

Vannledningsbrudd på privat stikkledning – krav til kommunens saksbehandling ved krav om dekning av utgifter fra huseier

2.6.2021 (2020/1978)

Saken gjelder Bergen kommunes behandling av en vann- og avløpssak. Etter en akutt reparasjon av en vannlekkasje krevde kommunen at en huseier dekket utgifter til reparasjon og graving med 114 579 kr fordi lekkasjen skyldes et brudd i den private stikkledningen huseieren var ansvarlig for. Ombudsmannen har undersøkt Bergen kommunes saksbehandling.

Ombudsmannen mener Bergen kommunes behandling av denne saken har flere svakheter og at saksbehandlingen ikke er i tråd med normer for god forvaltningsskikk. Særlig burde kommunen informert klageren på et tidligere tidspunkt om at hun ville bli fakturert for arbeidet som ble utført på den private stikkledningen. Dessuten burde kommunen sørget for å gi korrekte fakturaopplysninger i sin begrunnelse for kravet. Klagerens anførsler i klageomgangen burde også vært vurdert og kommentert.

Sett hen til at kommunen har beklaget og rettet opp feil som er begått, finner ombudsmannen å kunne avslutte saken. Det forutsettes imidlertid at kommunen merker seg

ombudsmannens synspunkter og innretter behandlingen av fremtidige saker i tråd med disse.

Sakens bakgrunn

A (heretter klageren) oppdaget 17. april 2018 en ulyd i vannrørene i hjemmet sitt. Hun kontaktet Bergen kommune om problemet, og engasjerte selv en rørlegger. Vann- og avløpsetaten i Bergen kommune mottok også melding om en større vannlekkasje ned i et parkeringsanlegg på nedsiden. På grunn av lekkasjen igangsatte Bergen Vann KF umiddelbart et gravearbeid. Det ble avdekket et brudd på klagerens vannledning ved anboringspunktet – det vil si det punktet som kobler en privat stikkledning til det kommunale vann- og avløpssystemet. Bergen Vann utførte så en akutt reparasjon av anoringen og fikk stanset lekkasjen.

Etter at kommunen hadde utbedret vannledningsbruddet, hørte ikke klageren noe mer om saken før hun et halvt år senere mottok et brev fra Vann- og avløpsetaten i Bergen kommune 19. oktober 2018. I brevet informerte kommunen om at hun ville motta et betalingskrav på 114 579 kr for kostnadene ved det utførte arbeidet. Kommunen viste til klagerens vedlikeholdsplikt etter plan- og bygningsloven § 32-1 og til Sanitærreglementet for Bergen kommune punkt 3.10. Samtidig ble hun orientert om at denne avgjørelsen var et enkeltvedtak hun kunne klage på, noe hun også gjorde.

I klagen argumenterte klageren for at avgjørelsen var ugyldig. Hun mente at bestemmelsen kommunen viste til, ikke ga hjemmel for betalingsplikt i et tilfelle der abonnenten ikke på forhånd har fått et skriftlig varsel. Videre mente hun behandlingen av saken led av flere saksbehandlingsfeil. Blant annet pekte hun på at hun ikke hadde fått noe forhåndsvarsel og dermed ikke anledning til å uttale seg. I så fall ville hun kunne dokumentere at hun selv traff nødvendige tiltak ved å engasjere privat rørlegger. Dessuten var dokumentasjonen mangelfull slik at hun ikke kunne etterprøve om de utførte arbeidene var påkrevd.

Vann- og avløpsetaten vurderte saken på nytt 1. mars 2019, men ga ikke medhold i klagen. Det ble opplyst at saken ville bli videresendt til klageinstansen, som Vann- og avløpsetaten mente var Fylkesmannen (nå Statsforvalteren) i Vestland. Klageren fikk anledning til å gi ytterligere kommentarer i saken. I brev 30. mars 2019 kom hun med en tilleggsuttalelse, der hun blant annet opplyste at en person fra kommunen hadde kommet på døren hennes 19. april 2018 og kunne opplyse at skaden skyldtes et kommunalt brudd. Hun påpekte også at kommunens dokumentasjon av det utførte arbeidet inneholdt vedlegg som gjaldt en helt annen sak og eiendom enn hennes. Med noen merknader til klagerens tilleggs kommentarer oversendte kommunen saken til Fylkesmannen for klagebehandling 6. mai 2019. Anførselen om uriktig dokumentasjon og om besøket fra en representant fra kommunen ble ikke kommentert.

