



Dispensasjoner og oppfølging av mulige ulovligheter

Plan- og bygningsetaten

2019

Tidligere publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo

- Rapport 1/2018 Svømmeopplæringen i barneskolen
- Rapport 2/2018 Eierskapskontroll – Vigo IKS
- Rapport 3/2018 Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2017
- Rapport 4/2018 Renovasjonsetatens anskaffelse av avfallsinnhenting
- Rapport 5/2018 Sykehjemsetaten – kvalitetsutvikling i langtidshjem og helsehus
- Rapport 6/2018 Overordnet styring av informasjonssikkerhet
- Rapport 7/2018 Saksbehandlingstid reguleringsplaner – Detaljregulering i Oslo kommune
- Rapport 8/2018 Barnevernsinstitusjoner – kompetanse og bemanning m.m.
- Rapport 9/2018 Bydelenes forebygging av utenforskap blant barn og unge
- Rapport 10/2018 Måloppnåelse og resultater i Områdeløft Tøyen
- Rapport 11/2018 Styring av Boligbygg Oslo KF for å forebygge korrupsjon og misligheter
- Rapport 12/2018 Eiendomstransaksjoner i Boligbygg Oslo KF
- Rapport 13/2018 Eierskapskontroll – HAV Eiendom AS
- Rapport 14/2018 Klimaetatens arbeid med kommunens klimamål
- Rapport 15/2018 Rehabilitering i helsehus
- Rapport 16/2018 Ernæringsarbeidet i hjemmetjenesten
- Rapport 17/2018 Spesialundervisning i videregående skole – Elvebakken videregående skole og Kuben videregående skole
- Rapport 18/2018 Internkontroll i investeringsprosjekter i Omsorgsbygg
-
- Rapport 1/2019 Sikkerhetskrav i IKT-anskaffelser
- Rapport 2/2019 Tilgjengeligheten til sosiale tjenester i NAV
- Rapport 3/2019 Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2018
- Rapport 4/2019 Eierskapskontroll – Oslo Pensjonsforsikring AS
- Rapport 5/2019 Kommunens bruk av leverandøroppfølgingssystemet HMSREG – Utviklings- og kompetanseetaten, Kultur- og idrettsbygg Oslo KF, Undervisningsbygg Oslo KF.
- Rapport 6/2019 Vg3 fagopplæring i skole – Elektrikerfaget på Bjørnholt videregående skole og Helsearbeiderfaget på Nydalen videregående skole
- Rapport 7/2019 Forvaltning av informasjon om kommunal eiendom
- Rapport 8/2019 Bemanning og kontinuitet i hjemmetjenesten

For mer informasjon om Kommunerevisjonen og våre rapporter se www.krv.oslo.kommune.no

Forord

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet om Plan- og bygningsetatens dispensasjonspraksis og ulovlighetsoppfølging.

Undersøkelsen er forankret i kontrollutvalgets vedtak fra 28.08.2018 (sak 56) og tilhører området bymiljø, samfunnssikkerhet og bærekraftig byutvikling, jf. bystyrets vedtak om *Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon 2016–2020* datert 22.06.2016 (sak 186).

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Oslo kommune. Formålet med forvaltningsrevisjon er nedfelt i kommuneloven § 77 nummer 4:

[...] systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).

Forvaltningsrevisjon i Oslo kommune gjennomføres i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon i kommuner og fylkeskommuner i Norge (RSK 001).

Prosjektet er gjennomført av seniorrådgiver Kristin Skaane, seniorrådgiver Siri Strandenæs Lode og seniorrådgiver Martin Austvoll Nome (prosjektleder).

Vi vil takke Plan- og bygningsetaten og Byrådsavdeling for byutvikling for nødvendig bistand i løpet av prosjektet.

05.06.2019


Lars Normann Mikkelsen
avdelingsdirektør


Martin Austvoll Nome
seniorrådgiver

Innhold

Hovedbudskap	5
Sammendrag	5
1. Innledning	9
1.1 Bakgrunn	9
1.2 Formål og problemstillinger	9
1.3 Avgrensinger	10
1.4 Revisjonskriterier	10
1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring.....	10
1.6 Rapportens oppbygning.....	10
2. Dispensasjoner i byggesaker	12
2.1 I hvilke saker gis det dispensasjon?.....	12
2.2 Revisjonskriterier	15
2.3 Faktabeskrivelse	15
2.4 Kommunerevisjonens vurderinger	21
3. Oppfølging av mulige ulovligheter	23
3.1 Revisjonskriterier	23
3.2 Faktabeskrivelse	23
3.3 Kommunerevisjonens vurderinger	32
4. Likebehandling og intern kontroll.....	34
4.1 Revisjonskriterier	34
4.2 Faktabeskrivelse	34
4.3 Kommunerevisjonens vurderinger	38
5. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger	40
5.1 Konklusjoner	40
5.2 Oppsummering av analyse av utfall i dispensasjonssaker	41
5.3 Anbefalinger	42
6. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering.....	43
6.1 Byråd for byutvikling	43
6.2 Plan- og bygningsetaten	43
Referanser	49
Tabelloversikt.....	50
Figuroversikt	50
Vedlegg 1 Revisjonskriterier	51
Vedlegg 2 Metode.....	62
Vedlegg 3 Regresjonsanalyse av dispensasjonsvedtak	65
Vedlegg 4 Tilfeldig utvalg av saker	69
Vedlegg 5 Tekstgraving i dispensasjonsvedtak.....	72
Vedlegg 6 Byråd for byutviklings uttalelse	76
Vedlegg 7 Plan- og bygningsetatens uttalelse.....	77

Hovedbudskap

Kommunerevisjonen har undersøkt Plan- og bygningsetatens dispensasjonspraksis og oppfølging av mulige ulovligheter i og utenfor byggesaker. Oppmerksomheten har først og fremst vært rettet mot saker knyttet til småhusbebyggelsen.

De fleste dispensasjonssaker var tilstrekkelig opplyst. Samtidig var det saker der Plan- og bygningsetaten tok til behandling søknader med mangler ved begrunnelse og nabovarsling. I de fleste dispensasjonssaker hadde Plan- og bygningsetaten vurdert om vilkårene for å gi dispensasjon var oppfylt. Det var samtidig flere saker der det var mangler og svakheter ved etatens begrunnelse av dispensasjonsvedtakene.

Påpekte mangler og svakheter ved Plan- og bygningsetatens opplysning og oppfølging av mulige ulovligheter i og utenfor byggesaker hadde et omfang som etter Kommunerevisjonens vurdering ikke var tilfredsstillende.

