

Indre Fosen kommunes manglende behandling av klage over oppført tretopphytte

Sivilombudet 17.2.2022 (2021/3474)

Saken gjelder Indre Fosen kommunes manglende behandling av en klage over et vedtak om blant annet å dispensere fra LNF-formålet i kommuneplanens arealdel for å gi tillatelse til en allerede oppført tretopphytte. Klagen ble først behandlet etter at ombudet igangsatte undersøkelse av saksbehandlingstiden. På avgjørelsestidspunktet hadde det gått mer enn ett år og seks måneder fra vedtaket ble påklaget, til klagesaken var ferdig forberedt i kommunen og oversendt Statsforvalteren for endelig avgjørelse. I samme tidsrom behandlet kommunen de fleste andre byggesaksklagene innen åtteukersfristen i byggesaksforskriften § 7-1 bokstav c.

Saksbehandlingstiden er en svært vesentlig oversittelse av åtteukersfristen etter byggesaksforskriften § 7-1 bokstav c. Sett i lys av kommunens saksbehandlingstid for øvrige byggesaksklager i samme periode, er ombudets vurdering at klageren har blitt utsatt for en nedprioritering uten saklig grunnlag og i strid med forvaltningsrettslige prinsipper om likebehandling.

Kommunen har ikke holdt klageren orientert eller besvart klagers henvendelser under sakens gang, noe som ikke er i tråd med forvaltningsloven § 11 a og god forvaltningsskikk. De orienteringene som er blitt gitt, har i strid med god forvaltningsskikk vært urealistiske.

Kommunen har ikke oppfylt sin plikt til å besvare ombudets henvendelser innen fastsatte frister, jf. sivilombudsloven § 20 første ledd.

Sakens bakgrunn

Saken gjelder Indre Fosen kommunes manglende behandling av As klage 5. juni 2020. Klagen gjaldt kommunens vedtak 13. mai 2020 om blant annet å dispensere fra LNF-formålet i kommuneplanens arealdel for å gi tillatelse til en allerede oppført tretopphytte på eiendommen gnr X bnr Y, jf. plan- og bygningsloven § 19-2.

Etter at klageren hadde purret skriftlig 18. oktober 2020 uten å få tilbakemelding fra kommunen, ble saken første gang påklaget til Sivilombudet i november 2020. I telefonsamtale 18. desember 2020 med Sivilombudets kontor beklaget kommunen den medgatte saksbehandlingstiden og opplyste at klageren ville få et foreløpig svar i løpet av desember 2020. I brev 23. desember 2020 ble klageren orientert om at kommunen tok sikte på å behandle klagen i løpet av januar 2021. Da saken fortsatt ikke var behandlet, purret klageren på kommunen i brev 2. mai 2021. Purringen ble ikke besvart. Saken ble derfor på nytt bragt inn for Sivilombudet i august 2021. I telefonsamtale 20. august 2021 med ombudets kontor opplyste kommunen at klagen ville bli behandlet innen fire uker. Da saken fortsatt ikke var behandlet etter åtte uker, ble den enda en gang bragt inn hit i oktober 2021.

Vi fant da grunn til å undersøke saken nærmere.

Våre undersøkelser

I brev 8. november 2021 herfra ble kommunen bedt om å besvare spørsmål om saksbehandlingstiden i den aktuelle klagesaken. Vi spurte hvor langt kommunen var kommet i behandlingen av klagen og når klageren kunne vente å få svar. Vi stilte også spørsmål om kommunens generelle behandlingstid for byggesaksklager. Vi spurte hvor mange byggesaksklager kommunen hadde hatt til behandling de siste tolv månedene, og hvor mange av disse som ble behandlet innen åtteukersfristen, jf. byggesaksforskriften § 7-1 bokstav c. Det ble også bedt om svar på hvor mange byggesaksklager kommunen hadde til behandling per november 2021, og i hvor mange av disse fristen allerede var oversittet.

Vi viste også til kommunens plikt til å sende foreløpig svar og forsinkelsesmeldinger, jf. forvaltningsloven § 11 a andre ledd og kravet til god forvaltningsskikk. Vi ba om en redegjørelse for hva kommunen hadde gjort for å orientere klageren under sakens gang. Deretter spurte vi om kommunens opplysninger 23. desember 2020 til klageren og 20. august 2021 til ombudet om forventet ferdigbehandling var realistiske på hvert av orienteringstidspunktene, og hva som var grunnen til at klagen likevel ikke ble behandlet som forespeilet. Til slutt spurte vi om denne saken er representativ for hvordan kommunen orienterer klagerer om forsinkelser i saksgangen.

