



SIVILOMBUDSMANNEN

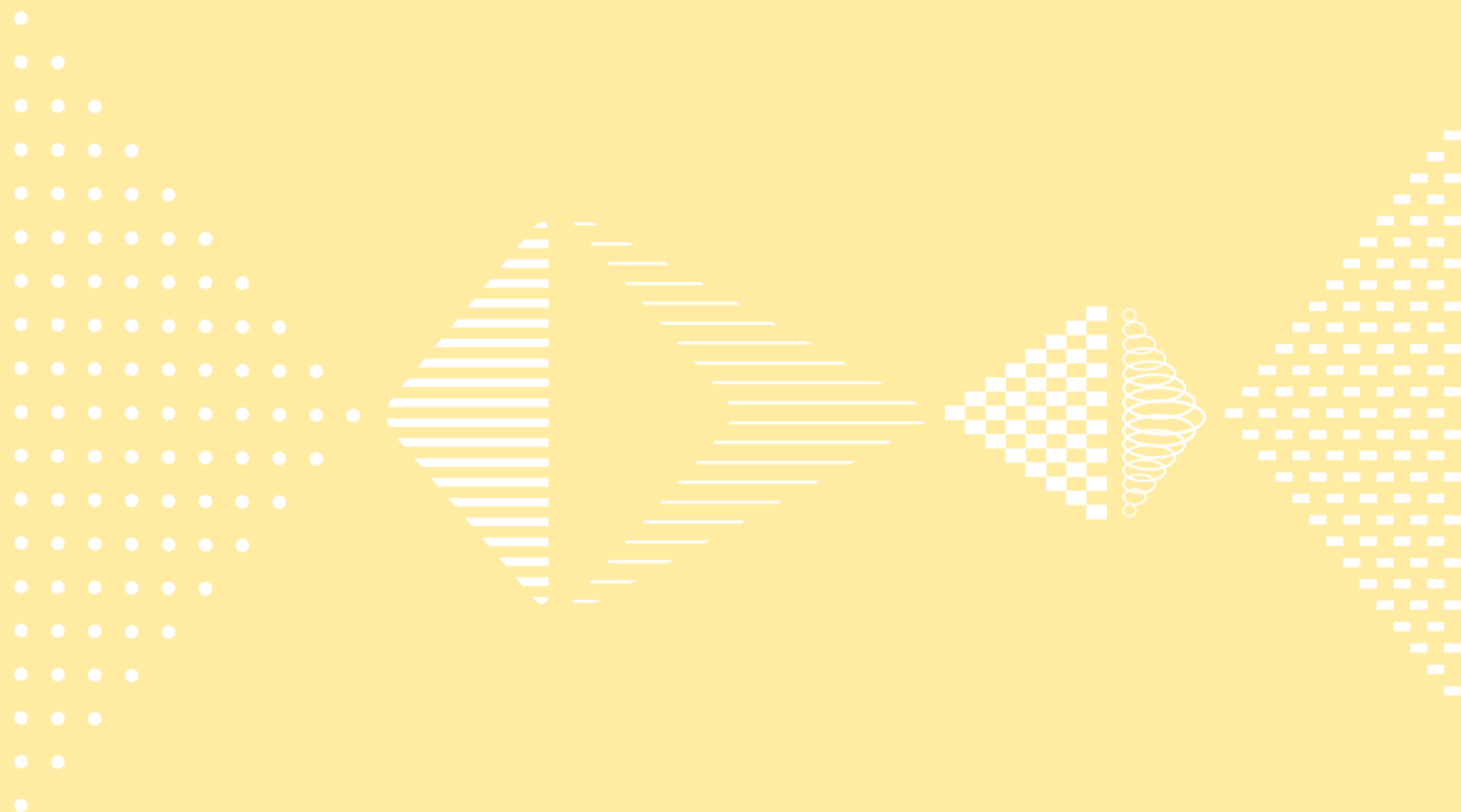
Saksavviklingen ved byggesaksavdelingen i Nesodden kommune

12. desember 2017

sak 2017/3030

Innholdsfortegnelse

1	Sammendrag	3
2	Innledning – bakgrunnen for undersøkelsen	4
3	Nærmere om gjennomføringen av undersøkelsen	6
4	Restansesituasjonen ved byggesaksavdelingen	7
5	Iverksatte tiltak	9
6	Resultater og prognoser – krav til forsvarlig prioritering i saksavviklingen	11
7	Særlig om bruken av en siloordning	13
8	Informasjon til borgerne under sakens gang	15



1 Sammendrag

Ombudsmannen har gjennomført en undersøkelse av saksavviklingen ved byggesaksavdelingen i Nesodden kommune.

Undersøkelsene viser at avdelingen i lang tid har hatt et høyt antall uavsluttede saker. Det må kunne slås fast at saksbehandlingstiden i et betydelig antall saker ikke har vært i samsvar med forvaltningsloven § 11 a, eller de særlige saksbehandlingsfristene i plan- og bygningsloven og byggesaksforskriften.

Undersøkelsen viser samtidig at kommunen jobber aktivt med å få ned restansene, og med å sørge for at saksbehandlingstiden bringes i samsvar med lovens krav. Kommunen har iverksatt flere tiltak som fremstår som fornuftige, som allerede har hatt effekt, og som trolig vil ha positiv virkning også på lengre sikt. Kommunen har som målsetning i det vesentlige å ha nedarbeidet dagens restanser i løpet av våren 2018.

Kommunen angir samtidig at man forventer en økning i søknadsmengde i årene som kommer, og har gitt uttrykk for at det er nødvendig med en permanent økning i ressursituasjonen ved avdelingen for å unngå at saksbehandlingstiden igjen går vesentlig opp.