Det at etaten ikke hadde etablert mer systematiske verktøy for å få bedre tilgang til og oversikt over egen praksis i dispensasjonssaker, og det at saksbehandleres oversikt og hensyntaken til risikofaktorer i byggesaker ikke i større grad var systematisert, kunne gi økt risiko for ulikheter i saksbehandlingen.

Sammendrag

I senere tid har det i media og til bystyrets organer kommet informasjon og varsler som kan tyde på svakheter i kommunens byggesaksbehandling. Områdene som varslene har trukket frem, inkluderer blant annet at byggesaker ikke er godt nok opplyst, at tiltakshavere gir uriktige opplysninger, og at det er mangelfull oppfølging og befarung etter tips om ulovligheter. Også kontrollutvalget og Kommunerevisjonen har mottatt henvendelser hvor det reises spørsmål ved byggesaksbehandlingen i Oslo kommune, herunder blant annet dispensasjonspraksisen og oppfølgingen av påstander om ulovligheter.

Kommunerevisjonen har undersøkt Plan- og bygningsetatens dispensasjonspraksis i byggesaker og etatens oppfølging av mulige ulovligheter i og utenfor byggesaker. Undersøkelsen har hatt følgende to hovedproblemstillinger:

- Er Plan- og bygningsetatens dispensasjonspraksis tilfredsstillende?
- Er Plan- og bygningsetatens oppfølging av mulige ulovligheter i byggesaker tilfredsstillende?

Kommunerevisjonen har også gjennomført en statistisk analyse av utfall i dispensasjonssaker for å beskrive kjennetegn ved sakene som i større grad fikk innvilget dispensasjon.

Revisjonskriteriene er den målestokken som legges til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger. Revisjonskriteriene er hovedsakelig hentet fra plan- og bygningsloven, kommuneloven og kommunale krav og føringer.

Undersøkelsen, inkludert den beskrivende delen, bygger på dokumentgjennomgang, både manuell og maskinell, og intervjuer med sentrale aktører. Kommunerevisjonen har blant annet gjennomført søk i 750 000 filer i 24 000 byggesaker og utført maskinell tekstgraving – «text mining» – i 1273 dispensasjonsvedtak. Videre er det undersøkt

ulike forhold ved etatens dispensasjonsbehandling og oppfølging av mulige ulovligheter i til sammen 66 enkeltsaker. I utvalg av enkeltsaker er det som hovedregel gjort tilfældighetsutvalg slik at kjennetegn kan generaliseres til alle saker i grunnlaget. Generalisering fra små tilfældighetsutvalg medfører større feilmargin, men kan likevel gi viktige revisjonsbevis med 95 prosents sikkerhet – i denne undersøkelsen om minimum andel mangler eller svakheter i populasjonen det generaliseres til. Enkelte saker er i tillegg valgt skjønnsmessig med utgangspunkt i henvendelser med påstander om mangler, og enkelte saker er valgt målrettet med grunnlag i maskinell tekstgraving. Kommunerevisjonen har også gjennomført en regresjonsanalyse av dispensasjonsvedtak. Hovedtyngden av datainnsamlingen foregikk desember 2018–februar 2019. Undersøkelsesperioden har vært juli 2016–juni 2018.

Kommunerevisjonens sentrale vurderinger

Dispensasjoner

Plan- og bygningsetaten hadde etablert rutiner og praksis som langt på veg kunne sikre at sakene var tilstrekkelig opplyst før vedtak ble fattet. Kommunerevisjonen har notert at etaten oppga at den ofte mottok søknader som var mangelfullt begrunnet, og at etaten etterlyste ytterligere informasjon/begrunnelse dersom det ble ansett som nødvendig. Etaten veiledet også søkere når det gjaldt å begrunne søknaden.

Gjennomgangen av enkeltsaker har avdekket noen mangler ved søknader som etaten tok til behandling. I 2 av 20 tilfeldig valgte saker hadde etaten tatt til behandling søknader der enkelte dispensasjonsforhold ikke var begrunnet. Gjennomgangen viste videre at i 2 andre av de 20 tilfeldig valgte sakene var søknaden om dispensasjon ikke nabovarslet eller styret i borettslaget ikke informert om dispensasjonsbehovet. Mangler ved henholdsvis søknad og nabovarsling i 2 av 20 tilfeldig valgte saker innebærer med høy sikkerhet at tilsvarende mangler gjaldt mer enn 3 prosent av alle sakene som Plan- og bygningsetaten behandlet.

Plan- og bygningsetaten hadde også etablert rutiner og praksis som i stor grad kunne sikre at lovens vilkår var oppfylt før dispensasjon ble gitt. Lovens vilkår er at hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, ikke blir vesentlig tilsidesatt, og at fordelene ved å gi dispensasjon er klart større enn ulemperne etter en samlet vurdering. Etaten må vurdere alle vilkårene og foreta en konkret vurdering av om hensynene bak bestemmelsen(e) blir vesentlig tilsidesatt, og om fordelene ved å gi dispensasjon er klart større enn ulemperne i den enkelte sak. Kommunerevisjonen har merket seg at gjennomgangen av enkeltsaker viste flere tilfeller der etaten likevel ikke hadde drøftet om begge vilkårene var oppfylt.

Individuelle hensyn skal normalt ikke ha avgjørende vekt i dispensasjonssaker. Kommunerevisjonen har registrert at etaten har tillagt personlige fordeler vekt, for eksempel større plass og økt bokvalitet. I vedtakene Kommunerevisjonen har sett på, er disse fordelene omtalt på en måte som kan etterlate et inntrykk av at slike hensyn ikke har vært vurdert konsekvent.

Kommunerevisjonen stiller spørsmål ved om etatens begrunnelse kan anses tilstrekkelig når den eneste fordelen var knyttet til tiltakshavers personlige forhold og ingen mulige ulemper ble drøftet, og når det ble trukket frem som en ulempe at man måtte søke om dispensasjon, eller at en bestemmelse ville bli brutt. Det gjaldt med høy sikkerhet mer

enn 3 prosent av etatens vedtak. Dette er forhold som vil gjelde i alle saker der det søkes om dispensasjon, og er ikke knyttet til ulempene i de konkrete sakene.

Samlet sett har Kommunerevisjonen påpekt enkeltforhold i halvparten av de tilfeldig utvalgte sakene. Det tilsier med høy sikkerhet at det var enkelte mangler eller svakheter i en betydelig andel av dispensasjonssakene i småhusprosjekter.

