

Manglende svar på mottatte henvendelser

2.12.2020 (2020/3090)

Saken gjelder manglende svar fra Ullensvang kommune på klagerens to brev fra desember 2019. Kommunen beklaget at henvendelsene ikke var besvart, og viste blant annet til kapasitetsutfordringer. Kommunen opplyste at de ikke har rutiner for sending av foreløpig svar i saker som ikke gjelder enkeltvedtak/forskriftsvedtak.

Ombudsmannen pekte på at forvaltningslovens alminnelige saksbehandlingsregler, herunder forvaltningsloven § 11 a om at en sak skal forberedes og avgjøres «uten ugrunnet opphold», også kommer til anvendelse i saker som ikke gjelder enkeltvedtak. Ombudsmannen forutsetter at kommunen i fremtiden besvarer henvendelser i henhold til forvaltningslovens krav, og ber kommunen etablere rutiner for utsending av foreløpig svar/forsinkelsesbrev for å sikre borgerne informasjon under sakens gang.

Sakens bakgrunn

Saken gjelder Ullensvang kommunes, tidligere Odda kommunes, manglende svar på to brev fra klager. Klager sendte tre brev 20. desember 2019 som alle inneholdt merknader og spørsmål knyttet til vei X og legging av en vannledning i veien. Etter at klager purret på kommunens svar i e-post 2. mars 2020, ble ett av brevene besvart 14. april 2020. Klager fikk fortsatt ikke svar på de to andre brevene fra desember 2019, og henvendte seg derfor til Fylkesmannen i Vestland. Fylkesmannen forutsatte i sitt svarbrev 17. juni 2020 at kommunen, som kopimottaker av brevet, ville vurdere om det forelå flere henvendelser som måtte besvares. Klager purret på kommunen en siste gang i e-post 26. juni 2020. I e-posten viste klager til kommunens postjournal, der både brevene og purringene var journalført.

Da kommunens svar fortsatt uteble, brakte klager saken inn for ombudsmannen.

Kommunen bekreftet i telefonsamtale 12. august 2020 at to av klagers brev 20. desember 2019 fortsatt sto ubesvart.

Vi fant grunn til å undersøke saken nærmere.

Våre undersøkelser

I undersøkelsesbrevet herfra ble kommunen bedt om å redegjøre for sin håndtering av klagers henvendelser 20. desember 2019. Vi spurte hvorfor to av henvendelsene fortsatt ikke var besvart, samt om når kommunen ville besvare disse brevene. Videre spurte vi om saksbehandlingstiden i denne saken var representativ for kommunens behandling av innkomne henvendelser i byggesaker.

Endelig spurte vi kommunen om hvilke rutiner de har for utsendelse av foreløpig svar og forsinkelsesmelding i saker som denne, herunder hvordan rutinene fungerer i praksis.

Kommunen svarte at det ikke hadde latt seg gjøre å bringe på det rene hvorfor disse brevene ikke var besvart, men at stor arbeidsmengde hadde gjort at arbeidsoppgaver var blitt utsatt. Klager fikk svar samme dag som kommunen svarte ombudsmannen. Kommunen beklaget den lange saksbehandlingstiden.

Kommunen opplyste at de ikke har generelle rutiner om å sende foreløpig eller endelig svar i saker uten en lovpålagt plikt til å svare, og at det i disse sakene er opp til den enkelte saksbehandler å vurdere om og når det skal sendes foreløpig og endelig svar. Kommunen beklaget at klager ikke hadde fått et foreløpig svar.

Klager ble gitt mulighet til å kommentere kommunens svar.

Ombudsmannens syn på saken

Behandling av innkomne henvendelser

Etter forvaltningsloven § 11 a første ledd skal forvaltningsorganet forberede og avgjøre saken «uten ugrunnet opphold». Kommunen synes i svaret hit å legge til grunn at forvaltningsloven § 11 a første ledd ikke kommer til anvendelse for de to brevene fra klager. Kommunen har vist til at de ubesvarte brevene gjaldt henholdsvis et privatrettslig spørsmål og et spørsmål om endring av bredden på en kommunal vei. Kommunen mente likevel at brevene, på grunnlag av god forvaltningsskikk og at kommunen var part i en privatrettslig avtale, «bør» besvares.

I lys av kommunens svar finner ombudsmannen grunn til å minne om virkeområdet for de alminnelige saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven.

Etter forvaltningsloven § 1 jf. § 3 gjelder loven «den virksomhet som drives av forvaltningsorganer når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov.»

Om forvaltningslovens virkeområde fremgår det av NUT 1958:3 s. 431 at «Lovens rekkevidde er ellers meget vid. Den omfatter all myndighetsutøvelse og annen virksomhet som skjer på det offentliges vegne. Således går også det offentliges forretningsdrift, de rene tjenesteytelser og det man har kalt egenforvaltningen inn under loven når virksomheten utøves av forvaltningsorgan».

