hvordan virksomheter som har journalføringsplikt uten å være omfattet av arkivlova, skal forvalte den journalførte dokumentasjonen, hvor lenge de skal ta vare på den, og om den eventuelt skal overføres til arkivinstitusjon for bevaring for ettertiden (...) En ren journalføringsplikt, slik enkelte selvstendige rettssubjekter har, er ikke et virkemiddel for å sikre og bevare samfunnsdokumentasjon.» se NOU 2019: 9 s. 93.

Selv om det ikke finnes regler for dette, må det imidlertid forutsettes å gjelde et krav om at selskaper som har journalføringsplikt og ikke arkivplikt, forvalter og lagrer den journalførte dokumentasjonen på en slik måte at selskapets plikter etter offentleglova overholdes.

4.1.1.5 Offentliggjøring av postliste

Det følger av offentleglova § 10 andre ledd at kongen kan gi forskrifter om at organ som fører elektronisk journal skal gjøre det offentlig tilgjengelig på internett, og hvordan det skal gjøres. Slike regler er gitt i FOR-2008-10-17-1119 (forskrift til offentleglova) § 6, hvoretter (a) «alle departementa og Statsministerens kontor», (b) «alle dei statlege direktorata som har heile landet som verkeområde», (c) «alle dei statlege tilsyna som har heile landet som verkeområde», og (d) «statsforvaltarane» plikter å gjøre postjournalene sine tilgjengelig for allmenheten på internett. bestemmelsen er uttømmende. Horisont Miljøpark IKS har følgelig ingen plikt om å gjøre sin postjournal offentlig tilgjengelig på internett.

4.1.1.6 Innsynskravet

Et innsynskrav kan fremsettes skriftlig eller muntlig, og må gjelde en bestemt sak eller i rimelig utstrekning saker av en bestemt art—det ved mindre det blir bedt om innsyn i en journal eller lignende register, se offentleglova § 28.

Etter § 29 skal det organ som mottar innsynskravet vurdere kravet «konkret og sjølvstendig». I dette ligger blant annet at organet selv skal vurdere kravet, dvs. det kan som utgangspunkt ikke henvise behandlingen til annet organ. Med at kravet skal vurderes konkret og selvstendig menes at kravet må vurderes i lys av de faktisk foreliggende forhold på det tidspunkt kravet fremsettes. Organet skal på selvstendig grunnlag avgjøre om

³ Se f.eks. gjennomgangen av gjeldende rett i NOU 2019: 9 s.91.

For forståelsens del er det verdt å merke seg at det offentliges økende bruk av selvstendige rettssubjekter som i hovedsak eies og drives av det offentlige selv, er en utvikling som har funnet sted etter at arkivlova (1992) ble laget. Dette er delvis grunnen til det påbegynte arbeidet med ny/revidert arkivlov, der utvalget blant annet har foreslått at også slike selskaper skal omfattes.

dokumentet skal eller kan unntas fra offentlighet. Det kan dermed ikke basere seg på vurderinger gjort tidligere, eller av et annet organ. «Vurderingen må foretas konkret for det aktuelle dokumentet opp mot lovens unntaksregler. Dette innebærer at sakens dokumenter må undersøkes og opplysningene kontrolleres, noe som også kan sies å utledes av prinsippet i forvaltningsloven § 17 om plikten til å sørge for at saken er tilstrekkelig opplyst før vedtak treffes, jf. Sivilombudsmannens uttalelse SOM-2011-2826.», se Kristian Brandt mfl., Offentleglova. Lovkommentar, § 29. Kva organ skal avgjere innsynskravet mv, Juridika (kopierte 09. januar 2022).