Oppfølging av mulige ulovligheter

Plan- og bygningsetaten hadde i en viss grad etablert rutiner og praksis som bidro til å sikre at saksbehandlerne hadde oversikt over risikofaktorer i byggesaker, samt at disse risikoene ble tatt hensyn til i byggesaker. Saksbehandlerne gjorde også vurderinger av risiko for avvik fra regelverket i den enkelte sak, men vurderingene som ble gjort, var i stor grad basert på den enkelte saksbehandlers erfaringer og i liten grad systematisert. Dette ga risiko for ulik tilnærming til byggesaker og ulikheter i saksbehandlingen, herunder når det gjaldt oppfølgingen av risiko for mulige avvik og ulovligheter.

Etaten hadde også etablert rutiner og praksis for å opplyse og følge opp mulige ulovligheter både i og utenfor pågående byggesaker, herunder å gjennomføre tilsyn i byggesaker. Kommunerevisjonen har imidlertid merket seg at flere kilder oppga at det på grunn av at Enhet for byggetilsyn hadde mye å gjøre, normalt bare var de mest alvorlige sakene som ble fulgt opp med tilsyn. Dette ga risiko for at ulovligheter ikke ble fulgt opp slik loven forutsetter.

Når det gjaldt oppfølging av mulige ulovligheter i og utenfor byggesaker, viste gjennomgangen av enkeltsaker tilfeller der Kommunerevisjonen stiller spørsmål ved opplysningen av tips, der tips ikke var blitt fulgt opp, der saksbehandling stoppet opp, eller der det tok svært lang tid før etaten fulgte opp tipset. Tilsvarende mangler eller svakheter gjaldt med høy sikkerhet mer enn 14 prosent av byggesakene med mulige ulovligheter og mer enn 19 prosent av tilfellene der etaten ble gjort oppmerksom på mulige ulovligheter utenfor pågående byggesaker. Dette er etter Kommunerevisjonens vurdering ikke tilfredsstillende.

Videre stiller Kommunerevisjonen spørsmål ved etatens oppfølging og saksbehandling, herunder manglende bruk av stedlig tilsyn eller befaring, i to undersøkte saker der ansvarlig søker gjentatte ganger hadde oppgitt feil opplysninger til etaten, og der det var et høyt konfliktnivå. Det er flere forhold som kan indikere at en tettere oppfølging fra kommunens side kunne ha bidratt til en grundigere saksbehandling, blant annet det faktum at etaten har måttet omgjøre egne vedtak.

Når det gjaldt oppfølging av konstaterte ulovligheter, var pålegg ikke blitt fulgt opp i én av tre gjennomgåtte saker der etaten hadde gitt pålegg.

Likebehandling og intern kontroll

Etaten hadde etablert flere rutiner og en praksis som kunne bidra til å sikre likebehandling. Undersøkelsen og saksgjennomgangen har ikke avdekket klare brudd på likebehandlingsprinsippet. Kommunerevisjonen vil likevel bemerke at det at etaten ikke hadde etablert mer systematiske verktøy, for eksempel for å få bedre tilgang til og oversikt over praksis internt i organisasjonen, kunne bidra til økt risiko for forskjellsbehandling. Dette er spesielt viktig i en stor organisasjon med mange ansatte og en stor mengde saker på et område som berører mange innbyggere.

Etaten syntes å ha etablert rutiner og praksis for kvalitetssikring og intern kontroll av saksbehandlingen. Kommunerevisjonen har imidlertid notert at det var et stort arbeidspress, og at dette kunne gå på bekostning av mulighetene til å kvalitetssikre den enkelte sak.

Når det gjaldt tilganger og sikring av informasjon i dispensasjonssaker, tyder utsagn fra etaten og stikkprøver av enkelte relevante kontroller som etaten hadde gjennomført, på at Plan- og bygningsetatens praksis var i tråd med revisjonskriteriene. Antall personer med vide tilganger syntes imidlertid betydelig. Kommunerevisjonen har ikke undersøkt om etatens overvåkning fullt ut kompenserte for risiko knyttet til dette.

Analyse av utfall i dispensasjonssaker

Med utgangspunkt i om lag 2600 førstegangsvedtak i dispensasjonssaker har Kommunerevisjonen undersøkt om ulike kjennetegn ved dispensasjonssakene gjorde at det var mer eller mindre sannsynlig at det ble gitt dispensasjon. Når det gjaldt type bygg, var dispensasjoner mest sannsynlige for bygg med mange boenheter, næringsbygg og spesielt bygg til kulturformål og offentlige tjenester. Det syntes videre ikke å være noen sterk sammenheng mellom sannsynligheten for å få dispensasjon på en tomt og dispensasjoner gitt på andre adresser i området. Hva angår beliggenhet, var dispensasjoner mest sannsynlige på prosjekter i de østre sentrumsbydelene og relativt mindre sannsynlige i de ytre vestre bydelene, med bydel Nordstrand.

Anbefalinger

Til Plan- og bygningsetatens dispensasjonsbehandling anbefaler Kommunerevisjonen at etaten iverksetter tiltak for å sikre

- at begrunnet søknad foreligger for alle dispensasjonsforhold som tas til behandling, og at det i nabovarslene opplyses om behovet for dispensasjon
- at vedtak begrunnes med tilstrekkelig og relevant drøfting av vilkårene for dispensasjon

Til Plan- og bygningsetatens oppfølging av mulige ulovligheter anbefaler Kommunerevisjonen at etaten

- vurderer tiltak for å sikre en systematisk tilnærming til risikofaktorer i byggesaker
- vurderer tiltak for å sikre at mulige og konstaterte ulovligheter i og utenfor byggesaker følges tilstrekkelig opp

Til Plan- og bygningsetatens saksbehandling i byggesaker og ulovlighetssaker anbefaler Kommunerevisjonen at etaten

- vurderer ytterligere tiltak for å sikre likebehandling og tilstrekkelig kvalitetssikring

Kommunerevisjonen anbefaler Byrådsavdeling for byutvikling å følge opp undersøkelsens funn og anbefalinger i styringsdialogen med Plan- og bygningsetaten.

Uttalelser til rapporten

Kommunerevisjonen har mottatt uttalelser til rapporten fra byråden for byutvikling og Plan- og bygningsetaten. Plan- og bygningsetaten har varslet tiltak som er relevante til de siste fire av Kommunerevisjonens fem anbefalinger. Etaten er uenig i grunnlaget for den første anbefalingen. Byråden for byutvikling har varslet tiltak i tråd med Kommunerevisjonens anbefaling.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

En av hovedoppgavene til Plan- og bygningsetaten er å behandle plan- og byggesaker. Omfanget av virksomheten kan illustreres med etatens saksmengde. I 2018 oversendte etaten 48 innsendte detaljreguleringer til politisk behandling i tillegg til 2 detaljreguleringer utarbeidet av etaten og 4 overordnede planer. Etaten fattet 5891 førstegangsvedtak i byggesaker. Plan- og bygningsetaten vurderer prosjekter med store økonomiske verdier og av stor betydning for byens innbyggere.