Vi ba kommunen svare senest 29. november 2021. Da kommunen ikke svarte innen den angitte fristen, ble kommunen i brev 6. desember 2021 minnet om saken, og bedt om å svare så snart som mulig og senest innen 13. desember 2021. Kommunen overholdt heller ikke denne fristen. Vi sendte derfor en ny påminnelse 16. desember 2021. Kommunen svarte i brev samme dag at de beklaget at saksgangen ikke hadde vært i tråd med de frister som fremkommer av plan- og bygningsloven. Kommunen opplyste at klagesaken var ferdig forberedt og satt opp til politisk behandling 21. desember 2021. Kommunens postliste viser at saken ble behandlet som forespeilet og oversendt til Statsforvalteren i Trøndelag for endelig avgjørelse 11. januar 2022.

I brev 21. desember 2021 til kommunen påpekte Sivilombudet at spørsmålene i undersøkelsesbrevet herfra fortsatt ikke var besvart, og at kommunen ikke hadde opplyst om årsaken til kommunens manglende tilbakemelding eller når svar kunne ventes. Det ble funnet grunn til å minne om at Stortinget har forutsatt at ombudets henvendelser skal gis prioritet i forvaltningen. Kommunen ble gitt ny svarfrist til 28. desember 2021.

Da kommunens svar fortsatt ikke var mottatt 6. januar 2022, tok ombudets kontor telefonisk kontakt med kommunedirektøren i Indre Fosen kommune. Kommunedirektøren beklaget på vegne av kommunen og opplyste at undersøkelsesbrevet ville bli besvart snarest.

I brev samme dag svarte kommunen på ombudets undersøkelsesbrev. Kommunen skrev at 2021 hadde vært et utfordrende år for byggesaksavdelingen. Blant annet hadde to ansatte sluttet, og en stilling hadde vært ubesatt på grunn av kommunens økonomi. Det fremgikk at byggesaksgebyrene for 2022 nå var endret, slik at bemanningen på byggesaksavdelingen skulle kunne økes fra to til fire saksbehandlere.

Kommunen opplyste at den i løpet av de siste tolv månedene hadde behandlet ni byggesaksklager, og at åtte av disse ble behandlet innen åtteukersfristen, jf. byggesaksforskriften § 7-1 bokstav c. Videre opplyste kommunen at den per nå

hadde én byggesaksklage til behandling og at åtteukersfristen allerede var oversittet i denne saken.

Når det gjelder plikten til å sende foreløpig svar og forsinkelsesmelding, opplyste kommunen at alle søkere det siste året hadde fått standardbrev med beskjed om at det kunne ta en til fire måneder å behandle saken deres. Kommunen skrev at den «i hovedsak» sender forsinkelsesmelding til partene dersom fristene i det foreløpige svaret ikke kan overholdes, og at det da opplyses om årsaken til at saken er forsinket og når den antas ferdigbehandlet.

Kommunens svar og klagerens merknader til svaret ga grunn til oppfølgingsspørsmål herfra. I brev 21. januar 2022 spurte vi kommunen hva som var årsaken til at de fleste byggesaksklagene ble behandlet innen åtte uker, mens klagerens klage var til behandling i ett år og seks måneder. Vi spurte også hvilke kriterier kommunen hadde lagt til grunn ved vurderingen av hvilken prioritet denne klagen skulle gis. Kommunen svarte 28. januar 2022 blant annet at det ikke er noen logisk grunn til at det skulle ta ett og et halvt år å behandle klagerens klage, og at kommunen beklaget dette.

Sivilombudets syn på saken

1. Saksbehandlingstid

Etter forvaltningsloven § 11 a første ledd skal forvaltningsorganet «forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold». Plan- og bygningsloven og byggesaksforskriften setter særskilte saksbehandlingsfrister for enkelte sakstyper. For byggesaksklager bestemmer byggesaksforskriften § 7-1 bokstav c at «klagesaker skal forberedes av kommunen og oversendes til klageinstansen så snart saken er tilrettelagt, og senest innen 8 uker».