Ombudsmannen forutsetter at kommunen sikrer en forsvarlig bemanning ved avdelingen for å forhindre at restansene øker på ny. Hensynet til den enkelte søker så vel som hensynet til borgernes respekt for forvaltningen og for rettsregler, tilsier at kommunen må sørge for å følge de lov- og forskriftsbestemte saksbehandlingsfristene på plan- og bygningsrettens område.

Kommunen må videre sikre at iverksatte tiltak er i samsvar forvaltningsloven og alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper om forsvarlig saksbehandling.

Endelig må kommunen sørge for at henvendelser fra borgerne besvares uten ugrunnet opphold, samt innarbeide nødvendige rutiner som sikrer at det sendes foreløpig svar og forsinkelsesmeldinger i tråd med forvaltningsloven og krav til god forvaltningsskikk.

2 Innledning – bakgrunnen for undersøkelsen

Etter å ha mottatt flere klager på sen saksbehandling og manglende svar fra byggesaksavdelingen i Nesodden kommune i 2016, iverksatte ombudsmannen undersøkelser av saksbehandlingen ved avdelingen i januar 2017 (sak 2016/2957).

Av undersøkelsene fremkom det at byggesaksavdelingen i lengre tid hadde hatt problemer med saksavviklingen grunnet stor arbeidsmengde og en anstrengt bemannings situasjon. Det fremkom videre at kommunen hadde adressert problemene, og iverksatt tiltak for å avhjelpe forholdene. I sin tilbakemelding til ombudsmannen, skrev daværende virksomhetsleder at kommunen håpet å komme á jour i løpet av første halvår 2017.

På bakgrunn av kommunens svar fant ombudsmannen ikke grunn til å foreta nærmere undersøkelser eller vurderinger av om saksbehandlingstiden ved byggesaksavdelingen var i overensstemmelse med forvaltningsloven § 11 a første ledd og alminnelige prinsipper for forsvarlig saksbehandling.

Ombudsmannen uttalte 28. juni 2017 imidlertid:

«Ombudsmannen vil [...] minne om at administrativ ledelse har et ansvar for å organisere saksbehandlingen slik at den er i samsvar med forvaltningsloven, se SOM-2016-419 og SOMB-2002-67. I dette ligger blant annet at vurderingen av hvilke oppgaver som skal prioriteres må skje etter saklige kriterier, og at forsinkelser i saker ikke må bli lengre enn strengt nødvendig. Behandlingen av en sak kan ikke stanses på ubestemt tid. Bruken av «siloordninger», for eksempel der innkomne saker ikke straks fordeles til en saksbehandler, må være forsvarlig, se eksempelvis SOMB-2004-41, med videre henvisning til SOMB-2001-56.»

Ombudsmannen fant videre grunn til å kritisere kommunens saksbehandling som følge av at den ikke var i overensstemmelse med forvaltningsloven § 11 a andre ledd og god forvaltningsskikk når det gjaldt oversendelse av foreløpig svar og orientering om sakens gang. Ombudsmannen fant endelig grunn til å kritisere kommunen for ikke å ha fulgt opp de saksbehandlingsfristene som kommunen selv hadde angitt i kontakt med ombudsmannen.

Da ombudsmannens uttalelse ble oversendt Nesodden kommune, ble det informert om at ombudsmannen under hensyn til situasjonen ved byggesaksavdelingen og den redegjørelsen kommunen hadde gitt, i den nærmeste tiden ville være tilbakeholden med å iverksette undersøkelser på bakgrunn av klager på lang saksbehandlingstid ved avdelingen.

Forutsetningen var at kommunen sørget for å sende foreløpig svar, eventuelt gi orientering om forsinkelser under sakens gang, i samsvar med forvaltningsloven § 11 a andre ledd og god forvaltningsskikk.

Etter ovennevnte uttalelse har ombudsmannen hatt ytterligere klager til behandling som gjelder sen saksbehandling og manglende svar. En av sakene reiste spørsmål om kommunens praksis med hensyn til å orientere om forsinkelser under saksbehandlingen, mens i to saker hadde kommunen etter purring ikke besvart klagerens henvendelser, selv ikke med et foreløpig svar. Kommunen unnlot også å besvare flere henvendelser fra ombudsmannen, slik at ombudsmannen ikke fikk avsluttet sakene.

Erfaringene fra klagesaksbehandlingen ga videre grunn til å stille spørsmål om kommunens administrative ledelse hadde merket seg sitt ansvar for å organisere saksbehandlingen slik at den er i samsvar med forvaltningsloven, og om kommunen ville få kontroll med restansene i nær fremtid.

Blant annet fremkom det av ulike tilbakemeldinger fra kommunen at det lå over 600 ubehandlede saker i avdelingen, og at noen av disse strakk seg tilbake til 2007. Det ble også stadig nevnt at forestående forbedringer i bemanningssituasjonen ville avhjelpe problemene. Dette reiste spørsmål om de nyansettelsene som kommunen i lengre tid hadde vist til, faktisk var gjennomført.

Tilbakemeldingene ga videre grunn til å spørre om nyere saker ble prioritert foran eldre, og om behandlingen av enkelte saker ble stanset på ubestemt tid. Det syntes å fremgå at nye henvendelser i eldre saker hverken ble lest eller besvart, og at det tok tid før mangelfulle søknader ble fulgt opp. Enkelte henvendelser syntes videre å ha blitt forlagt. Sistnevnte problemer knytter seg ofte til bruken av et saksbehandlingssystem der saker blir liggende i kø uten å bli tildelt en saksbehandler, et system kommunen opplyste var tatt i bruk som et effektiviserende tiltak.

3 Nærmere om gjennomføringen av undersøkelsen

Nesodden kommune ble i brev 2. oktober 2017 varslet om at ombudsmannen hadde funnet det nødvendig å iverksette nye undersøkelser av saksbehandlingen ved byggesaksavdelingen, og at undersøkelsene ville gjennomføres ved et besøk til kommunen.

