

Saksbehandlingstiden i saker for Oslo kommunes klagenemnd

23.6.2021 (2021/659)

Ombudsmannen har undersøkt på generelt grunnlag og av eget tiltak saksbehandlingstiden av klager som behandles av Oslo kommunes klagenemnd i saker om drosjeløyve, vann- og avløp, miljøgebyr og avkjørsel. Undersøkelsen har omfattet saksbehandlingstiden i underliggende etat, berørt byrådsavdeling og klagenemnda. I tillegg rettet undersøkelsen seg mot behandlingstiden av avvisningssaker og sakskostnadssaker. Ombudsmannen undersøkte også rutiner for å sende ut foreløpig svar og forsinkelsesmeldinger.

Etter ombudsmannens syn fremstår den totale behandlingstiden i drosjeløyvesakene, renovasjonsgebyrsakene og avkjørselssakene i 2020 som beklagelig lang, og i mange saker kan behandlingstiden vanskelig sies å være i samsvar med kravet om at en sak skal forberedes og avgjøres «uten ugrunnet opphold», jf. forvaltningsloven § 11 a første ledd. Behandlingstiden i saker som er avvist av Oslo kommunes klagenemnd, fremstår som for lang. Ombudsmannen ber Oslo kommune vurdere om det er tilstrekkelige rutiner for å fange opp og behandle saker om avvisning «uten ugrunnet opphold».

Ombudsmannen mener det er uklart hvorvidt det er rutiner for å orientere om forsinkelser i klagesaksbehandlingen.

Ombudsmannen minner derfor om at det følger av god forvaltningsskikk å orientere om forsinkelser i saksgangen, grunnen til forsinkelsen og at det angis ny forventet svartid.

Sakens bakgrunn

Ombudsmannen mottar årlig flere klager over saksbehandlingstiden i saker som skal behandles i Oslo kommunes klagenemnd. Foreløpige undersøkelser per telefon i slike saker har vist at saksbehandlingstiden har vært lang.

Ombudsmannen har videre merket seg redegjørelsen for saksbehandlingstiden i klagesakene gjengitt i Oslo kommunes klagenemnds årsberetning for 2019. Det fremgår at gjennomsnittlig saksbehandlingstid knyttet til enkelte sakstyper er lang, og at saksbehandlingstiden også har blitt lengre i løpet av de siste fire årene for noen av sakstypene.

På denne bakgrunn fant ombudsmannen grunn til å undersøke på generelt grunnlag og av eget tiltak saksbehandlingstiden i klagesaker om drosjeløyve, vann- og avløp, miljøgebyr og avkjørsel. Det følger av sivilombudsmannsloven § 5 at ombudsmannen kan ta opp saker av eget tiltak.

Våre undersøkelser

Klagen er behandlet av setteombudsmannen, ettersom saken gjelder Oslo kommune. Stortinget har bestemt at sivilombudsmann Hanne Harlem i sin nåværende oppnevningsperiode – til 31. desember 2021 – er inhabil til å behandle alle slike saker. For samme periode har Stortinget valgt undertegnede som fast setteombudsmann.

Vi tok saken opp med Oslo kommunes klagenemnd i brev 19. mars 2021. Oslo kommunes klagenemnd ble bedt om å gi en nærmere redegjørelse for organiseringen av klagebehandlingen og for tiltakene som eventuelt var iverksatt for å redusere saksbehandlingstiden. Vi ba også opplyst hvilke kriterier for prioritering som gjelder, og hvilke rutiner som finnes for utsending av foreløpig svar og forsinkelsesmeldinger. Videre ba vi om oppdatert statistikk for behandlingstiden for saksområdene som var omfattet av undersøkelsen, for avviste saker og til sist for sakskostnadssaker. Vi stilte også spørsmål om det ble besluttet utsatt iverksetting av innkreving av gebyr, og om dette hadde betydning for prioriteringen av slike saker.

