

Frøya kommunes saksbehandlingstid og rutiner i byggesaker

8.2.2023

Sivilombudet har av eget tiltak undersøkt saksbehandlingstiden ved byggesaksavdelingen i Frøya kommune. Ombudet har blant annet sett på kommunens saksbehandlingstid og restanser hva gjelder byggesaker, klager i byggesaker og ulovlighetsvarsler. Vi har også stilt spørsmål om kommunens rutiner for informasjon til borgerne under sakens gang. Kommunen har erkjent at åtteukersfristen i byggesaksforskriften § 7-1 bokstav c for å behandle byggesaksklager ikke overholdes i dag. Kommunen har opplyst at de har iverksatt flere tiltak.

Kommunen har opplyst at ulovlighetsvarsler prioriteres. Kommunen synes imidlertid ikke å ha oversikt over det totale antallet innkomne ulovlighetsvarsler, og alderen på disse. Ombudet vil bemerke at den manglende oversikten gir grunn til bekymring for kommunens mulighet til å oppfylle sine plikter etter plan- og bygningsloven § 32-1. Kommunen har opplyst at de etterstreber å bli flinkere til å sende foreløpig svar i tråd med forvaltningsloven § 11 a annet ledd. Ombudet ber videre om at kommunen etablerer rutiner for foreløpig svar og forsinkelsesmeldinger, med et reelt estimat om forventet behandlingstid. Ombudet ber kommunen om en ny statusoppdatering innen 15. april 2023.

Sakens bakgrunn

Ombudet kritiserte saksbehandlingstiden i byggesaksavdelingen i Frøya kommune i ombudssak 2021/3731, som gjaldt manglende behandling av en klage. I det avsluttende brevet herfra 11. januar 2022 konstaterte ombudet at kommunen ikke hadde oppfylt plikten til å holde klageren orientert under sakens gang. Ombudet forutsatte at kommunen innrettet saksbehandlingen sin i tråd med gjeldende regelverk.

Ombudet mottok 28. juni 2022 en ny klage om manglende behandling av en byggesaksklage (ombudssak 2022/3654).

På bakgrunn av informasjonen som kom frem i de to ovennevnte sakene, besluttet ombudet å undersøke kommunens saksbehandlingstid for byggesaker, byggesaksklager og ulovlighetsvarsler på generelt grunnlag.

Våre undersøkelser

I brev 27. september 2022 spurte vi kommunen om den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden i saker som omfattes av fristene i plan- og bygningsloven § 21-7 første ledd og byggesaksforskriften § 7-1 bokstav c, altså henholdsvis byggesøknader og byggesaksklager. Videre ba vi kommunen om å redegjøre for byggesaksavdelingens restanser i byggesaker, byggesaksklager og ulovlighetsvarsler, herunder spurte vi om alderen på disse ubehandlede sakene. Vi stilte også spørsmål om ressursituasjonen på avdelingen, og om kommunens rutiner for utsending av foreløpig svar og forsinkelsesmeldinger.

Det fremgikk av kommunens svar at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden i byggesaker lå innenfor plan- og bygningslovgivningens frister. Kommunen opplyste at det var politisk vedtatt at behandlingen av byggesøknader skal prioriteres foran byggesaksklager. Per 25. oktober 2022 hadde kommunen 299 uavsluttede byggesaker.

For byggesaksklager, der saksbehandlingsfristen er 8 uker, erkjente kommunen at saksbehandlingstiden er for lang. Kommunen opplyste at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden er på rundt 172 dager. Kommunen hadde omtrent 15 byggesaksklager under behandling, hvor den eldste var rundt 18 måneder gammel.

Om ressursituasjonen på byggesaksavdelingen svarte kommunen at den har hatt bemanningsutfordringer, men at dette avhjelpest ved å leie inn eksterne saksbehandlere.

Når det gjaldt ulovlighetsvarsler, hadde kommunen ingen oversikt over det samlede antallet innkomne ulovlighetsvarsler eller alderen på disse. Kommunen opplyste imidlertid at tilsyn og ulovlighetsoppfølging i byggesaker skal prioriteres, og at det derfor ble opprettet en egen tilsyns- og ulovlighetsavdeling i mai 2022. Kommunen vedtok i september 2022 en ny strategi for tilsyn og ulovlighet.

Kommunen erkjente at forvaltningslovens krav om foreløpig svar ikke har blitt tilstrekkelig ivare tatt, men kommunen skal etterstrebe å bli flinkere til å sende foreløpige svar.

Vi fant grunn til å stille kommunen enkelte oppfølgingsspørsmål. I brev 11. november 2022 spurte vi blant annet om når kommunen forventer at saksbehandlingstiden for klagesaker vil ligge innenfor gjeldende frister. Når det gjaldt ulovlighetsvarslene, spurte vi om kommunen ser behov for å få en oversikt over det samlede antallet innkomne varsler samt alderen på disse.