Fristen for kommunens klagesaksforberedelser er kortere enn fristene som gjelder for kommunens søknadsbehandling og klageinstansens klagesaksbehandling, jf. henholdsvis plan- og bygningsloven § 21-7 og byggesaksforskriften § 7-1 bokstav d. Dette skyldes særlig at kommunen i den forberedende klagebehandlingen kun skal «foreta de undersøkelser klagen gir grunn til», jf. forvaltningsloven § 33 andre ledd første punktum. Plikten til å foreta undersøkelser under klagesaksforberedelsen inntreffer i praksis bare der klageren har tatt opp nye anførsler og forhold, og den strekker seg ikke lenger enn hva som er nødvendig for å kontrollere de nye anførselene, jf. Ot.prp. nr. 3 (1976 –1977) side 93. Førsteinstansen har derfor vanligvis ikke behov for like mye tid til klagesaksforberedelsen som klageinstansen trenger for sin klagebehandling.

I denne saken brukte Indre Fosen kommune mer enn ett år og seks måneder på den forberedende klagebehandlingen før kommunen oversendte saken til Statsforvalteren for endelig avgjørelse. En så stor oversittelse av åtteukersfristen er ikke bare uheldig for den konkrete klagerens rettssikkerhet og mulighet til å håndheve sine rettigheter, men også for innbyggernes tillit til kommunens håndheving av plan- og bygningslovgivningen.

Grunnleggende likhetshensyn tilsier i utgangspunktet at saker bør behandles i den rekkefølgen de kommer inn. Forvaltningsloven er likevel ikke til hinder for at saker behandles i en annen rekkefølge dersom saklige og tilstrekkelig tungtveiende grunner taler for det. Forutsetningen er imidlertid at kommunens prioriteringer er

saklige og forsvarlige, herunder at de ikke går utover behandlingen av andre saker i så stor grad at det blir i strid med forvaltningslovens og plan- og bygningslovgivningens krav. Kommunens mulighet til å foreta prioriteringer begrenses derfor av reglene i forvaltningsloven § 11 a om at saker skal behandles uten ugrunnet opphold og av byggesaksforskriften § 7-1 bokstav c om åtte ukers frist for forberedelse og oversendelse av klagesaker til klageinstansen, som her er Statsforvalteren.

Undersøkelsene herfra viser at kommunen det siste året har behandlet ni byggesaksklager, og at det kun er én av disse som ikke ble behandlet innen åtteukersfristen. I denne saken gikk det mer enn ett år og seks måneder fra klagen kom inn til kommunen hadde gjort sin forberedende klagebehandling og sendt saken over til Statsforvalteren for endelig avgjørelse. Kommunen har erkjent og beklaget at det ikke er noen logisk forklaring på den store forskjellen i saksbehandlingstid mellom denne og de øvrige byggesaksklagene. Etter dette synes det klart at klageren har blitt utsatt for en nedprioritering uten saklig grunnlag og i strid med forvaltningsrettslige prinsipper om likebehandling.

2. Foreløpig svar, forsinkelsesmeldinger og annen kommunikasjon under sakens gang

Etter forvaltningsloven § 11 a andre ledd skal forvaltningsorganet gi et foreløpig svar dersom det må ventes å ville ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares. Det foreløpige svaret skal i alle tilfeller redegjøre for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og så vidt mulig gi et realistisk estimat for når svar kan ventes. God forvaltningsskikk tilsier at det foreløpige svaret om nødvendig følges opp med forsinkelsesmeldinger, med korrigerende og realistiske opplysninger om forventet behandlingstid, se blant annet ombudets uttalelse 14. januar 2020 (SOM-2019-4150). Det er også god forvaltningsskikk at opplysninger om forventet behandlingstid som gis i forbindelse med ombudets undersøkelser er realistiske.

Undersøkelsene herfra har vist at kommunen verken har sendt foreløpig svar eller på annen, uoppfordret måte har holdt klageren orientert under sakens gang. Kommunen har opplyst at søkere får standardbrev med beskjed om forventet saksbehandlingstid. Vi forstår kommunen slik at den ikke har tilsvarende rutine for innkomne klager. Kommunen skriver videre at den «i hovedsak» sender forsinkelsesmeldinger dersom fristene i de foreløpige svarene ikke kan overholdes. Til dette vil ombudet bemerke at plikten til å sende foreløpig svar også gjelder overfor den som klager på et enkeltvedtak. Videre skal det *alltid* sendes forsinkelsesmelding dersom en opplyst frist ikke kan overholdes.