Formålet med møtet var å gi kommunen anledning til å redegjøre for situasjonen på byggesaksavdelingen, og for sine planer for å nedarbeide foreliggende restanser. Ombudsmannen ønsket blant annet en mer detaljert gjennomgang av innholdet i tiltakene kommunen hadde iverksatt, effekten av gjennomførte tiltak og kommunens tidshorisont for restanseprosjektet. Videre ønsket ombudsmannen en redegjørelse for kommunens rutiner når det gjelder å sikre en forsvarlig saksavvikling i enkeltsaker, og for å gi nødvendig informasjon til borgerne under sakens gang. Denne delen av undersøkelsene omtales nedenfor.

I møtet ønsket ombudsmannen også å klargjøre sine forventninger til hvordan kommunen skal håndtere ombudsmannens henvendelser. Kommunen ble videre bedt om å redegjøre for saksgangen i to av sakene ombudsmannen hadde hatt til behandling, der ombudsmannen ikke hadde mottatt tilstrekkelig tilbakemelding fra kommunen. Denne delen av undersøkelsen omtales ikke nærmere i rapporten, men avsluttes i eget brev.

Ved brev 2. november 2017 fikk ombudsmannen oversendt en skriftlig redegjørelse fra kommunen. Ombudsmannens besøk ble avholdt 7. november. For ombudsmannen møtte kontorsjef Annette Dahl, seniorrådgiver Janicke Wiggen og rådgiver Ingrid Jerve Aanstad. For kommunen møtte rådmann Wenche Folberg, kommunalsjef Anne Dybevoid og leder for avdeling for byggesak, Zubair Ali Syed.

4 Restansesituasjonen ved byggesaksavdelingen

Avdeling for byggesaker har i lang tid hatt et høyt antall uavsluttede saker (restanser). Oversiktene ombudsmannen har mottatt viser at restansene har økt jevnlig siden 2007.

I 2013 hadde byggesaksavdelingen 211 uavsluttede saker. Restansene økte til 310 i 2014, 471 i 2015 og 516 i 2016. I april 2017 bedret situasjonen seg og antall uavsluttede saker var nede i 410. Restansene økte imidlertid betraktelig fra juni samme år som følge av en økning i antall innkomne saker, og i august hadde avdelingen 734 uavsluttede saker. Restansene begynte deretter å avta i løpet av høsten.

Da møtet med Nesodden kommune ble avholdt 7. november 2017, hadde avdelingen 475 uavsluttede saker. Av disse er det opplyst at fire er fra 2007. Totalt er 40 uavsluttede saker fra 2008-2012. Videre har kommunen 35 uavsluttede saker fra 2013, 47 uavsluttede saker fra 2014, 72 uavsluttede saker fra 2015, 119 uavsluttede saker fra 2016 og 158 uavsluttede saker fra 2017. De uavsluttede sakene fordeler seg på ulike sakstyper.

Ombudsmannen har ikke undersøkt saksbehandlingstiden i de enkelte sakene nærmere, eller foretatt noen systematisk undersøkelse av gjennomsnittlig saksbehandlingstid for de ulike sakstypene i kommunen.

Ombudsmannen vil imidlertid bemerke at det følger av forvaltningsloven § 11 a første ledd at en sak skal forberedes og avgjøres «uten ugrunnet opphold». I tillegg inneholder plan- og bygningsloven og byggesaksforskriften særskilte maksimumsfrister. Det følger eksempelvis av plan- og bygningsloven § 21-7, jf. § 21-4, at en søknad om tillatelse etter § 20-2 skal avgjøres av kommunen snarest mulig, og senest innen tolv uker. For behandlingen av enkelte søknader er fristen i henhold til § 21-7 også kortere. I byggesaksforskriften fremgår det eksempelvis i § 7-1 første ledd bokstav a at forhåndskonferanse skal avholdes av kommunen innen to uker, og etter bokstav c skal klagesaker behandles av førsteinstansen innen 8 uker.

Ulike forhold kan medføre at forvaltningens saksbehandlingstid kan bli lengre enn det ovennevnte frister skulle tilsi, uten at dette vil si at saksbehandlingstiden er ulovlig lang. Det kan avtales lengre frist i den enkelte sak, og i særlige tilfeller gis forvaltningen anledning til ensidig å forlenge fristen. Videre begynner for eksempel fristen etter plan- og bygningsloven § 21-7 først å løpe når søknaden er fullstendig. Fristen løper ikke mens en søknad ligger til uttalelse hos regionale og statlige myndigheter, og forlenges hvis det er slik at nødvendige opplysninger må suppleres. Kommunen har blant annet forklart den lange saksbehandlingstiden ved byggesaksavdelingen under henvisning til denne typen forhold.

I Ot.prp.112 (2001-2002) side 25 er det imidlertid uttalt at kommunen bør gi rask tilbakemelding om feil og mangler ved søknaden. I forvaltningsloven § 11 a første ledd stilles det krav til sakens fremdrift, og selv om fremdriften i en sak skulle bero på at det mangler opplysninger eller dokumentasjon fra en søker, har kommunen et selvstendig ansvar for å følge opp saken, se for eksempel ombudsmannens uttalelse 14. juli 2017 (SOM-2016-3415). Ombudsmannen har også uttalt at det er i strid med krav til forsvarlig saksbehandling at saker legges bort på ubestemt tid, se eksempelvis ombudsmannens uttalelse 28. juni 2017 (SOM-2016-2957).

Når kommunen fortsatt har til behandling saker fra helt tilbake til 2007, og over tid har hatt så vidt høye restanser som i dette tilfellet, må det kunne slås fast at saksbehandlingstiden i et betydelig

antall saker ikke kan ha vært i samsvar med fristbestemmelsene i byggesakslovgivningen eller forvaltningslovens krav om at en sak skal forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold.