Klagenemnda opplyste 12. april 2021 at det var hensiktsmessig at byrådsavdelingene svarte på enkelte av spørsmålene. På denne bakgrunn sendte vi egne undersøkelsesbrev 15. april 2021 til byrådsavdelingen for byutvikling og byrådsavdelingen for miljø og samferdsel. I tillegg til spørsmålene nevnt ovenfor stilte vi spørsmål om hvordan saksbehandlingstiden regnes i saker som sendes tilbake til underliggende etat for ytterligere uttalelse.

Oslo kommunes klagenemnds svar

Oslo kommunes klagenemnd svarte i brev 21. april 2021 og vedla samtidig notat 19. januar 2021 om oppfølging av vedtak i bystyresak 154/20 om saksbehandlingstiden i saker for klagenemnda, instruks 8. desember 2016 for førsteinstansens behandling av klager til Oslo kommunes klagenemnder og instruks 20. desember 2005 for sekretariatet for Oslo kommunes klagenemnd.

I instruks 8. desember 2016 om førsteinstansens behandling av klager til Oslo kommunes klagenemnder står det at førsteinstansen som hovedregel innen 14 dager fra klagen er mottatt, skal vurdere om det er behov for flere opplysninger fra klageren, og om det er grunnlag for å avvise klagen. Klageren gis en frist på 14 dager for å sende inn opplysninger dersom det er behov for tilleggsopplysninger, og deretter har førsteinstansen 14 dager fra utløpet av denne fristen til å sende innstilling til faglig sekretariat (byrådsavdelingen). Videre er det bestemt at «[t]idsfristene kan unntaksvis fravikes dersom det foreligger særlige forhold i klagesaken som medfører at saksbehandlingstidene bør utvides».

I instruks 20. desember 2005 for sekretariatet for Oslo kommunes klagenemnd er det laget en arbeidsdeling mellom det faglige sekretariatet (byrådsavdelingene og Velferdsetaten) og det tekniske sekretariatet (som ivaretas av Bystyrets sekretariat og er kontaktleddet mellom Oslo kommunes klagenemnd og de faglige sekretariatene). Om saksbehandlingen står det at det faglige sekretariatet som hovedregel innen 14 dager skal ha vurdert om det er behov for flere opplysninger fra klageren. Klageren skal da gis en frist på 14 dager for å sende inn etterspurte opplysninger. Det faglige sekretariatet skal deretter innen 21 dager etter fristens utløp sende innstilling til klagenemnda. Tidsfristene kan unntaksvis fravikes dersom det foreligger særlige forhold i klagesaken som medfører at saksbehandlingstiden bør utvides. I instruksene står det også at det faglige sekretariatet skal gi klageren et foreløpig svar dersom saken ikke kan forberedes uten ugrunnet opphold.

I 2020 avholdt nemnda 17 møter og behandlet 525 saker. Klagenemnda opplyste at klagesakene først er kjent for nemnda når de mottas fra det faglige sekretariatet. Videre ble det opplyst at det ikke var utarbeidet formelle kriterier for prioritering av saker, men at de aller fleste klagesakene ble satt opp på førstkommende møte etter at saken var mottatt hos klagenemnda. Dersom nemnda ikke rekker å behandle alle innkomne saker i et møte, prioriteres saker som vurderes å være av stor betydning for privatpersoner. Klagenemnda opplyste at det ikke var praksis for å sende ut foreløpig svar, fordi klageren blir orientert om at saken er oversendt klagenemnda ved å få kopi av det faglige sekretariatets innstilling, og fordi sakene i all hovedsak blir behandlet på klagenemndas førstkommende møte.