Etter å ha vurdert saken, returnerte Fylkesmannen saken til kommunen. I brevet viste Fylkesmannen til kommunens sanitærreglement punkt 1.7. Fylkesmannens vurdering var at plan- og bygningsloven

ikke gir kommunen hjemmel til å på eget tiltak rette feil for eiers regning uten et forutgående pålegg om retting. Det lå utenfor Fylkesmannens mandat å ta stilling til om kommunens krav om dekning har hjemmel i annet regelverk enn plan- og bygningsloven.

Vann- og avløpsetaten sendte deretter saken til Byrådsavdelingen for finans, næring og eiendom for videresending til klagenemnden i Bergen kommune. I møte 21. april 2020 stadfestet klagenemnden Vann- og avløpsetatens vedtak 19. oktober 2018. Klagenemnden sluttet seg også enstemmig til begrunnelsen i det fremlagte forslaget. I byrådsavdelingens saksframstilling til klagenemnden er det i begrunnelsen vist til at Sanitærreglement for Bergen kommune regulerer forholdet og at reglementets punkt 3.10 gir vann- og avløpsetaten adgang til å gjennomføre tiltak på eiers regning og at det er adgang til å iverksette tiltak som ikke kan utsettes uten foregående varsling.

Videre heter det:

«Administrasjonssjefen slutter seg til Vann- og avløpsetatens vurdering om at reparasjon av bruddet måtte skje umiddelbart for å hindre skade på eiendom eller tredjepart, og at tiltaket kunne gjennomføres på abonnentens regning uten varsling, i henhold til bestemmelsene i sanitærreglementet som er gjengitt ovenfor. Vann- og avløpsetaten opplyser at utgiftene som er påløpt er innenfor normalt kostnadsnivå ved reparasjon av vannledningsbrudd, og det er ikke grunn til å tro at arbeidet skal ha gått utover det som har vært nødvendig for å sette anlegget i forsvarlig stand. Administrasjonssjefen finner ikke grunnlag for å foreslå at klagen tas til følge.»

Klagerens anførsler om at det var feil i den fremlagte dokumentasjonen, ble ikke kommentert i klagenemndens begrunnelse.

Klageren brakte deretter saken inn for ombudsmannen 11. mai 2020. I klagen har hun flere innvendinger til kommunens avgjørelse og saksbehandling. Hun mente blant annet at kommunen ikke hadde hjemmel for betalingskravet, at det hadde skjedd flere saksbehandlingsfeil og at dersom kravet måtte anses som privatrettslig, så hadde kommunen brutt krav til god forretningskikk.

Våre undersøkelser

Etter gjennomgangen av klagen og de innhentede saksdokumentene fant vi grunn til å ta opp enkelte spørsmål saken reiser med Bergen kommune. I brev 23. november 2020 ba vi kommunen redegjøre for om kravet til en forsvarlig saksbehandling eller prinsippet om god forvaltningsskikk tilsier at kommunen bør gi abonnenten en begrunnelse for betalingsplikten i et tilfelle som dette. Vi spurte også om kommunen burde kunne vise til spesifiserte fakturaer, slik abonnenten ba om, og informasjon som er egnet til å vurdere om arbeidet var påkrevd og prisen rimelig. Til slutt ba vi om en redegjørelse for hvordan kommunen overholder sanitærreglementets ulike varslingsplikter i praksis. Vi viste til kommunens tilbakemelding til klageren på hennes innvending til manglende varsel om at Vann- og avløpsetaten ikke har et system for lagring av borgernes e-poster.

I kommunen svar 16. desember 2020 var en redegjørelse fra Vann- og avløpsetaten vedlagt. Etaten var enig i at kommunen burde gi abonnenten en begrunnelse og spesifiserte fakturaer, og viste til at det i denne saken ble gitt informasjon om pris fra graveentreprenør, timer brukt av Bergen Vann og detaljert fakturainformasjon. Informasjonen som ble gitt, ble vedlagt svaret til ombudsmannen. Når det gjaldt kostnadsnivået, påpekte etaten at en her må ta i betraktning at saken var en hastesak med lekkasje som førte til skade på annen eiendom. Bergen Vann har rammeavtaler med entreprenør for utførelse av gravearbeidet, der avtalen er inngått med tanke på at arbeidet kan måtte gjøres på kort varsel utenfor normal arbeidstid. Videre mente Vann- og avløpsetaten at det vil være utfordrende å diskutere kostnadsnivået, men at det er etaten som vurderer og avgjør nødvendigheten av gravearbeidet. Det ble også opplyst at vann og avløp er underlagt selvkost, der gebyrene skal dekke nødvendige kostnader. Dermed ville det være et brudd med selvkost-prinsippet om kommunen skulle dekke reparasjon av private ledninger, som ikke kan regnes som en nødvendig kostnad fordi disse ikke er kommunens ansvar.