I senere tid har det i media og til bystyrets organer kommet informasjon og varsler som kan tyde på svakheter i kommunens byggesaksbehandling. Områdene som varslene har trukket frem, inkluderer blant annet

- at byggesaker ikke er godt nok opplyst
- at tiltakshavere gir uriktige opplysninger, for eksempel om fotavtrykket til bygg, minste uteoppholdsareal, vernede trær og høyde på bygg ved nytt tiltak
- at det er mangelfull oppfølging og befarings etter tips om ulovligheter

Også kontrollutvalget og Kommunerevisjonen har mottatt henvendelser hvor det reises spørsmål ved byggesaksbehandlingen i Oslo kommune, herunder blant annet dispensasjonspraksisen og oppfølgingen av påstander om ulovligheter.

Utgangspunktet er at alle byggetiltak skal være i samsvar med kommunens gjeldende planer og lov/forskrift. I enkelte tilfeller kan det gis dispensasjon. De ulike planene er som oftest blitt til gjennom en omfattende beslutningsprosess og er vedtatt av bystyret. Det skal ikke være kulant å fravike gjeldende planer.

Kommunen må i utgangspunktet vurdere og eventuelt undersøke påstander om ulovligheter. Kommunen skal forfølge overtredelser med mindre overtredelsen er av mindre betydning.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen har vært å bidra med informasjon om Plan- og bygningsetatens dispensasjonspraksis og ulovlighetsoppfølging til kontrollutvalget og bystyret samt å bidra til å sikre at Plan- og bygningsetatens praksis er tilfredsstillende på disse områdene.

Undersøkelsen har hatt følgende to hovedproblemstillinger:

- Er Plan- og bygningsetatens dispensasjonspraksis tilfredsstillende?
- Er Plan- og bygningsetatens oppfølging av mulige ulovligheter i byggesaker tilfredsstillende?

For å besvare disse problemstillingene har Kommunerevisjonen blant annet undersøkt

- om dispensasjonssakene er tilstrekkelig opplyst før vedtak fattes, og om det tas stilling til om lovens vilkår for dispensasjon er oppfylt
- om etatens oppfølging av mulige ulovligheter er tilfredsstillende i pågående byggesaker og der etaten blir oppmerksom på mulige ulovligheter utenfor pågående byggesaker

- om etatens kontroll av tilganger i saksbehandlingssystemet og sikring av informasjon er tilfredsstillende

Kommunerevisjonen har også gjennomført en statistisk analyse av utfall i dispensasjonssaker for å beskrive kjennetegn ved sakene som i større grad fikk innvilget dispensasjon.

1.3 Avgrensinger

Kommunerevisjonen har ikke undersøkt Plan- og bygningsetatens saksbehandling av byggesøknader generelt, men kun sett på behandlingen av dispensasjoner. Kommunerevisjonen har videre ikke undersøkt etatens samlede planlagte og risikobaserte tilsyn, men sett på det tilsynet som føres i den enkelte byggesak basert på tips mv. Dette skyldes at undersøkelsen tar utgangspunkt i tilfellene der etaten blir oppmerksom på mulige ulovlige forhold på konkrete adresser og belyser etatens oppfølging fra et slikt utgangspunkt. Vi har ikke etterprøvd etatens skjønnsutøvelse i enkeltsaker. Både hva gjelder dispensasjonspraksis og oppfølging av mulige ulovligheter, har vi kun undersøkt enkeltsaker knyttet til småhusbebyggelse, primært eneboliger, tomannsboliger og rekkehus. I den statistiske analysen av utfall i dispensasjonssaker inkluderer vi alle typer bygg.

1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er den målestokken som legges til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger. De presenteres i delkapitlene 2.2, 3.1 og 4.1 nedenfor. Revisjonskriteriene er hovedsakelig hentet fra plan- og bygningsloven, kommuneloven og kommunale krav og føringer. Se nærmere i vedlegg 1 (revisjonskriterier).

1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Undersøkelsen inkludert den beskrivende delen bygger på dokumentgjennomgang, både manuell og maskinell, og intervjuer med sentrale aktører. Vi har blant annet gjennomført søk i 750 000 filer i 24 000 byggesaker og utført maskinell tekstgraving – «text mining» – i 1273 dispensasjonsvedtak. Videre har vi undersøkt ulike forhold ved etatens dispensasjonsbehandling og oppfølging av mulige ulovligheter i til sammen 66 enkeltsaker. I utvalg av enkeltsaker har vi som hovedregel gjort tilfeldighetsutvalg slik at kjennetegn kan generaliseres til alle saker i grunnlaget. Generalisering fra små tilfeldighetsutvalg medfører større feilmargin, men kan likevel gi viktige revisjonsbevis med 95 prosents sikkerhet – i vårt tilfelle om minimum andel mangler eller svakheter i populasjonen det generaliseres til. Enkelte saker er i tillegg valgt skjønnsmessig med utgangspunkt i henvendelser med påstander om mangler, og enkelte saker er valgt målrettet med grunnlag i maskinell tekstgraving. Kommunerevisjonen har også gjennomført en regresjonsanalyse av dispensasjonsvedtak.

Hovedtyngden av datainnsamlingen foregikk desember 2018–februar 2019.

Undersøkellesperioden har vært juli 2016–juni 2018. For en mer utfyllende beskrivelse av de ulike elementene i metoden, se vedlegg 2–5.

1.6 Rapportens oppbygning

I kapittel 2 beskrives og vurderes Plan- og bygningsetatens dispensasjonspraksis. I kapittel 3 gjennomgår vi etatens oppfølging av mulige ulovligheter, og i kapittel 4 vurderer vi etatens saksbehandling og intern kontroll. Kommunerevisjonens

konklusjoner og anbefalinger fremkommer i kapittel 5. I kapittel 6 oppsummerer og vurderer vi vesentlige momenter i uttalelsene fra byråden for byutvikling og Plan- og bygningsetaten. Uttalelsene følger i sin helhet i vedlegg 6 og 7.

2. Dispensasjoner i byggesaker

I Avdeling for byggeprosjekter var det i 2018 om lag 57 årsverk saksbehandlere i tillegg til enhetsledere og avdelingsdirektør. I ettårsperioden juli 2017–juni 2018 fattet avdelingen 5098 førstegangsvedtak i byggesaker.