Det er som utgangspunkt organet selv som, gjennom sin interne organisering, avgjør hvem som skal behandle de enkelte innsynskrav. Det må imidlertid understrekes at det blant annet jf. det generelle kravet til forsvarlig saksbehandling, gjelder visse minstekrav til hvordan saksbehandlingen blir organisert, se Ot.prp.nr.102 (2004-2005) s. 100. Offentlighetslovutvalget sier følgende om temaet:

Utvalget foreslår ikke regler om hvem som skal behandle innsynskrav innenfor det enkelte forvaltningsorgan. Det må imidlertid understrekes at spørsmål knyttet til åpenhet er et ledelsesansvar, og at det å ta stilling til innsynskrav dermed også er et ledelsesansvar. I mange tilfeller vil utvalget anta at det må være riktig å delegerer myndighet til å gi dokumentinnsyn til et lavere nivå enn kompetanse til å avslå innsynskrav. Dette vil også kunne bidra til større likhet ved behandling av innsynskrav og vil kunne skape en nødvendig distanse fra den som har saksbehandlingsansvaret for den aktuelle saken. Se NOU 2003:30 s. 218.

Krav om innsyn skal avgjøres uten ugrunnet opphold jf. § 29 første ledd annet punktum. Norsk rett inneholder ingen maksfrist for behandlingen av innsynskrav, men det er klart at slike krav skal behandles raskt. Offentlighetslovutvalget bemerker blant annet at

Dette vil si så snart som praktisk mulig. De fleste innsynskrav er så kurante at det bør avgjøres samme dag de mottas. Dersom det er behov for å gjøre undersøkelser, kravet reiser vanskelige spørsmål eller det er arbeidskrevende fordi det gjelder en svær mengde dokumenter, kan organet bruke mer tid, men også i slike tilfeller må organet etterstrebe å behandle kravet så snart det er praktisk mulig, se NOU 2003:30 s. 284.

Det antas generelt at kravet, under normale forhold, behandles samme dag som det fremsettes, og senest innen tre virkedager. Etter § 32 skal kravet regnes som avslått og kan dermed påklages dersom innsender ikke har fått svar innen 5 arbeidsdager. Dette er formelt ingen saksbehandlingsfrist, men må klart sees som veiledende. De korte fristene forutsetter altså at innsynskrav prioriteres høyt. Om årsaken til dette har Sivilombudsmannen blant annet uttalt at

Det følger av selve formålet med offentleglova at innsynsbegjæringer må behandles raskt. Dersom forvaltningens saksbehandlingstid blir for lang, vil ofte innsynsbegjæringen miste mye av sin aktualitet og interesse. Offentlighetsprinsippet vil kunne bli uthult og lovens effektivitet som redskap for pressen og allmennheten til å få innsyn i offentlig forvaltning blir betydelig svekket. Rask saksbehandlingstid er også viktig av hensyn til allmennhetens tillit til forvaltningen, og vil kunne motvirke at det oppstår mistanke om at forvaltningen legger vekt på utenforliggende hensyn ved å trenere eller vanskeliggjøre behandlingen av innsynsbegjæringer som kan avdekke mulige kritikkverdige forhold, se SOM-2015-2459.

Som utgangspunkt avgjør organet selv hvordan innsyn skal gis, da ut fra hensyn til en forsvarlig saksbehandling, se § 30 første ledd første punktum. Dette utgangspunktet innskrenkes i bestemmelsens andre punktum som gir den som ber om innsyn rett til å få tilsendt papirkopi eller elektronisk kopi.

4.1.2 REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLING 1 OG 2

4.1.2.1 Kriterier for problemstilling 2

1. Alle inngående og utgående saksdokumenter som blir saksbehandlet og har verdi som dokumentasjon bør journalføres med de opplysninger som er nødvendig for å identifisere det (dvs. de opplysninger som oppgis i arkivforskriften § 10).
2. De journalførte dokumentene bør lagres på en slik måte at Horisont på forutsigbart og betryggende vis kan overholde offentlighetens rett til innsyn i disse.

4.1.2.2 Kriterier for problemstilling 3

3. Innsynskrav bør underlegges en konkret og selvstendig vurdering og besvares uten ugrunnet opphold— normalt innen en til tre virkedager.
4. Innsynskrav bør behandles på et tilstrekkelig høyt nivå i organet og på en måte som sannsynliggjør likebehandling av innsynskrav.