Vann- og avløpsetaten opplyste videre at varslingspliktene på dagtid blir ivaretatt av Vann- og avløpsetaten selv, og resten av døgnet av Bergen Vann. I saker som ikke er akutte, varsles eierne per brev, mens det i denne saken er registrert telefonkontakt med huseiers rørlegger. Når det gjaldt varsel om betalingskrav, svarte Vann- og avløpsetaten at klageren burde vært varslet på et tidligere tidspunkt. Etaten opplyste at det nå gjelder nye rutiner, slik at saksbehandler sender umiddelbart informasjon til huseier om at det blir utført arbeid på privat ledning og at dette vil bli viderefakturert.

Klageren hadde flere merknader til kommunens redegjørelse. På bakgrunn av disse stilte vi kommunen ytterligere spørsmål i brev 1. februar 2021. I brevet ba vi kommunen oppklare klagerens påpekning om at et av vedleggene oversendt ombudsmannen verken gjaldt hennes eiendom eller sak fra april 2018. Videre pekte vi på at kommunen ikke tidligere så ut til å ha kommentert klagerens innvending om dette – og at kommunen heller ikke har kommentert en anførsel fra klageren om at hun ble kontaktet av en representant fra kommunen 19. april 2018 som bekreftet at det dreide seg om et kommunalt brudd. Vi ba derfor om kommunens syn på om kommunen burde – i tråd med god forvaltningsskikk – kommentert disse to anførselene fra klageren ved behandlingen av hennes klage.

I svaret beklaget kommunen at det ved en feil var gitt ut uriktig underlagsmateriale i saken. Vedlagt fulgte det riktige bilaget. Kommunen beklaget også at denne innvendingen fra klageren ikke tidligere var besvart, og innrømmet at de skulle ha sjekket ut dette tidligere. Til påstanden om at en person fra kommunen tok kontakt med klageren og sa at lekkasjen var kommunens problem, svarte kommunen at de ikke hadde fått verifisert dette hos Bergen Vann. Kommunen beklaget at de ikke hadde svart klageren på dette tidligere. Videre oppga kommunen at Bergen Vann først trodde det var en lekkasje på hovedledningen.

I kommunikasjonen med klageren hadde kommunen vært opptatt av å få frem at det var belegg for regningen. Det ble vist til at regningen hun hadde betalt til privat rørlegger, ikke dekket arbeidet med graving i vei og skifte an boring som er utført av Bergen Vann. Kommunen bekreftet også at den

delen av klagers private ledningsanlegg som kommunen hadde utbedret nå var satt i «moderne stand». Det ble vist til at dette var hensiktsmessig å gjøre når en først har gravd av ledningene. At også resten av det private ledningsanlegget var oppgradert til moderne stand, var noe klageren selv hadde bestilt hos privat rørlegger.

Klageren kom med ytterligere merknader i brev 26. februar 2021. Blant annet mente hun at kommunen i denne saken ikke har fulgt god forvaltningsskikk. At kommunen nå – tre år etter hendelsen – ikke hadde klarer å verifisere om hun ble oppsøkt av en person fra Bergen Vann, var ikke overraskende og må være noe kommunen bærer risikoen for. Kommunen burde uansett da de senere antok at bruddet var hennes ansvar, varslet henne om dette. Videre pekte hun på at det er først nå – tre år senere og etter spørsmål fra ombudsmannen – hun har mottatt dokumentasjon for det utførte arbeidet. Forsinkelsen har gjort saken unødvendig omfattende, og dessuten er det etter tre år umulig å etterprøve om alle arbeidene var påkrevd eller kunne vært gjort mer rasjonelt.

Ombudsmannens syn på saken

1. Rettslig utgangspunkt for betalingskravet – Sanitærreglement for Bergen kommune

Innenfor vann- og avløpssektoren opptrer Bergen kommune både som en offentlig myndighet – eksempelvis som forvalter av bestemmelser i plan- og bygningsloven og forurensingsloven – og som en privat eier av vann- og avløpssystemet. Som eier av hovedledningsanlegget for vannforsyning og avløpshåndtering i Bergen kommune, er kommunen ansvarlig for bygging, forvaltning, drift og vedlikehold av det kommunale vann- og avløpssystemet. I egenskap av eier har kommunen vedtatt et Sanitærreglement for Bergen kommune, jf. reglementets punkt 1.2.