Ombudsmannen finner grunn til å bemerke at det er alvorlig at det i lengre tid synes å ha foreligget en systematisk oversittelse av fristene i plan- og bygningsloven og tilhørende forskrifter. Fristene er gitt for å bidra til effektivitet og større forutsigbarhet i byggesaksbehandlingen, og kom i stand etter forslag fra Stortinget og et omforent politisk ønske om klarere rammer for kommunenes byggesaksbehandling, se blant annet Ot.prp. nr.112 (2001-2002) side 18. Fristene er ikke veiledende, men utgjør en forpliktelse for kommunen som gjelder i hver enkelt sak, se til sammenlikning ombudsmannens uttalelse 14. april 2016 (SOM-2015-2653). 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.

Det er på denne bakgrunn positivt at kommunen nå har iverksatt flere tiltak for å komme restansene til livs, og bringe saksbehandlingstiden i samsvar med lovens krav, se straks nedenfor.

5 Iverksatte tiltak

I en skriftlig redegjørelse 2. februar 2017 i sak 2016/2957 forklarte kommunen at lav bemanning og stor arbeidsbelastning med fravær og oppsigelser med resultat, er hovedårsaken til avdelingens høye restanser. Dette ble også gjentatt i møtet avholdt 7 november 2017. Et av hovedtiltakene for å bedre restansesituasjonen har følgelig vært å ansette flere byggesaksbehandlere.

Kommunen har i brevet 2. november 2017 til ombudsmannen opplyst at det i hovedsak var fire til seks saksbehandlere på avdelingen i perioden 2014-2016. Samtidig har saksmengden økt. Fra mai til august i år hadde avdelingen fire saksbehandlere. I september økte bemanningen til fem etter at én ny vikar ble ansatt. I slutten av september fikk avdelingen tre nyansatte i midlertidig engasjement, i tillegg til at én ansatt kom tilbake fra permisjon. Per 7. november 2017 har avdelingen dermed, så vidt ombudsmannen forstår det, ni saksbehandlere som behandler byggesaker, i tillegg til fagleder. Kommunen har videre satt av en egen ressurs til ulovlighetsoppfølging. Stillingen besettes med en medarbeider som er tilbake fra permisjon i mars 2018.

Kommunen har i tillegg ansatt tre jusstudenter som ekstrahjelper. To dager i uken gjennomgår studentene innkomne saker, og kategoriserer disse i en oversikt som fagleder følger opp fortløpende. Ekstrahjelpene skal også sende foreløpig svar i nye saker.

Kommunen har videre bevilget penger til å iverksette et restanseprosjekt i byggesaksavdelingen. Midlene skal finansiere fire midlertidige stillinger med en varighet på fem måneder, hvorav én er besatt allerede. Kommunen arbeider med å få besatt øvrige stillinger. Ressursene skal benyttes til å behandle de eldste sakene ved avdelingen. Kommunen anser disse sakene som svært tidkrevende å behandle, blant annet fordi det er mye korrespondanse og dokumentasjon i sakene som nye saksbehandlere må sette seg inn i.

Kommunen har opplyst at byggesaksbehandlerne i perioden skal deles i to grupper, hvor den ene gruppen skal jobbe med nye saker, og den andre skal jobbe med de gamle sakene tilbake til 2007. Kommunen antar at en slik inndeling vil effektivisere saksavviklingen. Fordi de gamle sakene ofte er tidkrevende og komplekse, er det besluttet at de mest erfarne saksbehandlerne skal arbeide med disse sakene, mens de nyansatte i de midlertidige engasjementene skal jobbe med nye saker.

I tillegg til å tilføre byggesaksavdelingen økt bemanning har kommunen iverksatt flere tiltak som skal effektivisere saksbehandlingen ved avdelingen.

For det første har kommunen innført et system der den enkelte saksbehandleren kun har et begrenset antall saker til behandling av gangen. Dette tiltaket er særlig begrunnet med at systemet bedrer arbeidssituasjonen for de ansatte, slik at slitasje på avdelingen i form av sykemeldinger og oppsigelser reduseres.

Samtidig har kommunen avholdt flere dugnader for å bedre restansesituasjonen. For å effektivisere dugnadsarbeidet arbeider alle saksbehandlerne med samme sakstype. Kommunen opplyste i møtet 7. november 2017 at den ved gjennomføringen av dugnadene, har tilstrebet å prioritere likt mellom de ulike sakstypene, og mellom nye og gamle saker.

Kommunen har videre gjennomført flere endringer i sine interne rutiner som skal sikre bedre kvalitet på saksbehandlingen. Det er opprettet sjekklister og bedre maler som skal virke effektiviserende. Kommunen har også opplyst at et nytt saksbehandlingssystem (ACOS Eiendomsmodul) er under innføring, og at dette systemet vil bidra til å effektivisere byggesaksbehandlingen.

Et annet tiltak kommunen har iverksatt, er å opprette en egen veiledningstjeneste i byggesaker. Fra september 2017 har en erfaren saksbehandler arbeidet heltid i byggesaksveiledningen. Innbyggerne kan avtale møter med byggesaksveiledningen på kommunens nettsider, og formålet har vært å gi bedre veiledning og raskere svar i byggesaker. I tillegg vil veiledningstjenesten kunne besvare enkelte henvendelser i pågående saker. Kommunen opplyser å ha fått svært gode tilbakemeldinger på tiltaket. Tilbakemeldingene går ut på at søkere/tiltakshavere opplever å få bedre oppfølging, at kommunen er mer tilgjengelig, og at kommunen gir gode svar raskere enn tidligere.

Som et mer overordnet grep forsøker kommunen videre å redusere saksbehandlingstiden som går med på å behandle dispensasjonssaker. Nesodden kommune består av flere uregulerte områder og mottar derfor ofte søknader om dispensasjon. Kommunen har opplyst at den ikke har kapasitet til å sørge for en regulering av samtlige uregulerte områder nå, men jobber med å utarbeide mer detaljerte bestemmelser i kommuneplanens arealdel, slik at flere saker kan behandles uten dispensasjon. I tillegg vil administrasjonen foreslå endringer i kommunens delegasjonsreglement, slik at flere saker kan avgjøres administrativt uten politisk behandling.