4.2 FAKTA

4.2.1 JOURNALFØRING HOS HORISONT

Horisont benytter et Noark-godkjent⁴ arkivsystem kalt Documaster. Systemet genererer en postjournal som inneholder kategoriene *sakstittel*, *journalposttittel*, *dokumenttype*, *dokumentnummer*, *journaldato*, *dokumentdato*, *saksansvarlig* og *avsender/mottaker*. Føringer i postjournalen finner sted automatisk når en sak legges inn i arkivsystemet.

Fra og med 1. januar 2022 publiseres postjournalen på selskapets hjemmeside (på internett). En gjennomgang av dokumentdatoene sett opp mot journaldatoene i de publiserte journalene for januar og februar 2022 viser at journalføringen, med svært få unntak, skjer fortløpende. Postjournalene for januar og februar 2022 inneholder henholdsvis 70 og 31 journalposter.

4.2.2 INNSYNSKRAV

Horisont oppgir at de siden opprettelsen av selskapet kun har behandlet to innsynskrav, begge i 2021. Den ene gjaldt «innsyn i årsregnskap 2021, styrets beretning og protokoll fra representantskapsmøtet som ble avholdt den 29 april». Den andre gjaldt «all korrespondanse» i Sak 1, som ble presentert ovenfor. Det første kravet ble innfridd umiddelbart, mens det andre tok lang tid å behandle. Horisont opplyser at grunnen til den lange saksbehandlingstiden var at de undersøkte kravets juridiske sider. Kravet ble til slutt innfridd.

⁴ På arkivverkets hjemmeside defineres Noark som «en norsk standard for elektronisk dokumentasjonsforvaltning. Standarden er utviklet og blir vedlikeholdt av Riksarkivaren. Løsninger for journalføring og arkivering av saksdokumenter i offentlige virksomheter skal følge Noark og arkivforskriften» (hentet fra <https://www.arkivverket.no/forvaltning-og-utvikling/noark-standarden> 26.03.2022 klokken 16:25).

Horisont opplyser at deres rutiner ved innsynskrav er at disse behandles av daglig leder.

Det opplyses på Horisonts hjemmeside at «Dokumenter du ønsker innsyn i bestilles via post@hiks.no. Spørsmål om innsyn i dokumenter besvares så raskt vi klarer og som hovedregel innen fem virkedager.» (hentet fra <https://www.hiks.no/om/> 18.03.2022 klokken 09:48). Dette er nytt og ble lagt ut i forbindelse med publiseringen av postjournal.

4.3 VURDERINGER

4.3.1 JOURNALFØRING

Basert på vår gjennomgang finner vi at Horisonts postjournal oppfyller kravene som stilles i arkivforskriften § 10.

Det benyttes også et anerkjent arkivsystem, til tross for at loven åpner for mer fragmenterte løsninger, dvs. løsninger der f.eks. de lagrede data ligger flere steder uten å være direkte linket opp mot postjournalen. Et arkivsystem gir normalt tryggere lagring samt oversiktighet enn det loven strengt tatt krever.

I vår gjennomgang har vi ikke funnet forhold som tilsier at selskapets journalføring ikke er i henhold til regelverket. Det skal imidlertid presiseres at vi kun har gjennomgått journal, og dermed ikke kan si noe om det finnes dokumenter som skulle ha vært journalført, men ikke har blitt det.

4.3.2 INNSYNSKRAV

Horisont har ikke hatt noen rutiner eller praksis for å besvare innsynskrav før de mottok to stykker i 2021. Kravene ble allikevel underlagt en konkret og selvstendig vurdering, dvs. de ble vurdert konkret av Horisont selv. Det ene kravet ble innfridd innen rimelig tid, mens det andre tok for lang tid å behandle. Siden innsyn ble gitt i begge tilfeller, og lovens krav til hvem som behandler kravene o.l. i første omgang får praktisk betydning ved avslag, finner vi ikke grunnlag for å rette noen kritikk mot Horisonts behandling av disse kravene.