I svarbrev 18. november 2022 opplyste kommunen at den tar sikte på å overholde saksbehandlingsfristen innen årsskiftet 2022/2023. Videre vil kommunen inngå et samarbeid om byggesaker med nabokommunen for å oppnå en fleksibel ressursutnyttelse.

På spørsmålet om mottatte ulovlighetsvarsler, svarte kommunen at de jobber med å kartlegge de innkomne varslene.

Sivilombudets syn på saken

1. Saksbehandlingstid

Det følger av forvaltningsloven § 11 a første ledd, jf. plan- og bygningsloven § 1-9, at kommunen skal forberede og avgjøre saker «uten ugrunnet opphold». I plan- og bygningsloven og byggesaksforskriften er det også satt særskilte saksbehandlingsfrister for enkelte sakstyper.

Etter plan- og bygningsloven § 21-7 første ledd første punktum skal søknad om tillatelse etter § 20-2 avgjøres av kommunen «innen tolv uker etter at fullstendig søknad foreligger». Klagesaker skal forberedes av kommunen og sendes klageinstansen «så snart saken er tilrettelagt, og senest innen åtte uker», jf. byggesaksforskriften § 7-1 bokstav c.

Ut fra kommunens svar synes saksbehandlingstiden for byggesøknader å ligge innenfor plan- og bygningslovens og forvaltningslovens krav.

Ombudet er enig med kommunen i at en gjennomsnittlig saksbehandlingstid i klagesaker på 172 dager ikke er i tråd med gjeldende regelverk. Det er uheldig at kommunen er kommet i en situasjon der forskriftbestemte frister ikke overholdes. Fristene er gitt for å bidra til effektivitet og større forutsigbarhet i byggesaksbehandlingen. Den lange saksbehandlingstiden 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, jf. ombudets uttalelse 17. februar 2022 (SOM-2021-3474).

Basert på opplysninger i tidligere klagesaker samt kommunens svar hit i denne saken, synes kommunen å ha hatt store restanser og bemanningsutfordringer i byggesaksavdelingen i lengre tid. For å få bukt med restansene har kommunen leid inn saksbehandlere eksternt, og utarbeidet prioriteringskriterier for byggesaksavdelingens arbeid. I tillegg ønsker kommunen et samarbeid med nabokommunen om saksbehandlerressurser innenfor byggesaksområdet. Kommunen forventer å overholde åtteukersfristen i klagesaksbehandlingen innen utgangen av 2022.

Kommunen må følge de fristene som gjelder i plan- og bygningslovgivningen, og innrette sin saksbehandling deretter. Hvilke muligheter kommunen har til å prioritere mellom sakstypene begrenses av byggesaksforskriften § 7-1 bokstav c om at klagesaker skal forberedes og oversendes til klageinstansen «senest innen 8 uker», jf. ombudets uttalelse 17. februar 2022 (SOM-2021-3474), og av reglene i forvaltningsloven § 11 a første ledd om at saker skal behandles «uten ugrunnet opphold». Ombudet ser positivt på at kommunen har igangsatt tiltak for å redusere saksbehandlingstiden i byggesaksavdelingen. Ombudet vil følge med på effekten av disse tiltakene i kommunens videre arbeid med byggesaksklager.

2. Ulovlighetsoppfølging

Etter plan- og bygningsloven § 1-4 første ledd skal kommunen «påse at plan- og bygningslovgivningen overholdes». Videre følger det av plan- og bygningsloven § 32-1 første ledd at «[k]ommunen skal forfølge overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven». Etter bestemmelsens ordlyd pålegges kommunen en plikt til å forfølge ulovligheter. Det er i loven gjort ett unntak fra denne plikten ved at det i bestemmelsens andre ledd åpnes for at kommunen kan avstå fra å forfølge ulovligheter av mindre betydning. Øvrige ulovligheter skal bringes i lovlig orden.

Hovedregelen i § 32-1 er ment «å synliggjøre et særskilt ansvar for å forfølge ulovligheter og bidra til at plan- og bygningsmyndighetene prioriterer ulovlighetsoppfølging», jf. Ot.prp.nr. 45 (2007-2008) s. 172. Sivilombudet har i flere tidligere uttalelser påpekt at regelens formål er å sikre etterlevelse og respekt for regelverket og de hensyn reglene er satt til å beskytte, herunder ivareta borgernes tillit til forvaltningen, jf. ombudets uttalelser 29. september 2015 (SOM-2015-8) og 25. november 2019 (SOM-2019-3688).

I saker om ulovlighetsoppfølging gjelder forvaltningslovens alminnelige saksbehandlingsregler i lovens kapittel III, jf. forvaltningsloven § 1 og plan- og bygningsloven § 1-9.

Det fremgår av forvaltningsloven § 11 a første ledd at en sak skal forberedes og avgjøres «uten ugrunnet opphold». Innholdet i § 11 a første ledd har vært presisert i tidligere ombudssaker, se eksempelvis uttalelse 4. oktober 2016 (SOM-2016-1377):

«Bestemmelsen stiller krav både til saksbehandlingstiden og hva som er akseptable årsaker til opphold i saksbehandlingen. Vilåret 'uten ugrunnet opphold' er skjønnsmessig og det nærmere innholdet vil kunne variere etter blant annet saksområde og sakstype. De øvrige saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, blant annet kravet til en forsvarlig opplysning av saken i forvaltningsloven § 17 første ledd, vil kunne begrunne en lengre saksbehandlingstid i kompliserte og prinsipielle saker enn i enklere saker.»