Kommunen har endelig forklart at den nå i større grad enn før avviser mangelfulle søknader. Som en av årsakene til at enkelte saker har ligget uavsluttet i flere år, har kommunen nemlig vist til at praksisen med å sende flere mangelbrev i stedet for å avvise mangelfulle søknader, ofte har resultert i mye korrespondanse, og at saker har blitt uoversiktlige og vanskelige å få avsluttet.

Ombudsmannen vil i denne sammenheng kort bemerke at kommunen samtidig må være bevisst sin veiledningsplikt. I Prop. 99 L (2013-2014) side 25 står det følgende om kommuners adgang til å avvise mangelfulle søknader:

«[Kommunen] har en plikt til å informere om eventuelle mangler. Kommunen kan ikke avslå søknaden med den begrunnelse at den er mangelfull i stedet for å be om mer dokumentasjon. Kommunen må imidlertid, etter å ha etterlyst nødvendig dokumentasjon, kunne avvise søknaden dersom slik dokumentasjon ikke mottas.»

6 Resultater og prognoser – krav til forsvarlig prioritering i saksavviklingen

Kommunen opplyser at tiltakene som er iverksatt, har hatt en positiv effekt på restansene. I dokumentasjonen ombudsmannen har mottatt, fremgår det at antall uavsluttede saker som behandles og ferdigstilles hver uke har gått opp fra 20-25 til 35-40 siden august 2017.

Avdelingen klarer nå å behandle flere saker enn det som kommer inn, og forventer at produksjonen vil øke etter hvert som nyansatte saksbehandlere opparbeider seg mer erfaring og restanseprosjektet er i gang for fullt. På bakgrunn av tiltakene som er iverksatt, har kommunen som mål å få ned restansene fra 475 til 100 innen mars 2018.

Undersøkelsen viser etter dette at kommunen jobber aktivt med å få ned restansene, og med å sørge for at saksbehandlingstiden bringes i samsvar med lovens krav. Kommunen har iverksatt flere tiltak som fremstår som fornuftige, som allerede har hatt effekt, og som trolig vil ha positiv virkning også på lengre sikt.

Samtidig har kommunen opplyst at flere av de midlertidige stillingene vil opphøre i løpet av første halvår i 2018, i tillegg til at engasjementene som er opprettet i forbindelse med restanseprosjektet, opphører omtrent samme tid. Nesodden kommune ligger i et pressområde, og kommunen forventer en jevnt økende saksmengde i tiden fremover. Kommunen har derfor uttalt at avdelingen er avhengig av å bli tilført flere faste stillinger for å unngå at restansene begynner å øke igjen.

Ombudsmannen forutsetter at kommunen fortsetter arbeidet med å sikre en forsvarlig bemanning ved avdelingen.

Når det gjelder kommunens saksavvikling, må denne basere seg på en forsvarlig prioritering, og være i samsvar med forvaltningslovens krav om at en sak skal forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold. Dette innebærer eksempelvis at kommunen ikke kan la visse sakstyper ligge ubehandlet i lang tid, og at kommunen har et ansvar for å sikre at alle sakene har en forsvarlig fremgang.

Ombudsmannen har tidligere uttalt at saker normalt skal behandles i tidsrekkefølge etter når de kommer inn til forvaltningen, jf. ombudsmannens uttalelse 30. november 2010 (SOM-2010-1290). Det er i lys av dette utgangspunktet avgjørende at kommunen nå har fokus på å få ferdigbehandlet de eldste sakene som fortsatt er uavsluttet.

Når det gjelder gangen i saksavviklingen, har kommunen samtidig forklart at den i den prosessen som er igangsatt, tilstreber å sikre en lik prioritering mellom de ulike sakstypene, og mellom nye og eldre saker.

Forvaltningsloven er ikke til hinder for at saker behandles i en annen rekkefølge enn den de har kommet inn i, dersom saklige og tilstrekkelige tungtveiende grunner taler for det. Se eksempelvis ombudsmannens uttalelse 30. november 2010 (SOM-2010-1290) og 2. juni 2016 (SOM-2015-201). Hvis en part har et spesielt behov for rask behandling, kan forvaltningen endog ha plikt til å imøtekomme dette, jf. Rt-2006-1519. Det kan også være forsvarlig å sikre at enkle saker behandles raskt, uten å måtte vente på andre, vanskeligere saker som krever lengre behandlingstid. Se eksempelvis ombudsmannens uttalelse 2. juni 2016 (SOM-2015-201), samt, på plan- og bygningsrettens område, Ot.prp.nr.39 (1993-1994) side 125. Forutsetningen må imidlertid være at en

slik prioritering ikke går utover behandlingen av andre saker på en slik måte at det blir i strid med forvaltningslovens krav.

Når det gjelder begrunnelsen for at kommunen prioriterer likt mellom å behandle eldre og nyere saker, har kommunen både i skriftlige og muntlige tilbakemeldinger særlig vist til at byggesaksavdelingen går på selvkost, og er avhengig av inntekter fra byggesaksgebyr. Kommunen ønsker derfor å behandle nye saker i henhold til fristene i plan- og bygningsloven og byggesaksforskriften for å sikre at gebyrene ikke faller bort eller reduseres.

At det er knyttet en særskilt saksbehandlingsfrist til en bestemt sakstype, vil naturlig nok gi forvaltningen et incitament til å behandle sakstypen raskere. Særlig gjelder dette tilfeller der kommunen risikerer å tape gebyr dersom saksbehandlingstiden er for lang. Det er ikke vanskelig å forstå at gebyrinntekter er viktig for Nesodden kommune, og at en prioritering av nye gebyrsaker er ønskelig fra kommunens side.