Horisonts (nye) rutiner for behandling av innsynskrav innebærer at kravene skal behandles «uten ugrunnet opphold», som foreskrevet av revisjonskriterium 3, og formodentlig at kravet «behandles på et tilstrekkelig høyt nivå i organet og på en måte som sannsynliggjør likebehandling av innsynskrav» jf. kriterium 4. Rutinene er imidlertid ikke testet enda i praksis, noe som klart begrenser den grad de kan vurderes.

5 KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

5.1 KONKLUSJON

Problemstilling 1: I hvilken grad ivaretar Horisonts saksbehandling abonnentenes/brukernes rettigheter etter forvaltningsloven?

Revisjonen har avdekket følgende særlig problematiske forhold der abonnentenes rettigheter etter forvaltningsloven ikke blir tilstrekkelig ivaretatt:

- Horisont følger i svært liten grad forvaltningslovens regler om saksopplysning og kontradiksjon i saker om endring av standplass. Det fremheves særlig at Horisont mangler rutiner/etablert praksis som sikrer at abonnent
 - gis nødvendig informasjon for å kunne ivareta sine rettslige og faktiske interesser,
 - gis en reell mulighet til å uttale seg og få sine synspunkter vurdert, og
 - gis en begrunnelse for Horisonts avgjørelse som imøtekommer abonnentens rimelige innvendinger.
- Det finnes ikke klar lovhjemmel, autoritative retningslinjer eller andre former for rettslige kriterier som kan legges til grunn for Horisonts behandling av saker om refusjon av renovasjonsavgift. Det vises da heller ikke til slike i vedtakenes begrunnelse, noe som gjør at vedtakene kan fremstå som vilkårlige. Abonnentens rett til en begrunnet avgjørelse i henhold til forvaltningsloven overholdes dermed ikke.

Det er også problematisk at

- ifølge dagens renovasjonsforskrift skal klage oversendes kommunal klagenemnd. Dette er ikke i henhold til dagens regler for klagesaksbehandling i interkommunale selskaper. Det er ikke oppnevnt en særskilt, uavhengig klagenemnd i samsvar med lovens krav.

Ellers finner revisjonen at

- Horisonts saksbehandling i saker om fritak fra den kommunale renovasjonsordningen i tilstrekkelig grad ivaretar abonnentenes rettigheter etter forvaltningsloven, og
- det ikke er grunnlag for å hevde at det foreligger noen særlig risiko ifm. Horisonts klagesaksbehandling.

Problemstilling 2: I hvilken grad følger Horisont reglene om å føre postjournal?

Så langt revisjonen har undersøkt tilfredsstillende Horisonts journalføring lovens krav. Det er ikke avdekket forhold som tilsier at det er noen betydelig risiko for manglende journalføring hos Horisont.

Problemstilling 3: Behandler Horisont innsynskrav etter gjeldende regelverk?

Det ene av de to innsynskravene hadde for lang saksbehandlingstid. De nye rutinen tilfredsstillende imidlertid kravene i lovverket, og revisjonen mener at det ikke foreligger noen betydelig risiko for svikt på dette området såfremt disse rutinen følges.

5.2 ANBEFALINGER

Anbefalinger til Horisont

- Horisont bør etablere rutiner som tilrettelegger for kontradiktorisk saksbehandling i saker om endring av standplass. Dette innebærer at abonnent tidlig i prosessen gis nødvendig informasjon og mulighet til å ivareta sine interesser gjennom fremlegging av rettslige og faktiske innsigelser. Horisont bør særlig påse at abonnent
 - forstår at det dreier seg om en rettslig prosess som vil kunne ende med et vedtak som kan påklages av abonnenten,
 - informeres om sin rett til å se sakens dokumenter samt be om oppsettende virkning for vedtaket, og
 - gis en reell mulighet til å uttale seg og få sine synspunkter vurdert og—så langt det er rimelig—imøtegått.