2.1 I hvilke saker gis det dispensasjon?

I toårsperioden juni 2016–juni 2018 fattet Plan- og bygningsetaten om lag 2600 førstegangsvedtak i byggesaker der etaten tok stilling til en dispensasjonssøknad. Etaten innvilget dispensasjon i 2100 av vedtakene og ga avslag i 500. I hvert vedtak kunne det dreie seg om dispensasjon fra én eller flere bestemmelser. Byggesaker med gode muligheter til å få innvilget dispensasjon var trolig noe overrepresentert blant disse 2600 sakene. Dette skyldtes at det i byggeprosjekter med behov for dispensasjon der saksbehandler så at avslag var påregnelig, hendte at saken ble trukket etter at tiltakshaver eller søker ble orientert om at dispensasjonssøknaden stod svakt.

Med utgangspunkt i de 2600 førstegangsvedtakene i dispensasjonssaker har vi undersøkt om det var systematiske forskjeller i sannsynligheten for at dispensasjon ble innvilget i saker med ulike kjennetegn. Kjennetegnene vi har sett nærmere på, inkluderer

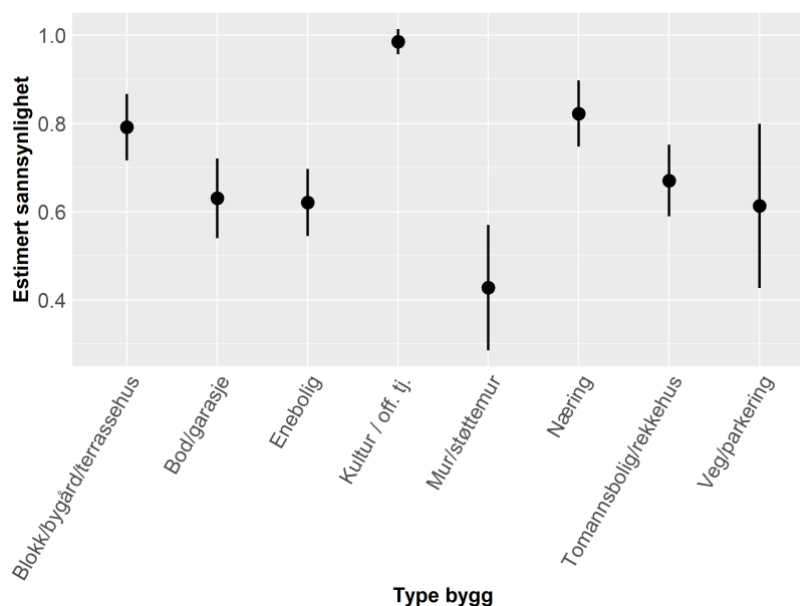
- *type bygg*, med kategoriene enebolig, tomannsbolig/rekkehus, blokk/bygård/terrassehus, bod/garasje, mur/støttemur, veg/parkering, kultur / offentlige tjenester og næring
- *type tiltak*, med kategoriene oppføring, volumøkning (påbygg, tilbygg etc.) og terrenginngrep
- *geografisk nærhet* til andre byggeprosjekter som fikk dispensasjon i perioden
- *geografisk plassering*, med kategoriene ytre vest (bydelene Ullern, Vestre Aker, Nordre Aker og Nordstrand), indre vest (bydelene Frogner, St. Hanshaugen og Sentrum), indre øst (bydelene Sagene, Grünerløkka og Gamle Oslo) og ytre øst (bydelene Alna, Bjerke, Grorud, Stovner, Østensjø og Søndre Nordstrand)
- om dispensasjonsforholdene inkluderte veglovens bestemmelse om avstand fra veg

Vår fremgangsmåte har vært å inkludere de ovennevnte kjennetegnene som variabler i en regresjonsmodell av tillatelser og avslag. Vi har beskrevet datagrunnlaget og regresjonsmodellen i vedlegg 3. Analysen viser om det var en tendens til at for eksempel enkelte typer bygg i større grad fikk dispensasjon enn andre typer bygg – uavhengig av om sakene også var ulike med hensyn til typer tiltak eller noen av de andre kjennetegnene vi har sett på.

Vi har estimert sannsynligheten for å få dispensasjon, gitt ulike kjennetegn ved sakene. Med begrepet sannsynlighet mener vi ikke å antyde vilkårlighet i saksbehandlingen. I disse resultatene vil ulike sannsynligheter heller ikke kunne tolkes som indikasjon på forskjellsbehandling.

I figur 1–5 har vi oppsummert de estimerte sannsynlighetene for å få innvilget dispensasjon i saker med ulike kjennetegn, gitt at sakene er like med hensyn til de andre kjennetegnene vi har sett på.

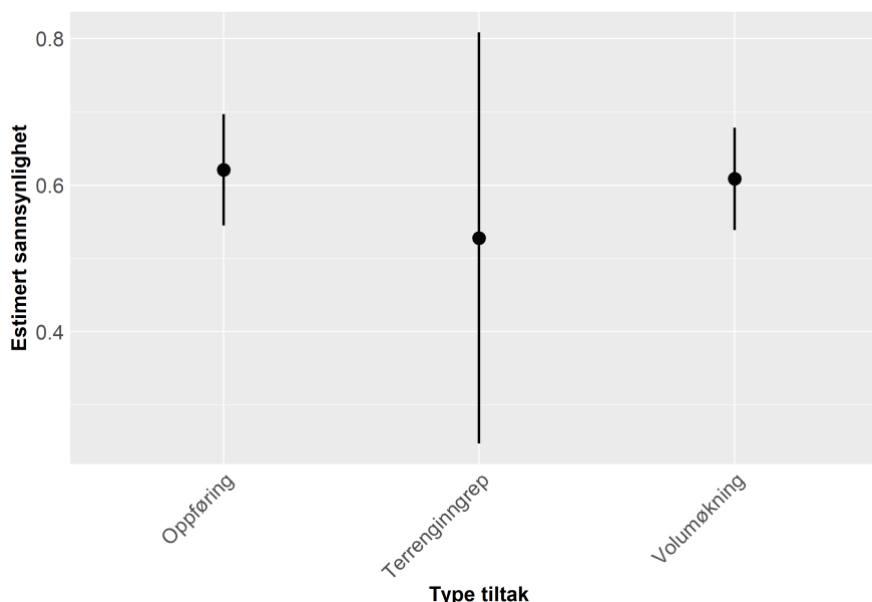
Figur 1 *Sannsynlighet for dispensasjon, ulike typer bygg*



Note: Punktene viser estimerte sannsynligheter. Strekene er et uttrykk for usikkerhet. De viser intervallet der de estimerte sannsynlighetene med 95 prosents sikkerhet ligger (95-prosents konfidensintervall). Størrelsen på konfidensintervallene påvirkes både av antall observasjoner og hvor entydige dataene er.