Slike økonomiske hensyn kan imidlertid ikke i seg selv begrunne et avvik fra utgangspunktet om at sakene skal behandles i den rekkefølgen de kommer inn til forvaltningen. Ombudsmannen kan heller ikke se at lovgivers intensjon har vært å gi gebyrsakene prioritet i forvaltningen på bekostning av andre saker, slik at det skulle være rettslig grunnlag for en slik prioritering.

Hensynet til kommunens økonomi og risikoen for å miste gebyrinntekter dersom fristene i byggesakslovgivningen ikke overholdes, kan følgelig ikke begrunne en prioritering av nye saker på bekostning av de eldre sakene.

Ombudsmannen forstår imidlertid Nesodden kommune slik at det også har en viss effektiviseringsgevinst at byggesaksavdelingen behandler nye saker parallelt med at de eldre sakene avvikles. Kommunen har for eksempel gitt uttrykk for at saker har en tendens til å bli mer arbeidskrevende jo eldre de blir, og at det dermed er et mål for kommunen at det ikke oppstår for store restanser i nye saker mens kommunen arbeider med de gamle sakene. Kommunen har også vist til at en «spesialisering» blant saksbehandlerne under avviklingen av restanseprosjektet vil virke effektiviserende på den samlede porteføljehåndteringen ved avdelingen.

Slik ombudsmannen ser det, kan hensynet til at saksavviklingen på byggesaksavdelingen totalt sett blir mest mulig effektiv etter omstendighetene begrunne avvik fra utgangspunktet om at saker skal behandles etter den tidsrekkefølge de kommer inn. Ombudsmannen vil ikke kritisere en prioritering av saker basert på slike overveielser som uforsvarlig, men antallet eldre uavsluttede saker kommunen har, tilsier likevel at den foretatte prioriteringen ikke har vært forsvarlig.

To øvrige utfordringer ved kommunens saksavvikling, nemlig bruken av det som i tidligere ombudsmannspraksis er benevnt som en «silordning» i saksbehandlingen, samt kommunens manglende rutiner for å gi informasjon til borgerne under sakens gang, gjennomgås særskilt nedenfor.

7 Særlig om bruken av en siloordning

Som det fremgår over, er et av tiltakene kommunen har iverksatt for å avhjelpe arbeidsbelastningen ved byggesaksavdelingen å redusere antallet saker hver enkelt saksbehandler har til behandling. Slik ombudsmannen forstår det, fungerer systemet slik at både eldre og innkomne saker er samlet i det kommunen omtaler som «en sekk», der de blir liggende inntil det blir ledig kapasitet blant saksbehandlerne.

Kommunens organisering av saksbehandlingen kan betegnes som det som i tidligere ombudsmannspraksis har blitt omtalt som en siloordning, og som ombudsmannen flere ganger tidligere har uttalt seg om.

Det er selvsagt ikke noe å utsette på at innkomne saker blir liggende noe tid hos fagleder før de fordeles til saksbehandlerne. Der sakene blir liggende lenge i en siloordning, oppstår det imidlertid noen problemstillinger som kommunen bør merke seg.

I ombudsmannens årsmelding for 2007 side 279 (SOMB-2007-78), en uttalelse som gjaldt saksavviklingen i byggesaksavdelingen i Oslo kommune, oppsummerte ombudsmannen sitt syn på denne måten:

«I årsmeldingen for 2001 s. 40 (Somb-2001-5) uttalte jeg, på bakgrunn av praksis i noen andre forvaltningsorganer, at en ordning der enkeltsaker ikke blir fordelt til saksbehandler, men oppbevares i et lokalt arkiv i påvente av behandling (såkalt siloordning), innebærer et avvik fra de ordinære saksbehandlingsrutinene i forvaltningen som rettslig sett ikke er uproblematisk. Jeg viste til at kravene som forvaltningsloven og alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper setter til forsvarlig saksbehandling, best kan ivaretas dersom den enkelte sak umiddelbart blir fordelt til en saksbehandler som har ansvaret for å følge opp saken. Videre viste jeg til at folks tillit til forvaltningen blir styrket av å kunne forholde seg til en ansvarlig person. Jeg åpnet for at det unntaksvis kan være nødvendig å etablere særordninger, men presiserte at terskelen for å etablere avvikende ordninger bør være høy. I en sak som er referert i ombudsmannens årsmelding for 2004 s. 166 (Somb-2004-41) gjentok jeg dette.»

I en senere uttalelse 2. juni 2016 (SOM-2015-201) pekte ombudsmannen blant annet på at bruk av siloordninger vil kunne gjøre det vanskeligere for søkerne å få oppfylt rettighetene sine, for eksempel retten til veiledning, under saksbehandlingen. Dette gjelder blant annet fordi den som besvarer eventuelle henvendelser, normalt ikke vil ha kunnskap om saken fra tidligere. Ombudsmannen bemerker i denne sammenheng at flere av klagerne som har henvendt seg hit, forklarer at de gjennom sakens gang har forholdt seg til stadig nye saksbehandlere som ikke har hatt kjennskap til sakene deres. Et problem ved bruk av siloordninger, er dessuten at saker kan bli liggende lenge uten at eventuelle mangler blir avdekket, eventuelt at de kan bli lagt vekk på ubestemt tid.

Kommunen har vist til at siloordningen har bedret de ansattes trivsel ved at hver enkelt nå har en overkommelig saksportefølje. Siloordningen bidrar også til at fagleder får en oversikt over sakene til behandling, og kan fordele innkomne saker etter prioritet. Ombudsmannen forstår det videre slik at kommunen mener bedringene i ressursituasjonen vil bidra til at sakene fra nå av vil kunne få tettere oppfølging, og viser også til at byggesaksveiledningen som ble igangsatt i september vil avhjelpe problemene ved at enkelte henvendelser vil kunne besvares der. Kommunen har dessuten opplyst

om at man antar restansene i det vesentlige vil være nedarbeidet i løpet av våren 2018, og at sakene da ikke lenger vil bli liggende lenge i påvente av å bli tildelt saksbehandler. Dette er positivt.