Anbefalinger til eierkommunene

- Eierkommunene bør vurdere hjemmelsgrunnlaget samt risikoen ved Horisonts praksis om å endre standplasser uten å fatte vedtak. Det bør tas stilling til om Horisont skal pålegges å fatte vedtak i slike saker.
- Behandlingen av saker om refusjon av renovasjonsgebyr bør standardiseres, og antakelig hjemles i den nye renovasjonsforskriften. Det bør enten i forskrifts form eller på annen måte gis retningslinjer for skjønnsutøvelsen i disse sakene.
- Den nye renovasjonsforskriften bør tilpasses endringene i lovverket som gjelder klagesaksbehandling i interkommunale selskap. Representantskapet bør snarlig oppnevne en særskilt, uavhengig klagenemnd som oppfyller lovens krav.



HORISONT

Hans Kristian Roen
Innlandet Revisjon IKS

Vår ref.: Stein Giæver

Hunndalen, 07.04.22

Saksbehandling og journalføring i Horisont Miljøpark IKS

Vi viser til «RAPPORTUTKAST – Saksbehandling og journalføring i Horisont Miljøpark IKS» av 30. mars 2022 oversendt fra Innlandet Revisjon IKS og deres Hans Kristian Roen.

Horisont har blitt bedt av innlandet Revisjon om kommentarer til høringsutkastet/rapporten. Her er våre kommentarer der vi har brukt anbefalte spørsmål i brevet som fulgte med som grunnlag for våre kommentar og innspill til høringsutkastet/rapporten.

De anbefalte spørsmålene Horisont tar utgangspunkt i er:

1. Har informasjonen om prosjektets formål og gjennomføring vært god nok?
Horisont svarer: Ja, den har vært god nok.
2. Har dere kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller beskrivelse av fakta?
Horisont svarer: Ingen kommentarer.
3. Har dere kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger og konklusjoner?
Horisont svarer: Ingen kommentarer.
4. I hvilken grad oppfattes rapporten som nyttig?
Horisont svarer: Rapporten er nyttig for Horisonts kontinuerlige forbedringsarbeid.
5. Har dere kommentarer til rapportens oppbygning og språk?
Horisont svarer: Ingen kommentarer.
6. Hva er selskapets samlede vurdering av revisjonsrapportens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger?

Kommentar til konklusjon og problemstilling 1, 1. kulepunkt: Horisont tar dette til etterretning, og selskapet endrer rutiner og etablert praksis i saker om endring av standplass.

Kommentar til konklusjon og problemstilling 1, 2. kulepunkt: Horisont er enig i denne konklusjonen, men det er viktig at det understrekes at det her **ikke** foreligger klar hjemmel i lov eller forskrift (jf. rapportens punkt 3.1.1.4 andre avsnitt). Siden det ikke foreligger en slik hjemmel i lov eller forskrift, ønsker Horisont at eierkommunene i fellesskap utarbeider retningslinjer for refusjonssaker.

Kommentar til konklusjon og problemstilling 1, 3. kulepunkt: Dette er korrekt og i ny renovasjonsforskrift som nå er til behandling i eierkommunene er endringen fra «egne kommunale klageorgan i hver kommune» til en «felles særskilt klagenemd» foreslått fr. forvaltningsloven §28.2.

Kommentar til konklusjon problemstilling 3: Horisont vedgår - som rapporten helt riktig påpeker - at den ene av de to innsynskravene hadde for lang saksbehandlingstid. Selskapet beklager at det har sviktet i den omtalte saken. Horisont opplyser også i rapportens punkt 4.2.2 årsaken til den lange saksbehandlingstiden som det vises til. Revisjonen mener imidlertid at det ikke foreligger





HORISONT

noen betydelig risiko for svikt på dette området dersom rutiner rundt saksbehandling følges. Selskapet har derfor gjennomgått rutiner for å etterkomme korrekt saksbehandlingstid etter gjeldene regelverk og for å unngå at det gjentar seg.

Kommentarer til rapportens anbefalinger til Horisont:

Horisont er enig i anbefalingene og vil etablere rutiner som tilrettelegger for kontradiktorisk saksbehandling i saker om endring av standplass.

Med vennlig hilsen

Stein Giæver
Adm.dir.
Horisont Miljøpark IKS