Etter sin ordlyd gjelder forvaltningsloven § 11 a første ledd for alle «saker», ikke bare for saker om enkeltvedtak. Bestemmelsen ble i 1977 flyttet fra lovens kapittel IV om saksforberedelse ved enkeltvedtak, til kapittel III som inneholder alminnelige regler om saksbehandlingen. Det fremgår av Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) side 66 at bestemmelsen ble flyttet for at den skulle gjelde generelt for forvaltningens saksbehandling, og at endringen særlig ville få betydning for «henvendelser fra privatfolk som ikke leder til enkeltvedtak». Bestemmelsen gjaldt tidligere fra det tidspunkt «en sak er ferdig forberedt», men etter ytterligere en lovendring i 1995 gjelder bestemmelsen fra saken kommer inn til forvaltningen.

På denne bakgrunn er det klart at forvaltningsloven § 11 a første ledd kommer til anvendelse også i saker som ikke gjelder enkeltvedtak eller forskriftsvedtak. Kommunen skulle derfor «uten ugrunnet opphold» ha gitt klager en tilbakemelding på brevene.

Ifølge kommunen representerer ikke svartiden i saken vanlig saksbehandlingstid i kommunen. Ombudsmannen vil likevel minne om at administrativ ledelse har et ansvar for å organisere saksbehandlingen slik at den er i samsvar med forvaltningsloven, se ombudsmannens uttalelser 28. juni 2017 (SOM-2016-2957) og 6. februar 2017 (SOM-2016-419). I dette ligger at vurderinger av hvilke oppgaver som skal prioriteres må skje etter saklige kriterier, og at forsinkelser i saker ikke må bli lengre enn strengt nødvendig.

Kommunen har opplyst at stor arbeidsmengde har gjort at arbeidsoppgaver har blitt utsatt, men at det ikke har latt seg gjøre å bringe på det rene hvorfor klagers brevene ikke har blitt besvart tidligere. Brevene ble besvart samme dag som kommunen besvarte ombudsmannens undersøkelsesbrev. Ombudsmannen finner det på denne bakgrunnen ikke godt gjort at klagers henvendelser ble besvart uten ugrunnet opphold slik forvaltningsloven § 11 a krever.

Foreløpig svar og informasjon under sakens gang

Etter forvaltningsloven § 11 a andre ledd skal forvaltningsorganet snarest mulig gi et foreløpig svar dersom det må ventes at det vil ta «uforholdsmessig lang tid» før en mottatt henvendelse kan besvares. I tillegg følger det av god forvaltningsskikk at skriftlige henvendelser besvares innen rimelig tid, jf. blant annet ombudsmannens uttalelser 6. februar 2017 (SOM-2016-419) og 14. januar 2020 (SOM-2019-4150). Det foreløpige svaret skal redegjøre for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og så vidt mulig angi når svar kan ventes.

Ombudsmannen har ved flere anledninger uttalt at forvaltningen etter kravet til god forvaltningsskikk skal sende forsinkelsesmelding, dersom fristen som ble angitt i det foreløpige svaret ikke kan overholdes, se blant annet ombudsmannens uttalelser 28. juni 2017 (SOM-2016-2957) og 6. februar 2017 (SOM-2016-419). I forsinkelsesmeldingen skal forvaltningen angi årsaken til forsinkelsen og når saken kan antas ferdigbehandlet, se blant annet ombudsmannens uttalelse 14. januar 2020 (SOM-2019-4150).

Kommunen har på generelt grunnlag opplyst at arbeidsoppgaver har blitt utsatt på grunn av stor arbeidsmengde. Ombudsmannen kan ikke se at ressurshensyn kan begrunne en bortprioritering av plikten til å orientere om at det vil ta uforholdsmessig lang tid å besvare klagers henvendelser.

Kommunen svarte at de ikke har generelle rutiner for utsendelse av foreløpig svar i saker som ikke gjelder enkeltvedtak, og at det derfor er den enkelte saksbehandler som vurderer om og når det skal sendes foreløpig og endelig svar på slike henvendelser. Denne praksisen oppfyller etter ombudsmannens syn ikke kravene som følger av forvaltningsloven § 11 a andre ledd og god forvaltningsskikk.

Ombudsmannen finner etter dette grunn til å be kommunen om å sikre bedre rutiner for både oversendelse av foreløpig svar og orienteringer om forsinkelser under sakens gang.

Konklusjon

Ombudsmannen forutsetter at Ullensvang kommune i fremtiden besvarer henvendelser «uten ugrunnet opphold» i tråd med forvaltningsloven § 11 a første ledd.

I dag er det opp til den enkelte saksbehandler i kommunen å vurdere om en mottatt henvendelse skal besvares, herunder om borgeren skal gis informasjon under sakens gang. Ombudsmannen har kommet til at denne praksisen ikke er i overenstemmelse med forvaltningsloven § 11 a andre ledd og kravet til god forvaltningsskikk. Ombudsmannen ber kommunen om å innføre rutiner for utsendelse av foreløpig svar og orientering om forsinkelser under sakens gang.

2.12.2020 (2020/3090)