Så lenge saksbehandlingen faktisk organiseres på denne måten, må kommunen imidlertid sikre gode rutiner for hvordan den gir informasjon til søkerne om relevante forhold ved saksbehandlingen, og for håndteringen av muntlige og skriftlige henvendelser fra parter mens saken blir liggende i påvente av fordeling. Når saksbehandlingen organiseres som en siloordning, må det være en forutsetning at søkerens rettigheter blir like godt ivaretatt som i et system der en fast saksbehandler følger opp saken den tiden den er til behandling.

Ombudsmannen forstår det slik at det ikke foretas noen gjennomgang med sikte på å avdekke mangler ved søknadene før disse fordeles saksbehandlere med ledig kapasitet. Rett nok tas det en gjennomgang av innkomne saker, men denne er så vidt ombudsmannen forstår først og fremst innrettet mot å kategorisere saken og få ført den inn i fagleders oversikt. Dette er uheldig i lys av at kommunen skal sikre at forsinkelser i den enkelte saken ikke blir lengre enn nødvendig.

Tilbakemeldinger ombudsmannen har fått både fra klagere hit og kommunen selv, synes videre å indikere at kommunen per i dag ikke har tilfredsstillende rutiner som sikrer at innkomne henvendelser i saker som ligger «i sekken» leses og besvares, heller ikke i form av et foreløpig svar. Da er det samtidig vanskelig å se at søkerne er sikret å få den veiledningen de har krav på.

Kommunens plikt til å holde borgerne informert under sakes gang behandles før øvrig i neste punkt.

8 Informasjon til borgerne under sakens gang

Bakgrunnen for ombudsmannens undersøkelser er som det fremgår innledningsvis i rapporten flere henvendelser ombudsmannen har mottatt om sen saksbehandling og manglende svar fra Nesodden kommune.

I tilbakemeldingene til ombudsmannen har kommunens fokus først og fremst vært rettet mot arbeidet med å ferdigbehandle eldre saker og sikre behandling av nye søknader innen lovens frister. Kommunen har nedlagt mye ressurser på å redusere saksbehandlingstiden ved avdelingen. Dette er viktig, og som det fremgår over, er det mye som tilsier at kommunen langt på vei har lyktes med dette arbeidet.

Undersøkelsene viser imidlertid at kommunen gjennomgående ikke har viet nok oppmerksomhet til spørsmål som knytter seg til informasjonen som gis borgerne under sakens gang. Kommunens tilbakemeldinger på ombudsmannens spørsmål om rutiner med hensyn til å sende foreløpig svar, besvare henvendelser i løpende saker og sende forsinkelsesmeldinger, synes også å tilkjenne at kommunen ikke finner grunn til å prioritere dette arbeidet slik situasjonen er i dag. Kommunen synes å se det slik at de som henvender seg til kommunen først og fremst er opptatt av at saken deres skal bli ferdig behandlet, med positivt resultat.

Basert på erfaringene fra klagesaksbehandlingen her, deler ikke ombudsmannen kommunens syn på dette punktet. Et fellestrekk ved klagerne hit er at klagerne er frustrerte fordi behandlingen av sakene deres trekker ut i tid. Gjennomgående er imidlertid frustrasjonen vel så stor fordi klagerne opplever at kommunen unnlater å besvare henvendelser om og under sakens gang. Henvendelser til ombudsmannens kontor i forbindelse med denne undersøkelsen, herunder fra lokal presse, indikerer at borgerne oppfatter manglende svar fra kommunen som et betydelig problem i seg selv.

For flere synes det videre å gjelde at saksbehandlingen er forsinket i forhold til lovens frister, uten at klagerne får tilstrekkelig informasjon, eller beskjed om når en avgjørelse kan forventes.

Når borgerne selv må henvende seg til kommunen med spørsmål om saksbehandlingstid, og sende stadige purringer fordi de ikke får svar, genererer dette misnøye hos den enkelte så vel som unødvendig arbeid for kommunen.

Ombudsmannen finner videre grunn til å understreke at borgerne har krav på å få svar på sine henvendelser til forvaltningen. Etter gjennomførte undersøkelser sitter ombudsmannen igjen med et inntrykk av at kommunen ikke fullt ut synes å ha kjennskap til, eller ta inn over seg, de kravene som følger av forvaltningsloven og alminnelige krav til god forvaltningsskikk på dette området. Nedenfor vil ombudsmannen derfor redegjøre for disse kravene.

Som nevnt skal kommunen etter forvaltningsloven § 11 a andre ledd, når den mottar en henvendelse, snarest gi et foreløpig svar dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før henvendelsen kan besvares. I svaret skal det gjøres rede for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og så vidt mulig angis når svar kan ventes. I saker som gjelder enkeltvedtak, skal det gis foreløpig svar dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt, jf. bestemmelsens tredje ledd. Foreløpig svar kan bare unnlates dersom det må anses som åpenbart unødvendig.

Etter ombudsmannens syn krever forvaltningsloven § 11 a og god forvaltningsskikk at det i det foreløpige svaret opplyses om den lovpålagte behandlingsfristen, og om reell forventet saksbehandlingstid, se eksempelvis ombudsmannens uttalelse 14. april 2016 (SOM-2015-2653).

Dersom det ikke kan gis en individuell vurdering av forventet behandlingstid, kan det for eksempel opplyses om gjennomsnittlig behandlingstid for den aktuelle sakstypen.