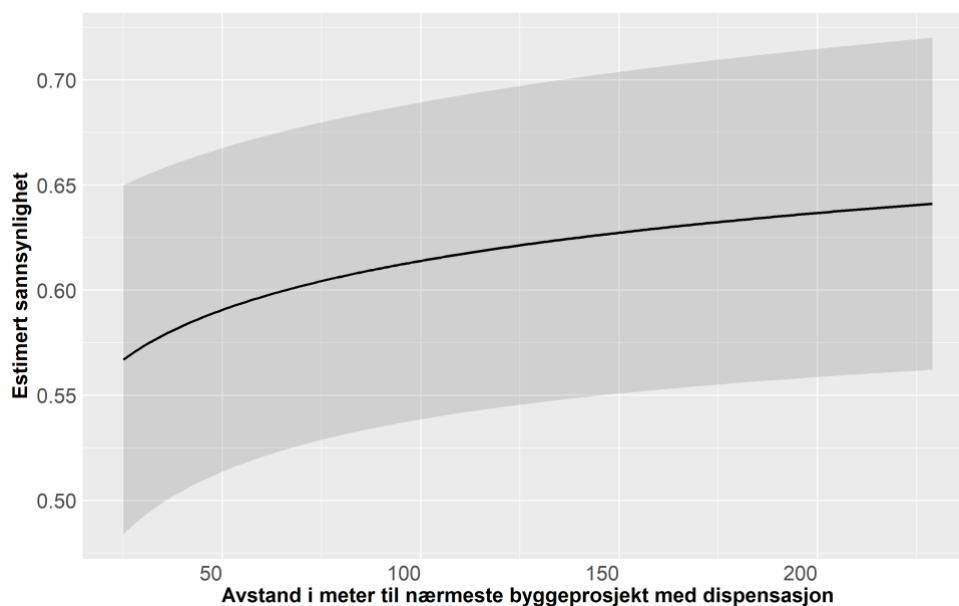
Figur 1 viser at dispensasjoner var mest sannsynlige for bygg med mange boenheter, næringsbygg og spesielt bygg til kulturformål og offentlige tjenester. Dispensasjoner var minst sannsynlige for mur/støttemur. Det var for øvrig ingen tydelige forskjeller mellom eneboliger, tomannsboliger/rekkehus, bod/garasje og veg/parkering.

Figur 2 *Sannsynlighet for dispensasjon, ulike typer tiltak*



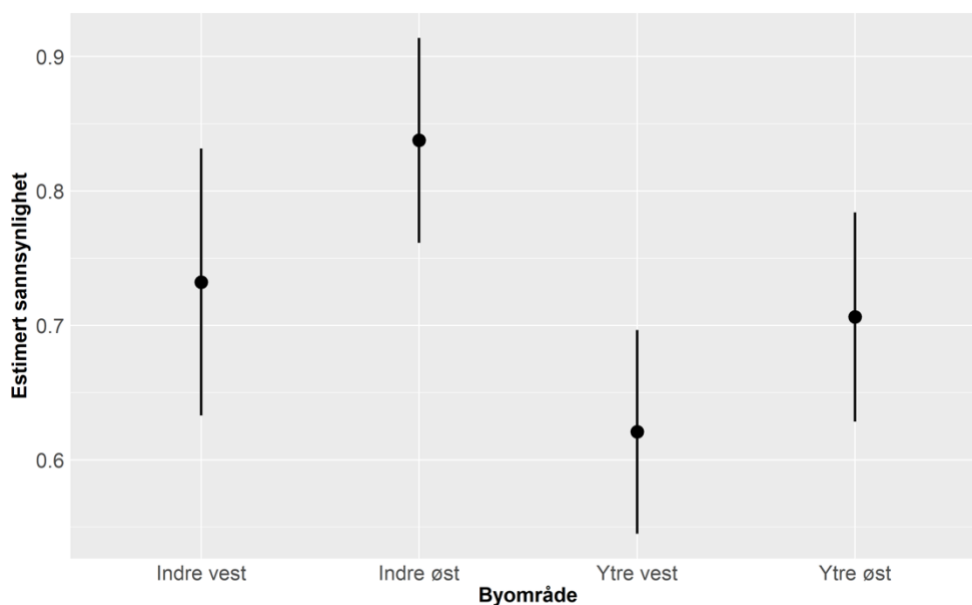
Note: Punktene viser estimerte sannsynligheter. Strekene viser 95-prosents konfidensintervall.

Figur 2 viser at det ikke var tydelige forskjeller mellom oppføringer, volumøkninger (påbygg, tilbygg etc.) og terrenginngrep når det gjaldt sannsynligheten for å få dispensasjon.

Figur 3 Sannsynlighet for dispensasjon, nærhet til andre dispensasjoner

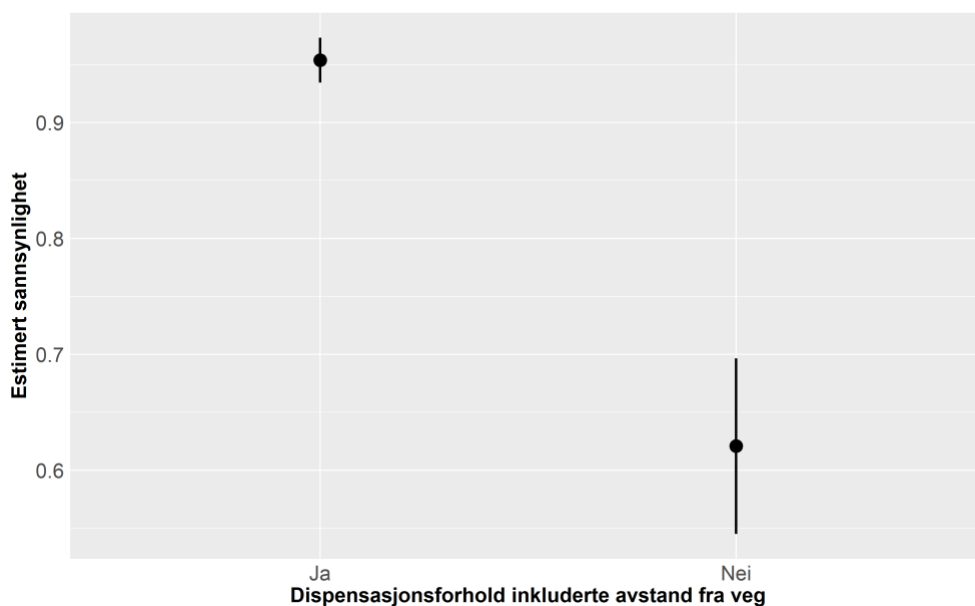
Note: Den sorte linjen viser estimert sannsynlighet. Det grå feltet viser et 95-prosents konfidensintervall.