Bestemmelsen stiller krav til fremdrift også under saksforberedelsen. Kommunens plikt til å undersøke og om nødvendig iverksette tiltak, oppstår når kommunen oppdager eller blir gjort oppmerksom på et mulig ulovlig forhold.

Kommunens svar hit viser at Frøya kommune ikke har oversikt over det samlede antallet innkomne ulovlighetsvarsler, hvor mange av disse som er ubehandlet, og hvor gamle varslene er. Samtidig har kommunen opplyst at tilsyn og ulovlighetsoppfølging prioriteres. Kommunens svar hit har imidlertid ikke redegjort for hvordan kommunen kan sikre at plikten

til å forfølge ulovligheter overholdes, uten å ha noen oversikt over den samlede saksbeholdningen. Det er videre uklart hvordan kommunens tilsyns- og ulovlighetsavdeling skal kunne gjennomføre den vedtatte prioriteringsstrategien, herunder påse at de prioriteringene som gjøres er forsvarlige, uten å kjenne til saksbeholdningens størrelse eller alder.

I sitt siste svar hit skrev kommunen at den jobber aktivt med å kartlegge varslene. Ombudet ber derfor kommunen om en ny redegjørelse om ulovlighetsvarslene innen 15. april 2023. Vi ber kommunen opplyse hvor mange ulovlighetsvarsler kommunen har per 1. april 2023, og hvor gammelt det eldste varselet er. Dersom kommunen per 1. april 2023 ikke har ferdigstilt arbeidet med å få oversikt over ulovlighetsvarslene, bes kommunen opplyse når en slik oversikt forventes å foreligge.

3. Informasjon til borgerne under sakens gang

Det følger av forvaltningsloven § 11 a annet ledd første punktum at dersom det må ventes å ta «uforholdsmessig lang tid» før en mottatt henvendelse kan besvares, skal kommunen snarest mulig gi et foreløpig svar. Etter bestemmelsens annet punktum skal det foreløpige svaret redegjøre for grunnen til forsinkelsen og så vidt mulig angi når et svar kan ventes.

God forvaltningsskikk tilsier at det foreløpige svaret følges opp med eventuelle forsinkelsesmeldinger som inneholder korrigerende og realistiske opplysninger om forventet behandlingstid. I saker som gjelder enkeltvedtak, skal det etter forvaltningsloven § 11 a tredje ledd gis et foreløpig svar dersom henvendelsen ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt. Kommunen har erkjent at forvaltningsloven § 11 a ikke fullt ut overholdes i dag.

Ombudet minner om at der saksbehandlingstiden er lang, vil borgerne ha behov for å bli orientert underveis. Det er videre viktig at kommunen oppgir reell forventet saksbehandlingstid i foreløpige svar til borgerne. Klagen ombudet har mottatt om kommunens saksbehandlingstid, gir et inntrykk av at kommunens estimat om forventet behandlingstid ikke har vært realistiske i de aktuelle sakene.

Sivilombudet anbefaler kommunen å utarbeide skriftlige rutiner om foreløpige svar og forsinkelsesmeldinger i tråd med de krav forvaltningsloven § 11 a stiller, med korrigerende og realistiske opplysninger om forventet behandlingstid. Slike oppdateringer til borgeren er viktig av hensyn til borgernes tillit til forvaltningen og av hensyn til forutberegnelighet for den enkelte samt borgerens rett til informasjon under sakens gang.

Konklusjon

Sivilombudet er kommet til at saksbehandlingstiden for byggesaksklager i Frøya kommune er for lang og i strid med byggesaksforskriftens krav. Kommunen har erkjent dette, og beskrevet flere iverksatte og planlagte tiltak for å bedre ressursituasjonen i byggesaksavdelingen.

Svarene hit tyder på at kommunen ikke har oversikt over det totale antallet innkomne ulovlighetsvarsler. Den manglende oversikten gir grunn til bekymring for kommunens mulighet til å påse at plan- og bygningslovgivningen overholdes i kommunen, slik den har plikt til.

Kommunen har opplyst at den skal forbedre seg på å holde borgerne informert om behandlingstiden etter forvaltningsloven § 11 a annet ledd. Ombudet anbefaler at kommunen etablerer skriftlige rutiner for å sende foreløpig svar og forsinkelsesmeldinger, med et reelt estimat om behandlingstiden.

Ombudet ber kommunen om en oppdatering innen 15. april 2023 om hva den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden i byggesaksklager er per 1. april 2023, samt en

tilbakemelding om hvor mange inkomne ulovlighetsvarsler kommunen har per 1. april 2023, og hva alderen på det eldste varselet er.