I svaret fra klagenemnda var det tatt inn en tabell over gjennomsnittlig saksbehandlingstid for 2020 i saker om drosjeløyve, vann- og avløp, miljøgebyr og avkjørsel. De to sakene i kolonnen for vann- og avløpssaker ble opplyst å gjelde avslag om tilbakebetaling av renovasjonsgebyr. Videre var det også tatt inn en tabell som viste saksbehandlingstiden for de tolv avviste sakene i 2020. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid var 135 dager, mens mediantallet var 118 dager. Gjennomsnittlig

saksbehandlingstid for de tre sakskostnadssakene som var behandlet i 2020, ble opplyst å være 80 dager.

Klagenemnda opplyste at overtredelsesgebyr skal betales selv om det er påklaget, da dette følger av forskrift 19. juni 2012 nr. 600 om kommunal håndheving av politivedtekter § 7. Videre viste klagenemnda til at førsteinstansen snarest skal ta stilling til begjæringer om oppsettende virkning, jf. instruks for førsteinstansens behandling av klager til Oslo kommunes klagenemnder.

Avslutningsvis viste klagenemnda til tiltak som var satt i gang for å korte ned saksbehandlingstiden, jf. bystyrets vedtak i sak 154/20. Tiltakene innebar for det første å prioritere klagesakene i de faglige sekretariatene, for det annet å innføre/styrke rutiner for å følge opp restanselister, og for det tredje å styrke opplæring og veiledning i rutiner og saksbehandlingsregler i førsteinstansene og i de faglige sekretariatene. Klagenemnda ga en slik vurdering av tiltakene:

«Klagenemnda mener tiltakene for å korte ned saksbehandlingstiden som fremkommer av notatet bør bidra til at saksbehandlingstiden går ned, samtidig som det fokuseres på kvaliteten i saksbehandlingen. Antallet klagesaker som skal behandles i den enkelte byrådsavdeling er ikke større enn at fokus på prioritering og sikring av nødvendige ressurser bør bidra til at forutsatt saksbehandlingstid nås. Klagenemnda bemerker at saksbehandlingstiden for klager på miljøgebyr allerede har gått ned fra 314 dager i 2019 til 153 dager i 2020.»

Svaret fra byrådsavdelingen for miljø og samferdsel

Byrådsavdelingen for miljø og samferdsel svarte i brev 7. mai 2021. Det ble redegjort for organiseringen av klagesaksbehandlingen og vist til instruks for førsteinstansens behandling av klager til Oslo kommunes klagenemnder. Det ble opplyst at det ikke var rutiner for å sende ut foreløpige svar og forsinkelsesmeldinger, men gitt tidsfrister for selve saksbehandlingen.

Byrådsavdelingen opplyste at det var tilført ekstra personalressurser i 2018 og at avdelingen arbeidet med å bygge ned restanser. Statistikken for 2019 inkluderte saker som var behandlet som del av restanseprosjektet og ga derfor ikke et representativt bilde av saksbehandlingstiden nå, mente byrådsavdelingen. Byrådsavdelingen skrev at saksbehandlingstiden fortsatt var lang, men at «samlet sett er trenden likevel positiv», og at avdelingen vil fortsette med arbeidet med å redusere restanser og saksbehandlingstid ytterligere.

Til statistikken ble det opplyst at det ikke fremgikk om en sak var blitt sendt tilbake til førsteinstansen, eller om klageren var bedt om å gi ytterligere opplysninger. Særskilt til sakene om miljøgebyr ble det opplyst at de eldste sakene som ble behandlet i 2019, var fra 2017, og at det ble behandlet 78 klager på miljøgebyr i 2019 mot 13 saker i 2018. Til drosjeløyvesakene ble det opplyst at fem av de ni sakene som ble behandlet i 2019, var fra 2017. Det ble opplyst at saksbehandlingstiden skyldtes «blant annet flere runder med både førsteinstans og klagere ved deres advokat, for å få klarhet i fakta og juss.»

