

Frogn kommunes saksbehandlingstid og rutiner i byggesaker

14.1.2020 (2019/4150)

Ombudsmannen har av eget tiltak undersøkt saksbehandlingstid og rutiner ved byggesaksavdelingen i Frogn kommune. Ombudsmannen har særlig sett på saksbehandlingstid for byggesøknader og klager i byggesaker, samt kommunens rutiner for informasjon til søkerne under sakens gang.

Kommunen har opplyst at de har iverksatt flere tiltak på byggesaksavdelingen. Ombudsmannen påpeker likevel at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for byggesøknader og behandling av byggesaksklager, er for lang. I mange saker er ikke saksbehandlingsfristene i forvaltningsloven, plan- og bygningsloven og byggesaksforskriften overholdt. I flere saker er det heller ikke sendt tilfredsstillende foreløpige svar, forsinkelsesmeldinger eller svar på henvendelser fra søkere. Kommunen har opplyst at saksbehandlingsreglene nå følges for nye saker.

Ombudsmannen forutsetter at kommunen bemanner byggesaksavdelingen og organiserer arbeidet slik at den

kan oppfylle lovpålagte plikter for saksbehandlingstid, informasjon til borgerne og til å forfølge ulovlige forhold.

Sakens bakgrunn

Ombudsmannen kritiserte saksbehandlingstiden i byggesaksavdelingen i Frogn kommune i to uttalelser 9. november 2018 i ombudsmannssakene 2018/3169 og 2018/2360.

I tiden etter uttalelsene mottok ombudsmannen flere klager på sen saksbehandling og manglende svar på henvendelser, særlig i saker som gjaldt søknader om byggetillatelse. På denne bakgrunn besluttet vi å stille kommunen noen spørsmål knyttet til saksbehandlingstid og saksbehandlingsrutiner, særlig for søknader om byggetillatelse.

Våre undersøkelser

Vi ba om å få opplyst antall uavsluttede saker som gjaldt søknader om tillatelse for søknadspliktige tiltak etter plan- og bygningsloven (pbl.) § 20-2.

Frogn kommune opplyste at det totale antallet uavsluttede saker på hele avdelingen var 155 per 16. desember 2019. Slik vi forstår det var 104 av sakene byggesøknader og 25 klagesaker. De resterende sakene dreide seg om ferdigattest, forhåndskonferanser og dele- og seksjoneringsaker. De fleste av sakene var fordelt til saksbehandlerne og under behandling.

Videre ba vi om å få opplyst gjennomsnittlig saksbehandlingstid for søknad om tillatelse etter pbl. § 20-2, og for klager på avslag på søknad om søknadspliktige tiltak.

Kommunen oversendte en oversikt over gjennomsnittlig saksbehandlingstid for saker behandlet i 2019 for ulike sakskategorier. Oversikten viser at gjennomsnittlig saksbehandlingstid for søknader om tillatelse til tiltak som omfattes av pbl. § 20-3 og pbl. § 20-4, jf. pbl § 20-2 andre ledd, altså saker der saksbehandlingsfristen er tre uker, var henholdsvis ca. 190 dager og 180 dager.

For ett-trinnssøknader, der saksbehandlingsfristen er 12 uker, var gjennomsnittlig saksbehandlingstid ca. 310 dager. For dispensasjonssaker var gjennomsnittlig saksbehandlingstid ca. 190 dager.

Kommunen påpekte at saksbehandlingstiden for ett-trinnssøknader var særlig høy fordi det var noen enkeltsaker «som har blitt liggende opp til 3 år», og at det for

dispensasjonssaker fantes enkelttilfeller som var «opp til 2-3 år gamle». For klagesaker var den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden på rundt 320 dager, mens den delen av klagesakene der det ble klaget på avslag, hadde en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 239 dager.

Vi ba kommunen videre om å redegjøre nærmere for igangsatte tiltak for å bedre saksbehandlingstiden, samt oppgi hvilken effekt tiltakene hadde hatt på saksbehandlingstiden og størrelse på restansene.

