

Saksbehandlingstiden i Tromsø kommunes byggesaksenhet

15.5.2023 (2023/617)

Sivilombudet har av eget tiltak undersøkt saksbehandlingstiden ved byggesaksenheten i Tromsø kommune. Ombudet har blant annet sett på kommunens saksbehandlingstid og restanser i byggesaker, klagesaker og ulovlighetsvarsler.

Kommunen har erkjent at den ikke overholder plikten til å påse at plan- og bygningslovgivningen overholdes. Saksbehandlingstiden i disse sakene er heller ikke i overensstemmelse med forvaltningslovens krav. Ombudet forutsetter at kommunen fremover organiserer arbeidet slik at byggesaksenheten oppfyller lovpålagte plikter, og at den legger en plan for å nedarbeide ulovlighetsrestansene. Ombudet anbefaler kommunen å utarbeide skriftlige rutiner for å holde borgerne orientert om gjeldende saksbehandlingstid.

Ombudet ber om en ny oppdatering 15. september 2023.

Sakens bakgrunn

- 1) Under behandlingen av en klagesak som gjaldt Tromsø kommunes manglende oppfølging av et ulovlighetsvarsel, ble vi kjent med at kommunen hadde kapasitetsproblemer og etter eget utsagn «svært stor saksmengde». Korrespondansen i saken

tydet på at ressursituasjonen i kommunens byggesaksenhet ble forverret fra august 2021 til desember 2022. På denne bakgrunn besluttet vi av eget tiltak å undersøke saksbehandlingstiden i Tromsø kommunes byggesaksenhet.

Våre undersøkelser

- 2) I brev herfra 12. februar 2023 ble kommunen bedt om å redegjøre for saksbehandlingstiden og restansesituasjonen i byggesaksenheten. Vi spurte om kommunen overholdt saksbehandlingsfristene for byggesøknader og klagesaker samt plikten til å påse at plan- og bygningslovgivningen overholdes i kommunen. Kommunen ble bedt om å fremlegge eventuelle skriftlige rutiner om utsending av foreløpig svar og forsinkelsesbrev/orienteringer under sakens gang, samt rutiner for hvordan byggesaksenheten prioriterer de forskjellige sakstypene byggesaker, klagesaker og ulovlighetssaker. Kommunen ble videre bedt om å redegjøre for eventuelle igangsatte eller planlagte tiltak for å bedre restansesituasjonen i byggesaksenheten.
- 3) Kommunen svarte at byggesaksenheten over tid har vært underbemannet, men at enheten i løpet av januar til april 2023 ville få fem nye ansatte.
- 4) Videre redegjorde kommunen for restansesituasjonen. Ut fra de tallene kommunen presenterte, synes den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden i byggesaker i 2022 å ligge innenfor gjeldende saksbehandlingsfrister. Per 27. februar 2023 hadde kommunen 213 søknader som var til behandling eller ventet på behandling. Den eldste ubehandlede søknaden var fra desember 2019.
- 5) Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i klagesaker var 63 dager etter klagefristens utløp. Per 6. mars var det 25 klagesaker som ikke var behandlet, den eldste var fra juni 2022.
- 5) Kommunen opplyste at det var registrert 381 meldinger om mulige ulovligheter etter plan- og bygningsloven, og at det eldste varselet var fra 2013. Kommunen tok forbehold om at det kunne være ulovlighetssaker i tidligere saksbehandlingssystem

som ikke hadde blitt overført ved bytte av saksbehandlingssystem i 2019. Gjeldende prioriteringskriterier for oppfølging av ulovligheter i kommunen, var inntatt i brevet hit.

- 7) Kommunen svarte at den ikke sender foreløpig svar eller forsinkelsesmeldinger i byggesaker eller på skriftlige henvendelser, herunder ulovlighetsvarsler. I klagesaker sendes det foreløpig svar ved mottak av klagesaken.

Sivilombudets syn på saken

1. Saksbehandlingstid

- 3) Det følger av plan- og bygningsloven § 1-9, jf. forvaltningsloven § 11 a første ledd, at kommunen skal forberede og avgjøre saker «uten ugrunnet opphold». I plan- og bygningsloven og byggesaksforskriften er det også gitt særskilte saksbehandlingsfrister for enkelte sakstyper.
- 9) 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.
- 10) Ut fra kommunens svar synes saksbehandlingstiden for byggesøknader i 2022 å ligge innenfor plan- og bygningslovens krav, mens den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden i klagesaker lå noe over fastsatt frist. Saksbehandlingsfristene i plan- og bygningslovgivningen er gitt for å bidra til effektivitet og større forutsigbarhet i byggesaksbehandlingen. Ombudet forutsetter at kommunen fortsetter å jobbe aktivt med å overholde gjeldende frister, og at kommunen innretter sin saksbehandling med dette for øyet.