Private boliger er koblet til det kommunale vann- og avløpssystemet gjennom private stikk- eller fellesledninger. For å være tilkoblet det offentlige systemet, må huseieren godta de til enhver tid gjeldende betingelser for tilknytning til kommunens vann- og avløpsledninger, jf.

Sanitærreglementet punkt 1.3. Reglementet, som klageren i denne saken dermed er bundet av, regulerer det avtalerettslige forholdet mellom kommunen og den enkelte abonnent av vann- og avløpstjenester.

I tråd med reglementet er den enkelte huseier ansvarlig for vedlikehold og reparasjon av den private stikkledningen. Det fremstår klart at arbeidet som ble utført, og som kommunen har krevet at klageren skal betale for, skjedde på klagerens private stikkledning. Bergen kommune har vist til at sanitærreglementets punkt 3.10 i dette tilfellet både ga hjemmel til å utføre det aktuelle hasteoppdraget og at dette arbeidet kunne gjøres på hennes regning.

Ombudsmannen har ikke funnet grunn til å undersøke klagerens innvendinger til kommunens tolkning av standardvilkårenes innhold nærmere. Det er ikke tvilsomt at kommunenes sanitærreglement kan regulere ansvarsforhold mellom huseier og kommunen, jf. for eksempel HR-

2014-1322-A. For den videre vurderingen av saken legger dermed ombudsmannen til grunn at kommunen hadde anledning til å kreve at klageren dekket utgifter for reparasjon av hennes stikkledning.

2. Bergen kommunes behandling av saken – Krav til saksbehandlingen i vann- og avløpssaker

Bergen kommune må – også ved behandlingen av saker som i utgangspunktet er regulert av en avtale – ivareta ulike krav som stilles til forvaltningens saksbehandling, jf. også Rt. 2009 s. 1356 avsnitt 31. Forvaltningsloven gjelder for all virksomhet som drives av et organ for stat eller kommune, jf. forvaltningsloven § 1. Selv der kommunen driver ren forretningsmessig virksomhet, må kommunen overholde forvaltningslovens regler om habilitet etter kapittel 2 og de alminnelige regler om saksbehandlingen i forvaltningsloven kapittel 3, som veiledningsplikt, saksbehandlingstid og taushetsplikt. I tillegg kommer ulovfestede krav til forsvarlig saksbehandling og normer om god forvaltningsskikk. Ombudsmannen har i denne saken undersøkt om Bergen kommune har håndtert saken i tråd med slike krav.

Klageren har både ved klagebehandlingen i kommunen og i klagen til ombudsmannen tatt opp at kommunen har begått flere saksbehandlingsfeil ved behandlingen av saken. Blant annet peker hun på manglende varsel, mangler ved klagesaksbehandlingen, mangelfull utredning og sen saksbehandling. Enkelte feil, som at klagen uriktig ble sendt til Fylkesmannen for klagebehandling og at plan- og bygningsloven ble oppgitt som hjemmel for betalingsplikten, har kommunen innrømmet og rettet opp under klagebehandlingen. Dette gir ikke grunn til nærmere vurdering fra ombudsmannens side.

Som nevnt i punkt 1, har ikke ombudsmannen rettslige innvendinger mot Bergen kommunes vurdering av adgangen til å kreve dekning for utgiftene til det aktuelle arbeidet. Spørsmålene herfra har vært rettet mot kommunens saksbehandling. Generelt er en kommune – som et offentlig organ med mange ulike offentlige oppgaver – avhengig av innbyggernes tillit til at kommunen opptrer korrekt og rettferdig. Det må også anses som god forvaltningsskikk at kommunen sørger for god informasjon om både arbeidet som utføres og et eventuelt påfølgende tilbakebetalingskrav, slik at den enkelte settes i stand til å forstå og eventuelt imøtekomme kravet. Dersom den enkelte ber om en nærmere begrunnelse, tilsier blant annet hensynene til etterprøvbarhet og tillit til forvaltningen at kommunen bør gi tilstrekkelig med informasjon til at vedkommende kan ta stilling til om det utførte arbeidet var nødvendig og om kostnaden fremstår rimelig.