Høsten 2018 ble det gjennomført en kartlegging av avdelingens tidsbruk, og fra desember 2018 sendte kommunen rutinemessig ut informasjon om at det må forventes en saksbehandlingstid på opp mot 6-12 måneder. Enkelte sakstyper ble nedprioritert, og det ble opplyst i de foreløpige svarbrevene at kommunen «Ikke [hadde] mulighet til å prioritere å svare på spørsmål om saksbehandlingstid». Det ble prioritert å nedarbeide restansene.

Kommunen svarte videre at det ble gjort interne endringer blant annet ved at saksbehandleres porteføljer ble gjennomgått og redusert. I februar 2019 ble det opprettet en arbeidsgruppe som hadde som formål å sikre at avdelingen «gjenoppretter en forsvarlig og god byggesaksbehandling». Kommunen nedla også en betydelig innsats i systematisering av restansene slik at mengden ubehandlede saker ble oversiktlig og mer håndterbare. Det ble også opprettet et «køsystem som ble strengt styrt av fagansvarlig», og et eget team for arbeid med klagesaker.

Fra mai til september 2019 ble byggesaksavdelingen styrket med sju nye saksbehandlere, og fra august 2019 ble det engasjert to konsulenter på fulltid for å bistå kommunen med restansenedbygging. Det var i tillegg utført omfattende arbeid knyttet til rutiner og internkontroll.

Kommunen opplyste at tiltakene hadde hatt god effekt og at avdelingen per november 2019 ikke hadde store restanser. Fra august 2019 hadde forhåndskonferanser, igangsettingstillatelser, brukstillatelser og endringssøknader blitt behandlet innen saksbehandlingsfristene. I oktober og november hadde kommunen i stor grad overholdt 3 og 12-ukersfristene i andre søknadstyper. Kommunen presiserte at «enkelte fortsatt [vil] oppleve noe lang saksbehandlingstid», men at de gamle sakene forventes behandlet før nyttår 2020.

Til vårt spørsmål om det var planlagt nye tiltak for å forbedre saksbehandlingstiden svarte kommunen at den skal jobbe ytterligere med spesialisering og fortsette månedsplanleggingen som hadde foregått siden juni 2019. Videre ønsket kommunen å forbedre mottak av søknader, slik at alle søknader vil bli gjennomgått innen tre uker.

Fokusområdet vil være å forbedre saksbehandlingstiden på 12-ukerssakene og klagesakene.

På spørsmål herfra svarte kommunen at målet er at fristene for behandling av bygge- og dispensasjonssøknader skal overholdes innen 1. mai 2020.

Vi ba også kommunen om å redegjøre for gjeldende rutiner for utsendelse av foreløpige svar i saker etter pbl. § 20-2 og hvilke opplysninger som blir gitt i eventuelle foreløpige svar.

Kommunen svarte at alle digitale forsendelser får et umiddelbart svar om at saken er mottatt, og at det sendes et foreløpig svarbrev innen tre uker der det blir redegjort for antatt saksbehandlingstid. Kommunen svarte videre at det i 2018 og deler av 2019 har «tatt noe lengre tid enn 3 uker før det er gitt foreløpig svar». Grunnet bedre oversikt per november 2019 ville kommunen nå følge opp sakene og sende orientering om forsinkelse der det er nødvendig. I 2018 og særlig første del av 2019 hadde dette blitt nedprioritert.

Kommunen opplyste videre at henvendelser fra søkere under behandling av saken ble besvart, men at den i 2018 og deler av 2019 ikke hadde hatt kapasitet til å besvare alle henvendelser underveis. Kommunen jobbet med å forbedre seg på dette området.

Ombudsmannens syn på saken

1. Saksbehandlingstid og restanser

Det følger av forvaltningsloven § 11 a første ledd, jf. pbl. § 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 pbl. § 21-7 første ledd første setning skal søknad om tillatelse etter § 20-2 avgjøres av kommunene «innen tolv uker etter at fullstendig søknad foreligger, med mindre annet følger av andre eller tredje ledd». I andre og tredje ledd er det oppgitt sakstyper der saksbehandlingsfristen er tre uker. For søknader som krever dispensasjon fra plan eller planbestemmelser, er fristen 12 uker. Klagesaker skal forberedes av kommunen og sendes klageinstansen så snart saken er tilrettelagt, og senest innen åtte uker, jf. Byggesaksforskriften § 7-1 bokstav c.