Figur 3 viser at det i perioden juli 2016–juni 2018 ikke syntes å være noen sterk sammenheng mellom sannsynligheten for få dispensasjon og andre dispensasjoner i området. Tendensen var at sannsynligheten økte med avstanden til andre dispensasjoner, men usikkerheten i estimatet er så stor at avstand ikke kan tillegges særlig effekt for perioden juli 2016–juni 2018.

Figur 4 Sannsynlighet for dispensasjon, geografisk plassering

Note: Punktene viser estimerte sannsynligheter. Strekene viser 95-prosents konfidensintervall.

I figur 4 er det primært én tydelig geografisk forskjell som trer frem: Det var mer sannsynlig at dispensasjoner ble innvilget i indre øst enn i ytre vest og til dels ytre øst. Mellom områdene indre vest, ytre vest og ytre øst var det liten tydelig forskjell.

Figur 5 Sannsynlighet for dispensasjon fra bestemmelse om avstand fra veg

Note: Punktene viser estimerte sannsynligheter. Strekene viser 95-prosents konfidensintervall.

Figur 5 viser at sannsynligheten for å innvilge dispensasjon fra bestemmelsen om avstand fra veg var relativt høy.

2.2 Revisjonskriterier

- Plan- og bygningsetaten skal sikre at dispensasjonssaken er tilstrekkelig opplyst før vedtak fattes, herunder sørge for at det foreligger en begrunnet søknad om dispensasjon og tilfredsstillende nabovarsling.
- Plan- og bygningsetaten skal sikre at lovens krav er oppfylt før det fattes vedtak om å innvilge dispensasjon. Dette innebærer
 - å vurdere om hensynet bak bestemmelsen det søkes om dispensasjon fra, eller hensynet til formålet i plan- og bygningsloven § 1-1 blir vesentlig tilsidesatt
 - å foreta en samlet vurdering av om fordelene ved dispensasjonen er klart større enn ulempene

2.3 Faktabeskrivelse

2.3.1 Opplysning av saken

Plan- og bygningsetatens system for kvalitetsstyring (KSS) inneholdt føringer for saksbehandlingen av dispensasjonssøknader. Det fremgikk blant annet av rutinene for behandling av søknader om tillatelse at etaten ved mottak av søknad skulle vurdere om nødvendige dispensasjoner var omsøkt og begrunnet. Saksbehandler skulle vurdere om tiltaket var avhengig av dispensasjon, og kontrollere at dispensasjonssøknaden var grunngitt. Det skulle kontrolleres om nabovarslingen var gyldig. Søker skulle opplyses om at det var anledning til å søke om dispensasjon, hva det måtte søkes om dispensasjon fra, og at dispensasjonen skulle være grunngitt. Etaten kunne ikke behandle dispensasjonsforhold som ikke var omsøkt, ikke tolke en søknad til å gjelde et annet dispensasjonsforhold, og det måtte bes om tilleggsdokumentasjon om søknaden var ufullstendig eller uklar. Rutinen utdypet også kravene til søkers begrunnelse. Denne måtte inneholde en redegjørelse for hvorfor kommunen burde gi dispensasjon, og det ble påpekt at «personlige argumenter» som helse og økonomi ikke skulle anses som

relevante. Det fremgikk av rutinene at en søknad om dispensasjon skulle regnes som grunnlagt når den inneholdt en relevant redegjørelse for hvorfor kommunen burde gi dispensasjonen.

Avdeling for byggesak behandlet både dispensasjonssøknader utenfor byggesaker og i forbindelse med søknad om byggetillatelser. Et eksempel på førstnevnte var tilfeller der selve tiltaket ikke var søknadspliktig, men der plasseringen av tiltaket, for eksempel fordi det ble liggende for nær nabogrensen, var avhengig av dispensasjon. Ansatte Kommunerevisjonen har snakket med, oppga at de ved mottak av søknad kontrollerte om tiltaket var avhengig av dispensasjon fra lov, forskrift eller planer. Dersom søknaden ikke var begrunnet, ble det normalt tatt opp i et brev til søker, eventuelt sammen med andre mangler i søknadsdokumentasjonen. Informantene opplyste at det var stor variasjon i kvaliteten på begrunnelsene, og at etaten normalt søkte å veilede uerfarne søkere. Dersom det ikke var søkt om dispensasjon, oppga informantene at søker ble informert om at han/hun enten måtte søke om dispensasjon eller omprosjekttere. Det var enkelte bestemmelser det ofte ble søkt om dispensasjon fra. Dette gjaldt særlig kravet i plan- og bygningsloven § 29-4 om avstand til nabogrense, avstand til veg i vegloven § 29 og kravet i plan- og bygningsloven § 18-1 til opparbeidelse av veg. Ansatte oppga at det var relativt vanlig å innvilge søknader om dispensasjon fra vegloven § 29, som blant annet setter en 15 meters byggegrense mot kommunal veg.

Tilfeldig utvalgte dispensasjonssaker

Kommunerevisjonen har gjennomgått et tilfeldig utvalg av 20 byggesaker der Plan- og bygningsetaten behandlet en søknad om dispensasjon. Vi har trukket sakene blant 1395 dispensasjonssaker der etaten fattet vedtak i toårsperioden juli 2016–juni 2018, og der byggesaken gjaldt prosjekter som er typiske i småhusområder: enebolig, tomannsbolig/rekkehus, bod/garasje, gjerde, mur/støttemur og veg/parkering. Datagrunnlaget og utvalget er nærmere beskrevet i vedlegg 4.

Det forelå begrunnede søknader for alle dispensasjonsforhold i 18 av de 20 sakene. I to saker var det enkelte dispensasjonsforhold der det forelå søknad som ikke var begrunnet:

- I en sak forelå det søknad om dispensasjon fra vegloven § 29 for tre bygg. Søknaden var begrunnet for ett av byggene.
- I en sak viste søker til at det ble søkt om dispensasjon fra krav til opparbeidelse av veg. Søknaden var ikke begrunnet.

Disse to sakene tilsvarer 10 prosent av utvalget. Det at utvalget på 20 saker er tilfeldig trukket, innebærer at hver av de 1395 sakene i grunnlaget har hatt like stor sannsynlighet for å komme med i utvalget. Det innebærer videre at vi har kunnet generalisere om kjennetegn i de 20 sakene til hele populasjonen på 1395 saker og angi usikkerheten i en slik generalisering. I dette tilfellet kan vi med 95 prosents sikkerhet si at det om enkelte dispensasjonsforhold ikke forelå begrunnet søknad i mellom 3 og 30 prosent av sakene. Den betydelige feilmarginen skyldes størrelsen på utvalget. Den nedre grensen – 3 prosent – tilsvarer 42 saker (3 prosent av 1395 saker). Det vil altså si at det med 95 prosents sikkerhet kan fastslås at det i minst 42 saker ikke forelå begrunnet søknad om enkelte dispensasjonsforhold.