For de fleste huseiere vil et betalingskrav på 114 579 kr for arbeid utført på deres private stikkledning komme uventet. I noen tilfeller kjenner heller ikke huseiere til hvilket ansvar de selv har, og særlig ikke at ansvaret kan omfatte betydelige reparasjonskostnader de ikke selv har tatt initiativ til eller blitt involvert i. Ombudsmannen registrerer at Bergen kommune ser ut til å jobbe aktivt for å øke innbyggernes kunnskap om hvilke deler av ledningsnettet innbyggerne er ansvarlig for

vedlikehold og reparasjon ved å legge ut nyttig og god veiledning om dette på kommunens hjemmesider. Også Sanitærreglementet finnes tilgjengelig på kommunens hjemmeside.

I tillegg til å legge til rette for god og tilgjengelig informasjon om innbyggernes rettigheter og plikter på nettsidene, bør kommunen også sørge for at det i den enkelte sak gis god og tilstrekkelig informasjon. At huseieren holdes informert og gis tilstrekkelig informasjon om utviklingen i saker som berører vedkommende, kan bidra til å gi huseieren en bedre forståelse for situasjonen og gjøre vedkommende i stand til å innrette seg og ivareta sine interesser. I dette tilfellet levde klageren i uvitenhet om at hun skulle bli belastet for arbeidet som ble utført i mer enn 6 måneder etter at kommunen selv ble klar over dette. Det er uheldig. Kommunen har innrømmet og beklaget at klageren ikke ble varslet på et tidligere tidspunkt, og samtidig opplyst at det nå er innført nye rutiner i Vann- og avløpsetaten. Etter de nye rutinene vil en huseier umiddelbart motta informasjon om at det blir utført arbeid på privat ledning og at dette vil bli viderefakturert. Ombudsmannen tar beklagelsen til etterretning, og legger til grunn at de nye rutinene vil bidra til bedre og tidligere informasjon og veiledning i fremtidige saker.

En forsvarlig saksbehandling innebærer ikke bare at informasjon gis til rett tid – den må også være korrekt og dekkende, slik at den enkelte kan settes i stand til å forstå bakgrunnen for kravet og kunne etterprøve om det er riktig. I dette tilfellet ga Bergen kommune – etter at klageren ba om dokumentasjon for kravet – en begrunnelse med spesifiserte fakturaer, som inkluderte pris fra graveentreprenør, timer brukt av Bergen Vann og detaljert fakturainformasjon. Problemet var at dokumentasjonen inneholdt fakturaer som ikke gjaldt klagerens sak. Til tross for at klageren påpekte dette flere ganger overfor kommunen i forbindelse med den interne klagebehandlingen, oppdaget kommunen først feilen etter at ombudsmannen ba om en oppklaring rundt disse dokumentene. Det var også først på dette tidspunktet kommunen tok stilling til en annen anførsel fra klageren, det vil si opplysningen om at hun hadde blitt informert av en representant fra kommunen om at ledningsbruddet var et kommunalt ansvar.

Med den begrunnelse for kravet som klageren fikk, er det ikke vanskelig å forstå at hun ikke kunne forsone seg med kommunens forklaring om at de utførte arbeidene hadde vært nødvendige og rimelige. Særlig uheldig er det at kommunen verken fulgte opp eller kommenterte klagerens anførsler om dette ved behandlingen av hennes klage. Også øvrige sentrale anførsler i klagen burde vært kommentert. Ombudsmannen er enig med klageren i at disse feilene – og den lange tiden det tok for å rette dem opp – har gjort saken unødvendig omfattende. Også på dette punktet er kommunens opptreden i strid med normer for god forvaltningsskikk.

Konklusjon

Ombudsmannen mener Bergen kommunes behandling av denne saken har flere svakheter og at saksbehandlingen ikke er i tråd med normer for god forvaltningsskikk. Særlig burde kommunen informert klageren på et tidligere tidspunkt om at hun ville bli fakturert for arbeidet som ble utført på den private stikkledningen. Dessuten burde kommunen sørget for å gi korrekte

fakturaopplysninger i sin begrunnelse for kravet. Klagerens anførsler i klageomgangen burde også vært vurdert og kommentert.

Sett hen til at kommunen har beklaget og rettet opp feil som er begått, finner ombudsmannen å kunne avslutte saken. Det forutsettes imidlertid at kommunen merker seg ombudsmannens synspunkter og innretter behandlingen av fremtidige saker i tråd med disse.

2.6.2021 (2020/1978)