Frogn kommune har over tid hatt store utfordringer med å overholde saksbehandlingsfristene i forvaltningsloven, plan- og bygningsloven og

byggesaksforskriften. Klagene hit og svaret fra kommunen viser dette. Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for behandling av byggesøknader, dispensasjonssøknader og klager i byggesaker er for høy, og over gjeldende frister. Situasjonen har vært slik over tid.

Det er svært uheldig at kommunen er kommet i en situasjon der også lovbestemte saksbehandlingsfrister har blitt brutt over tid. Fristene er gitt for å bidra til effektivitet og større forutsigbarhet i byggesaksbehandlingen. De er ikke veiledende, men utgjør en forpliktelse for kommunen som gjelder i hver enkelt sak. Ikke bare hensynet til den enkelte søker, men også hensynet til borgernes respekt for forvaltningen og for rettsregler, tilsier at kommunen må sørge for å overholde saksbehandlingsfristene.

I svaret hit har kommunen redegjort for tiltakene som er iverksatt. Hovedtiltakene kan oppsummeres med flere saksbehandlere og forbedring av interne rutiner ved saksbehandlingen. Ifølge kommunen har tiltakene hatt god effekt, og svaret fra kommunen viser at saksbehandlingstiden og restansene går i riktig retning. Kommunen synes imidlertid fortsatt å ha utfordringer, blant annet ved at flere eldre saker fremdeles ikke er avsluttet.

Ett av grepene kommunen har tatt, er å redusere antall saker for hver saksbehandler. Dette har resultert i at ikke alle innkomne saker har en saksbehandler, de blir fordelt etter hvert som saksbehandlerne får ledig kapasitet. Systemet minner om det ombudsmannen tidligere har kalt en siloordning.

Ombudsmannen har i utgangspunktet ikke noe å utsette på en slik arbeidsmåte. Forutsetningen er imidlertid at kommunen sørger for at saksbehandlingen organiseres slik at det er gode rutiner for hvordan kommunen gir informasjon til søkerne om saksbehandlingen, og for håndteringen av muntlige og skriftlige henvendelser fra parter, mens saken blir liggende i påvente av fordeling. Ombudsmannen forutsetter at kommunen har forsvarlige rutiner for dette.

Når det gjelder klagebehandling opplyste kommunen at gjennomsnittlig saksbehandlingstid for de klagesakene som skulle/skal til politisk behandling i Hovedutvalget for miljø-, plan- og byggesaker hhv. 11. desember 2019 og 27. januar 2020, er på 208 og 147 dager. Dette er en positiv utvikling fra gjennomsnittlig saksbehandlingstid i 2019 på 320 dager. Kommunen opplyste imidlertid at det vil bli vanskelig å overholde fristen i klagesakene, fordi de skal behandles politisk og det ikke er anledning til å «ta enkelte klagesaker delegert».

Ombudsmannen må være tilbakeholden med å uttale seg om hvordan kommunen skal organisere klagesaksbehandlingen. Det er kommunens ansvar å organisere saksbehandlingen slik at lovens frister overholdes. Kommunen må forholde seg til den fristen som gjelder i loven, og innrette sin saksbehandling deretter. Slik kommunen organiserer klagesaksbehandlingen i dag, synes den ikke å være i stand til å oppfylle lovens frist. Ombudsmannen ber derfor kommunen å iverksette tiltak som sikrer overholdelse av åtte-ukers fristen.

2. Informasjon til borgerne under sakens gang

Det følger av forvaltningsloven § 11 a tredje ledd at i saker som gjelder enkeltvedtak skal det gis et foreløpig svar dersom henvendelsen ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt. I svaret skal det redegjøres for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og «såvidt mulig» opplyse når svar kan forventes, jf. annet ledd.

Ombudsmannen har lagt til grunn at det i det foreløpige svaret skal opplyses om den lovpålagte behandlingsfristen og om reell forventet saksbehandlingstid. I tillegg følger det av god forvaltningsskikk at skriftlige henvendelser under sakens gang, skal besvares innen rimelig tid. Plikten til å sende foreløpige svar gjelder ikke bare når kommunen mottar en ny sak, men også når henvendelser i eldre saker ikke blir besvart uten at det tar uforholdsmessig lang tid. God forvaltningsskikk tilsier også at forvaltningen orienterer partene dersom fristene i de foreløpige svarene ikke kan overholdes, og at det opplyses om årsaken til at en sak er forsinket og når saken kan antas ferdigbehandlet.