Det følger videre av god forvaltningsskikk at skriftlige henvendelser som fremsettes under sakens gang, skal besvares innen rimelig tid, jf. ombudsmannens uttalelse 31. oktober 2016 (SOM-2016-1857). Plikten til å sende foreløpig svar gjelder derfor ikke bare når kommunen mottar en ny sak, men også når nye henvendelser i eldre saker ikke blir besvart uten at dette tar uforholdsmessig lang tid.

Videre har ombudsmannen ved flere anledninger uttalt at god forvaltningsskikk tilsier at forvaltningen orienterer partene dersom fristen i det foreløpige svaret ikke kan overholdes, se eksempelvis ombudsmannens uttalelse 23. oktober 2017 (SOM-2017-2120). Her uttalte ombudsmannen også at det må tilstrebes å sende slike orienteringer til parten uten at vedkommende selv må purre på svar. Det er i tråd med god forvaltningsskikk at forvaltningen opplyser om årsaken til at en sak er forsinket og når saken kan forventes ferdigbehandlet. Videre har ombudsmannen understreket at borgernes rett til å motta forsinkelsesmeldinger ikke bortfaller som følge av manglende ressurser i forvaltningen, se ombudsmannens uttalelse 22. november 2016 (SOM-2016-1417).

I mer prekære situasjoner, med høye restanser og lang saksbehandlingstid, er det særlig viktig at forvaltningen sender foreløpig svar og forsinkelsesmeldinger, slik at borgerne som har henvendt seg til forvaltningen blir holdt orientert om saksbehandlingstiden, se for eksempel ombudsmannens uttalelse 28. juni 2017 (SOM-2016-2957), som nettopp gjaldt saksbehandlingen i Nesodden kommune. Der saksbehandlingstiden er svært lang, vil berørte parter ha et ekstra stort behov for å holdes orientert om sakens fremdrift, se for eksempel ombudsmannens uttalelse 24. november 2016 (SOM-2016-2051). Det vil ofte være lettere å akseptere lang saksbehandlingstid dersom kommunen informerer om årsaken til den lange saksbehandlingstiden og gir en konkret tilbakemelding om når svar kan ventes.

Av kommunens tilbakemeldinger fremgår det at det nå sendes automatisk genererte mottaksmeldinger til samtlige henvendelser som mottas elektronisk. Dette er positivt, da enkelte klagere hit har påpekt at de ikke en gang vet om kommunen har mottatt deres henvendelser.

Videre forstår ombudsmannen det slik at det nå sendes foreløpig svar i alle saker som gjelder rammesøknader eller ett-trinns byggesøknader. Rutinen skal være innpasset i det nye saksbehandlingssystemet, og ivaretas av studentene kommunen har ansatt. Det er også rettet opp i en teknisk svikt som medførte at det i en del saker ikke ble sendt foreløpig svar der dette skulle blitt gjort.

Slik ombudsmannen forstår det, sendes det imidlertid ikke ut foreløpige svar i øvrige sakstyper. Med mindre dette er begrunnet med at kommunen i samtlige andre saker får behandlet saken og/eller besvart henvendelsen innen lovens frist, og, for de sakene som gjelder enkeltvedtak, innen en måned, er kommunens praksis ikke i overensstemmelse med kravene som er gjennomgått over når de gjelder utsendelse av foreløpig svar.

Ombudsmannen oppfatter det videre slik at kommunen erkjenner at henvendelser i pågående saker ikke besvares løpende, heller ikke med foreløpig svar. Ombudsmannen forstår det også slik at kommunen ikke sender melding om forsinkelse i de tilfeller sakene er forsinket i forhold til lovens frister, eller den saksbehandlingstiden som kommunen selv har oppgitt. Heller ikke på disse punkter er kommunens praksis i samsvar med kravene til god forvaltningsskikk som er gjennomgått over.

Som allerede nevnt kan ressursmessige hensyn ikke suspendere borgernes krav på svar og forsinkelsesmeldinger.

Kommunen oppgir i tillegg at den er bekymret for at mye tid vil måtte gå med til å besvare gjentatte henvendelser fra de samme borgerne.

Til dette vil ombudsmannen bemerke at en slik bekymring ikke kan rettferdiggjøre en generell praksis der man helt unnlater å besvare henvendelser i løpende saker. Kommunen har dessuten en alminnelig veiledningsplikt innenfor sitt saksområde, jf. forvaltningsloven § 11. Omfanget av veiledningen kan tilpasses situasjonen og kapasiteten i det enkelte forvaltningsorganet til enhver tid. I enkelte tilfeller kan det derfor godtas at kommunen gir beskjed om at klager ikke vil få svar på ytterligere henvendelser om samme spørsmål eller liknende. Dette fritar imidlertid ikke kommunen fra sin plikt til å gjennomgå nye henvendelser i saken, og vurdere om hensynet til god forvaltningsskikk og forsvarlig saksbehandling påkrever at henvendelsen besvares.

Kommunen har vist til at situasjonen fremover vil avhjelpes ved at henvendelser om veiledning og informasjon om saksavviklingen nå vil kunne «plukkes opp» av byggesaksveiledningen som ble opprettet i september 2017. Ombudsmannen ser at denne tjenesten trolig vil avhjelpe borgenes behov for veiledning og informasjon i mange saker. Samtidig forstår ombudsmannen kommunens tilbakemelding slik at dette bare vil gjelde der borgerne henvender seg direkte til byggesaksveiledningen. Det vil dermed fortsatt være behov for rutiner som sikrer borgerne svar der de henvender seg til byggesaksavdelingen.

Ombudsmannen må etter dette på ny be om at kommunen gjennomgår sine rutiner for utsendelse av foreløpig svar, for besvarelse av løpende henvendelser i pågående saker, samt for utsendelse av forsinkelsesmeldinger. Dette for å sikre at borgerne mottar nødvendig informasjon gjennom sakens gang, i tråd med det som følger av forvaltningsloven og kravene til god forvaltningsskikk som er gjennomgått over.

Oslo, 12. desember 2017

Aage Thor Falkanger
sivilombudsmann