Svaret fra byrådsavdelingen for byutvikling

Byrådsavdelingen for byutvikling svarte i brev 18. mai 2021 og oppga innledningsvis at saker for klagenemnda blir prioritert. Det ble opplyst at Plan- og bygningsetaten sender ut foreløpig svar umiddelbart og senest innen én uke etter at klagen er mottatt. Etaten hadde ikke faste rutiner for å sende ut forsinkelsesmeldinger, og det faglige sekretariatet hadde ikke rutine for å sende mottaksbrev eller forsinkelsesmelding. Klageren ble orientert ved å motta kopi av oversendelsesbrev fra etaten til det faglige sekretariatet.

Det ble opplyst at det ikke er iverksatt eller besluttet særskilte tiltak direkte rettet mot å forkorte saksbehandlingstiden i klagesaker for nemnda, men at det arbeides løpende generelt med å forsøke å behandle saker så raskt som mulig sett hen til saksporteføljen og tilgjengelige ressurser.

Til saksbehandlingstiden i avkjørselssakene ble det opplyst at den samlede saksbehandlingstiden av klagen ikke ga klagenemnda «tilstrekkelig anledning til å avgjøre avkjørselssakene innen en samlet saksbehandlingstid på tre måneder», og at byrådsavdelingen derfor ville vurdere om det skal fastsettes frister for Plan- og bygningsetatens behandling av disse klagenes. Det ble opplyst at avkjørselssakene kunne være avslått etter både veglova og plan- og bygningsloven, og at de derfor måtte splittes for behandling i henholdsvis klagenemnda og hos Statsforvalteren. Avslutningsvis ble det opplyst at saksbehandlingstiden ikke ble regnet på nytt i de tilfellene saken ble sendt tilbake til underliggende etat for ytterligere undersøkelse.

Ombudsmannens syn på saken

1. Rettslige utgangspunkter

Forvaltningslovens saksbehandlingsregler gjelder når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov, jf. forvaltningsloven § 1. For drosjeløyvesaker etter yrkestransportlova, saker om renovasjonsgebyr etter forurensningsloven og forskrift om renovasjon, Oslo, og saker om miljøgebyr etter forskrift om politivedtekt, Oslo, gjelder forvaltningsloven. Klagesaker om avkjørsel etter vegloven kan også omfatte spørsmål som behandles etter plan- og bygningsloven med de særlige reglene om saksbehandlingstid som er fastsatt der og i byggesaksforskriften. Disse klagesakene splittes mellom Oslo kommunes klagenemnd og Statsforvalteren.

Etter forvaltningsloven § 11 a første ledd skal forvaltningsorganet «forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold». Om fremdriften i den enkelte sak oppfyller dette kravet, avhenger blant annet av sakens art og omfang. Generelt vil kravene for å godta at det foreligger tilstrekkelig grunn for at saken trekker ut, være strengere jo lengre tid saken har pågått.

Forvaltningsorganet skal sende foreløpig svar dersom det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, se forvaltningsloven § 11 a andre ledd. Når saken gjelder enkeltvedtak,

skal det gis foreløpig svar om henvendelsen ikke kan besvares «i løpet av en måned etter at den er mottatt», jf. paragrafens tredje ledd.

Ombudsmannen har lagt til grunn at det er god forvaltningsskikk å sende forsinkelsesmelding dersom den angitte fristen ikke kan overholdes. Det er også god forvaltningsskikk å angi årsaken til forsinkelsen og når saken kan forventes ferdigbehandlet.

2. Ombudsmannens vurdering

Ombudsmannen har merket seg tiltakene som er igangsatt for å redusere saksbehandlingstiden og restansene, og videre klagenemndas vurdering av tiltakene. Videre har ombudsmannen merket seg kommunens instruks for behandling av klagesaker.