I svaret hit har kommunen som nevnt erkjent at det i 2018 og deler av 2019 ikke har overholdt gjeldende regelverk på dette punktet. Henvendelser hit har også gitt et inntrykk av at mange opplever ikke å få noen respons fra kommunen over lang tid.

Ombudsmannen har forståelse for at kommunen har måttet gjøre prioriteringer og iverksette tiltak for å få ned restansene og saksbehandlingstiden. Det er likevel svært uheldig at kommunen har nedprioritert den lovpålagte plikten til om å informere borgerne under sakens gang. Borgerne vil, spesielt der saksbehandlingen er lang, ha behov for å bli orientert underveis. Henvendelsene hit viser dette.

Ombudsmannen forstår kommunen slik at det nå rutinemessig blir sendt ut foreløpige svar i saker som ikke blir avgjort innen tre uker, og at det ikke lenger blir informert om at saksbehandlingstiden vil være mellom 6 og 12 måneder.

Ombudsmannen legger etter dette til grunn at kommunen har etablert gode rutiner både for å sende foreløpige svar og forsinkelsesmeldinger, besvare henvendelser og sørge for at borgerne får den informasjonen de har krav på under sakens gang.

3. Ulovlighetsoppfølging

Undersøkelsene herfra knyttet seg til behandling av byggesøknader og klager i byggesaker. Kommunen ga imidlertid en redegjørelse for oppfølgingen av ulovlige forhold som ombudsmannen finner det naturlig å kommentere.

Kommunen har opplyst at den ikke har kunnet prioritere ulovlighetsoppfølging de siste årene, og at den har «lister med opptil 300 mulige ulovlige tiltak som kan tas tak i». Ulovlighetsoppfølging vil være et av fokusområdene i 2020.

Etter plan- og bygningsloven § 1-4 første ledd skal kommunen «påse at plan- og bygningslovgivningen overholdes i kommunen». Det følger videre at pbl. § 32-1 at kommunen har en plikt til å forfølge overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven, med mindre overtredelsen er av «mindre betydning».

Ombudsmannen finner grunn til å minne kommunen om denne plikten. Kommunen må sørge for at byggesaksavdelingen er i stand til å oppfylle sin plikt til å forfølge ulovlige forhold i kommunen. En systematisk nedprioritering av ulovlighetsoppfølging kan svekke plan- og bygningslovens funksjon og tilsidesette hensynene som reglene i plan- og bygningsloven skal ivareta. Det er om ikke annet positivt at ulovlighetsoppfølging er et fokusområde i 2020.

Konklusjon

Ombudsmannen har av eget tiltak undersøkt saksbehandlingstid og rutiner ved byggesaksavdelingen i Frogn kommune. Ombudsmannen har særlig sett på saksbehandlingstid for byggesøknader og klager i byggesaker, samt kommunens rutiner for informasjon til søkerne under sakens gang.

Kommunen har opplyst at de har iverksatt flere tiltak på byggesaksavdelingen. Ombudsmannen vil likevel påpeke at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for byggesøknader og behandling av byggesaksklager er for lang. I mange saker er ikke saksbehandlingsfristene i forvaltningsloven, plan- og bygningsloven og byggesaksforskriften overholdt. I flere saker er det heller ikke sendt tilfredsstillende foreløpige svar, forsinkelsesmeldinger eller svar på henvendelser fra søkere. Kommunen har opplyst at saksbehandlingsreglene nå følges for nye saker.

Ombudsmannen forutsetter at kommunen bemanner byggesaksavdelingen og organiserer arbeidet slik at avdelingen kan oppfylle lovpålagt plikter for saksbehandlingstid, informasjon til borgerne og til å forfølge ulovlige forhold.

Ombudsmannen ber om å bli orientert om utviklingen innen 15. mai 2020.

14.1.2020 (2019/4150)