2. Ulovlighetsoppfølging

- 11) Etter plan- og bygningsloven § 1-4 første ledd tilligger det kommunen å «påse at plan og bygningslovgivningen overholdes i kommunen». Videre følger det av plan- og bygningsloven § 32-1 første ledd at kommunen skal forfølge overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven». 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 stand.
- 12) Tromsø kommune har erkjent at den ikke overholder plikten til å påse at plan- og bygningsloven overholdes, herunder plikten til å forfølge overtredelser. Kommunen har medgitt at behandlingen av disse sakene ikke er i tråd med forvaltningsloven § 11 a.
- 13) Hovedregelen i plan og bygningsloven § 32-1 om at kommunen plikter å forfølge overtredelser, 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). En årelang saksbehandlingstid i ulovlighetssaker kan svekke plan- og bygningslovgivningens funksjon og tilsidesette hensynene som reglene i plan- og bygningslovgivningen skal ivareta.
- 14) Tromsø kommune har oversendt sin strategiplan for tilsyn og ulovlighetsoppfølging etter plan- og bygningsloven for 2023. Der fremgår det at kommunen har satt av «omtrent 1 årsverk» til ulovlighetsoppfølging. Det står videre at «[y]tterligere 2 årsverk er tiltenkt ulovlighetsoppfølging, men disse jobber i realiteten med byggesaker med tidsbestemte frister. ... For å kunne gjennomføre tilsyn og ulovlighetsoppfølging på en god måte antas det at antall årsverk må økes til minimum 5».
- 15) Tromsø kommune synes i gjennomsnitt å ha overholdt saksbehandlingsfristene for byggesøknader med god margin i 2022, men ikke for klagesaker. Når det gjelder ulovlighetsoppfølging, opplyste kommunen som nevnt i brev 12. desember 2022 til klageren i ombudets sak 2023/449 at kommunen har kapasitetsproblemer og «svært stor saksmengde». Forvaltningsloven er ikke til hinder for at saker behandles i en annen rekkefølge enn de har kommet inn i, dersom saklige og tilstrekkelig

tungtveiende grunner taler for det. Forutsetningen må imidlertid være at kommunens saksavvikling er basert på en forsvarlig prioritering, og at saksavviklingen skjer i samsvar med forvaltningslovens krav om at en sak skal forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold. Dette innebærer at kommunen ikke kan la enkelte sakstyper ligge ubehandlet i lang tid, og at kommunen har ansvar for å sikre at alle sakene har forsvarlig fremdrift. Når kommunen har 381 ubehandlede ulovlighetssaker, hvorav den eldste saken er fra 2013, tyder det etter ombudets syn på at de prioriteringer som har vært gjort, ikke har vært forsvarlige.

- 16) Kommunen har utarbeidet en prioriteringsliste for ulovlighetssaker. Ut ifra kommunens beskrivelse av hvordan nye henvendelser fordeles på avdelingen, er det noe uklart om saksfordelingen og saksprioriteringen i praksis skjer på en forsvarlig måte og i tråd med kommunens prioriteringsstrategi.
- 17) Ombudet er enig i at kommunen ikke overholder plikten til å påse at plan- og bygningslovgivningen overholdes, og at kommunen heller ikke oppfyller plikten til å forfølge ulovlige forhold. Ut over å opplyse om at byggesaksenheten vil bli styrket med fem nye medarbeidere våren 2023, har ikke kommunen redegjort for hvordan restanseutfordringene på ulovlighetsfeltet skal løses. Ombudet forutsetter at kommunen legger en forsvarlig og realistisk plan for nedarbeiding av ulovlighetsrestansene.

3. Informasjon til borgerne under sakens gang

- 18) 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 i det foreløpige svaret redegjøres for grunnen til forsinkelsen og så vidt mulig angi når et svar kan ventes.
- 19) 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.

- 20) Kommunen har erkjent at forvaltningsloven § 11 a ikke overholdes i dag. Det sendes ikke foreløpige svar i byggesaker, og blant ulovlighetssakene er foreløpig svar kun sendt i 17 av 355 saker.
- 21) Sivilombudet anbefaler kommunen å utarbeide skriftlige rutiner for utsendelse av foreløpige svar og forsinkelsesmeldinger i tråd med forvaltningsloven § 11 a, med 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

- 22) Tromsø kommunes oppfølging av varsler om mulige ulovligheter er mangelfull og ikke i henhold til plan- og bygningsloven § 1-4 og § 32-1. Kommunens manglende oppfølging og behandling av ulovlighetsvarsler er ikke i tråd med forvaltningsloven § 11 a første ledd. Kommunen overholder heller ikke forvaltningslovens krav om å holde borgeren orientert om gjeldende saksbehandlingstid. Ombudet anbefaler kommunen å utarbeide skriftlige rutiner for utsendelse av foreløpig svar og forsinkelsesmeldinger der realistisk behandlingstid blir angitt.

Kommunen har opplyst at byggesaksenheten skal styrkes med fem saksbehandlere våren 2023. Ombudet forutsetter at kommunen fortsetter å etterstrebe at saksbehandlingsfristen overholdes også i klagebehandlingen. Videre må kommunen sørge for at den så snart som mulig overholder plan- og bygningslovens samt forvaltningslovens krav om saksbehandling og saksbehandlingstid i ulovlighetssakene.

Ombudet ber på denne bakgrunn kommunen om å gi en skriftlig tilbakemelding innen 15. september 2023 om status for saksbehandlingstid og restansesituasjonen i byggesaksenheten per 1. september 2023. Kommunen bes opplyse gjennomsnittlig saksbehandlingstid i henholdsvis byggesaker og klagesaker er per 1. september 2023, herunder om hvor mange søknader og klager kommunen har til behandling. Videre bes kommunen redegjøre for antall ulovlighetsvarsler som ikke er behandlet og hvor gammelt det eldste varselet er.

Kommunen bes videre redegjøre for når den forventer å ha nedarbeidet ulovlighetsrestansene til et forsvarlig nivå hva gjelder både i forhold til antall og når de er innkommet. Kommunen bes også opplyse om den ser behov for ytterligere tiltak for å få ned restansene.

15.5.2023 (2023/617)