Undersøkelsen viser at behandlingstiden i klagenemnda ikke fremstår som uforholdsmessig lang. Likevel er den totale gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for klagesakene om drosjeløyve, renovasjonsgebyr og avkjørsel lang også i 2020. For avkjørselssakene er den lengste behandlingstiden i underinstansen (førsteinstansen) med gjennomsnittlig 153 dager. Drosjeløyvesakene har lang behandlingstid både i underinstansen (365 dager i gjennomsnitt) og i det faglige sekretariatet (423 dager i gjennomsnitt). I de to renovasjonsgebyrsakene var gjennomsnittlig saksbehandlingstid 120 dager i underinstansen og 308 dager i det faglige sekretariatet. Den totale saksbehandlingstiden i klagesaker om miljøgebyr er redusert fra 314 dager i gjennomsnitt i 2019 til 153 dager i gjennomsnitt i 2020.

Det er bra at saksbehandlingstiden i miljøgebyrsakene er redusert kraftig, særlig i betraktning av at gebyret må betales selv om det påklages.

Etter ombudsmannens syn fremstår den totale behandlingstiden i drosjeløyvesakene, renovasjonsgebyrsakene og avkjørselssakene i 2020 som beklagelig lang. I mange av sakene kan behandlingstiden vanskelig sies å være i samsvar med forvaltningsloven § 11 a første ledd. Ombudsmannen har forståelse for at det kan være særegne forhold ved enkelte av sakene, som da påvirker gjennomsnittlig saksbehandlingstid for sakstypen, og at gjennomsnittlig saksbehandlingstid derfor blir lengre i perioder der gamle restanser skal bygges ned. Begge byrådsavdelingene har opplyst at det pågår et kontinuerlig arbeid med å få ned saksbehandlingstiden og gamle restanser, eller eventuelt arbeide for å unngå at det bygger seg opp restanser.

Undersøkelsen viser at gjennomsnittlig total saksbehandlingstid for klagesaker som klagenemnda avviste i 2020, varierer noe fra 56 dager for sakstypen med kortest behandlingstid til 309 dager for den med lengst behandlingstid. De fleste av de tolv avviste klagesakene har behandlingstid på over 100 dager.

Saksbehandlingstiden for avviste saker er etter ombudsmannens syn for lang, selv om behandlingstiden gjelder tre organer. Ombudsmannen ber Oslo kommune vurdere om det er

tilstrekkelige rutiner for å fange opp og behandle saker om avvisning «uten ugrunnet opphold», jf. forvaltningsloven § 11 a første ledd.

Etter det ombudsmannen har forstått, er det underliggende etat som sender ut foreløpig svar når klagen er mottatt. Deretter sendes det et orienteringsbrev til klageren når saken oversendes først til byrådsavdelingen, og deretter til klagenemnda. Klageren vil også være orientert om fremdrift der det blir bedt om nærmere opplysninger. Imidlertid fremstår det som noe uklart om det er rutiner for å orientere om forsinkelser og om grunnen til forsinkelsen. Ombudsmannen minner derfor om at det følger av god forvaltningsskikk å orientere om forsinkelser i saksgangen, grunnen til forsinkelsen og at det angis ny forventet svartid. Dette må gjelde på alle stadier av klagesaksbehandlingen og uavhengig av at saken skal behandles av tre organer.

Konklusjon

Etter ombudsmannens syn fremstår den totale behandlingstiden i klagesakene om drosjeløyve, renovasjonsgebyr og avkjørsler i 2020 som beklagelig lang, og i mange saker kan behandlingstiden vanskelig sies å være i samsvar med forvaltningsloven § 11 a første ledd. Videre fremstår behandlingstiden i klagesaker som er avvist av klagenemnda som for lang. Ombudsmannen ber Oslo kommune vurdere om det er tilstrekkelige rutiner for å fange opp og behandle saker om avvisning «uten ugrunnet opphold», jf. forvaltningsloven § 11 a første ledd.

Ombudsmannen mener det er uklart hvorvidt det finnes rutiner for å orientere om forsinkelser i klagesaksbehandlingen. Ombudsmannen minner derfor om at det følger av god forvaltningsskikk å orientere om forsinkelser i saksgangen, grunnen til forsinkelsen og at det angis ny forventet svartid.

23.6.2021 (2021/659)