Etter at klageren brakte saken inn for ombudet i november 2020, opplyste kommunen i brev til klageren at saken skulle ferdigbehandles innen utløpet av januar 2021. Etter at klageren på nytt påklaget saken hit i august 2021, opplyste kommunen at saken ville bli behandlet i løpet av fire uker. Ettersom de fleste byggesaksklagene i kommunen har blitt behandlet innen den lovbestemte fristen, er det grunn til å tro at disse estimatene isolert bør ha vært realistiske dersom klagen ble behandlet i lovlig prioritert rekkefølge. Sett i lys av at klagen først ble behandlet i desember 2021, fremstår det likevel lite sannsynlig at kommunen i desember 2020 og august 2021

hadde realistiske forventninger om å behandle og oversende klagesaken innen de frister som henholdsvis klageren og Sivilombudet ble forespeilet.

I tillegg til de ovennevnte kravene til saksbehandlingstid og uoppfordrede orienteringer, følger det av kravet til god forvaltningsskikk at forvaltningen også skal besvare skriftlige henvendelser under sakens gang innen rimelig tid, se blant annet ombudets uttalelse 14. januar 2020 (SOM-2019-4150). I denne saken har klageren sendt flere skriftlige henvendelser til kommunen om sakens fremdrift, uten å få svar før etter å ha klaget til ombudet. En klage til ombudet skal ikke være nødvendig for å få svar fra forvaltningen.

Ombudet finner etter dette grunn til å be kommunen om å sikre bedre rutiner for oversendelse av foreløpig svar og forsinkelsesmeldinger, samt for å svare på parter henvendelser under sakens gang.

3. Behandlingen av Sivilombudets henvendelser

Sivilombudet er Stortingets kontrollorgan for forvaltningen og skal arbeide for at den enkelte ikke utsettes for urett fra forvaltningen, jf. Grunnloven § 75 bokstav l og sivilombudsloven § 1. Etter sivilombudsloven § 20 første ledd første punktum jf. § 4 kan Sivilombudet pålegge forvaltningen å gi opplysninger som er nødvendige for å utøve sine oppgaver. Etter § 20 første ledd tredje punktum kan ombudet overfor forvaltningen fastsette en frist for å etterkomme slike pålegg. For at ombudet effektivt skal kunne utøve sitt verv med å hindre at den enkelte utsettes for urett, er det viktig at forvaltningen prioriterer ombudets henvendelser og gir tilstrekkelige og rettidige svar på de spørsmålene som blir tatt opp herfra.

I denne saken måtte ombudet gjentatte ganger henvende seg til kommunen for å få svar. Når kommunen først svarte, ble ikke alle spørsmålene i brevet herfra besvart. Kommunens manglende og mangelfulle svar har i denne saken vanskeliggjort ombudets behandling av saken. Ombudet forutsetter at fremtidige henvendelser herfra undergis nødvendig behandling i kommunen, og at de svarfrister ombudet gir overholdes.

Konklusjon

Kapasitetsutfordringer fritar ikke kommunen fra dens lovpålagte plikter, herunder plikten til å overholde saksbehandlingsfristene i forvaltningsloven og byggesaksforskriften. I denne saken foreligger en svært vesentlig oversittelse av fristen etter byggesaksforskriften § 7-1 bokstav c. Sett i lys av kommunens øvrige håndtering av byggesaksklager, er ombudets vurdering at klageren har blitt utsatt for en nedprioritering uten saklig grunnlag og i strid med forvaltningsrettslige prinsipper om likebehandling.

Kommunen har ikke holdt klageren orientert eller besvart klagers henvendelser under sakens gang, noe som ikke er i tråd med forvaltningsloven § 11 a og god forvaltningsskikk. De orienteringene som er blitt gitt, har i strid med god forvaltningsskikk vært urealistiske.

Kommunen har overfor ombudet opplyst at det nå utarbeides nye rutiner for byggesaksbehandlingen. Ombudet forutsetter at rutinene vil sikre en forsvarlig saksavvikling, med hensyn til både saksbehandlingstid og prioriteringer. Ombudet

legger videre til grunn at kommunen etablerer rutiner for foreløpig svar og forsinkelsesmeldinger, slik at borgerne får den informasjonen de har krav på under sakens gang.

Kommunen har ikke oppfylt sin plikt til å besvare ombudets henvendelser innen fastsatte frister, jf. sivilombudsloven § 20 første ledd. Ombudet forutsetter at eventuelle fremtidige henvendelser herfra behandles og besvares innen de frister ombudet setter.

17.2.2022 (2021/3474)