Når det gjaldt nabovarsling, har vi undersøkt om det var gjennomført, og om varslet inneholdt opplysninger om dispensasjonsforholdene. Det var gjennomført nabovarsling

eller innhentet samtykke fra styre i borettslag i samtlige 20 saker. I en sak der det var innhentet samtykke fra styre i borettslag, var det ikke dokumentert at styret var informert om behovet for dispensasjon. I en sak med krav om nabovarsling var det ikke sendt ut varsel med opplysninger om behovet for dispensasjon. De to sakene tilsvarer 10 prosent av sakene. Generalisert til alle saker i datagrunnlaget tilsvarer det med 95 prosents sikkerhet mellom 3 og 30 prosent. Den nedre grensen – 3 prosent – tilsvarer 42 saker (3 prosent av 1395 saker).

Andre forhold ved opplysning av saken

Ifølge informanter i Avdeling for byggeprosjekter anmodet etaten om omprosjektering i tilfeller der etaten så at tiltaket ikke ville kunne godkjennes, men at det med mindre endringer kunne bli godkjent. Ifølge etatens retningslinjer måtte etaten være sikker på at den kunne godkjenne den omprosjekteringen den anmodet om, og burde ikke starte med omprosjektering med mindre det kunne pekes på konkrete forhold som kunne forbedres.

Vi har sett et eksempel på en sak der Plan- og bygningsetaten, i stedet for å avslå søknaden direkte, anmodet søker om omprosjektering. Saken ville fortsatt utløse et dispensasjonsforhold etter omprosjekteringen. I rammetillatelsens drøfting av dispensasjonsforholdet ble det blant annet vist til at tiltaket var omprosjektert i flere ledd etter etatens anbefaling, og til at etatens anmodninger var imøtekommet av søker.

I klagen på avslag i en annen sak stilte søker seg undrende til at Plan- og bygningsetaten avslå søknad om tillatelse og dispensasjon direkte uten å forsøke noen dialog med tiltakshaver og søker med tanke på å kunne få utdypende informasjon eller gi anledning til å omprosjektere. I etatens redegjørelse til Byrådsavdeling for byutvikling i forbindelse med klagen ga etaten følgende begrunnelse for at den ikke hadde gått i dialog om omprosjektering:

Siden det kommer fram av kommentarene til naboprotester at tiltakshaver ikke var interessert i en annen løsning enn et tilbygg i to etasjer, og at en anmodning om å omprosjektere ville fortsatt utløst dispensasjonsforhold, valgte etaten å avslå søknaden direkte.

Tiltakshavers kommentarer til naboprotestene ble skrevet i en annen sammenheng enn det som ville vært tilfellet i en eventuell direkte dialog med Plan- og bygningsetaten der et mulig avslag var satt på spissen opp mot omprosjektering.

Når det gjelder sakens utfall, avgjorde Fylkesmannen i Oslo og Viken 28.02.2019 saken i kommunens favør. Klagen førte ikke frem.

2.3.2 Etatens vurdering av vilkårene for dispensasjon

I Plan- og bygningsetatens skriftlige rutiner var det også veiledning for vurderingen av om vilkårene for dispensasjon var oppfylt, og om dispensasjon kunne gis. Rutinene var knyttet til plan- og bygningslovens vilkår i § 19-1 og § 19-2. Saksbehandler skulle ifølge rutinen først beskrive hva det var søkt om dispensasjon fra, slik at det ikke var behov for å lese bestemmelsen. Deretter skulle saksbehandler sette seg inn i hva som var søkers/tiltakshavers begrunnelse for å få dispensasjon. Det fremgikk at dispensasjon ikke kunne gis dersom hensynet bak bestemmelsene det ble søkt om dispensasjon fra, ble vesentlig tilsidesatt. Saksbehandler måtte derfor finne hva som var *hensynet bak* den eller de bestemmelsene det var søkt om dispensasjon fra, og vurdere konsekvensene ved dispensasjonen opp mot hensynet bak bestemmelsen og vurdere om hensynet ble vesentlig tilsidesatt.

Det fremgikk av rutinene at denne konkrete vurderingen skulle støtte seg på innholdet i den aktuelle bestemmelsen som det ble søkt om dispensasjon fra, bestemmelsens intensjon og kontekst/sammenheng. Rutinene ga også enkelte konkrete føringer for vurderingene. Blant annet fremgikk det at små tiltak på eksisterende småhusbebyggelse som medførte overskridelse av BYA (bebygget areal), sjelden medførte en vesentlig tilsidesettelse av hensynene bak bestemmelsene om utnyttelsesgrad. Forutsetningen var at tiltaket måtte være lite, for eksempel utvidet vindfang, kjøkken, vinterhage, og at det ikke kunne medføre flere boenheter. Det fremgikk videre at hensynene ikke ble regnet som vesentlig tilsidesatt der tiltaket ikke medførte sjenanse, redusert kvalitet på uteoppholdsareal, konflikt med sektorinteresser (naturmangfold, kulturminnevern, trafikk sikkerhet etc.), dårlige visuelle kvaliteter eller vesentlige terrenginngrep. Dette var ifølge rutinen utledet fra etatens policy om dispensasjonspraksis i småhusbebyggelse, som var under utarbeidelse.

Etter at hensynene var vurdert, skulle det foretas en vurdering av fordeler og ulemper ved å gi dispensasjon, fordeler og ulemper skulle vurderes opp mot hverandre, og det skulle konkluderes ut fra en samlet interesseavveining. Det fremgikk av de skriftlige rutinene at dispensasjon ikke kunne gis med mindre det forelå klar overvekt av fordeler ved å gi dispensasjon.

Av rutinene fremgikk det videre at vurderingene måtte forholde seg til følgende regler: Ved dispensasjon fra lov skulle hensynet til helse, miljø, sikkerhet og tilgjengelighet tillegges særlig vekt ved interesseavveiningen, jf. plan- og bygningsloven § 19-2 tredje ledd. Dispensasjon fra lov skulle ikke innebære nevneverdig skade for hensynet til helse, miljø, sikkerhet og tilgjengelighet. Videre fremgikk det at etaten ved vurderingen skulle se hen til statlige og regionale rammer og mål slik at disse lå til grunn for myndighetsutøvelsen, jf. plan- og bygningsloven § 19-2 fjerde ledd.

Rutinene fastslo videre at små tiltak på eksisterende småhusbebyggelse som medførte overskridelser av BYA, som oftest medførte at «fordelene er vesentlig større enn ulempene». Små tiltak, fremgikk det, var ofte en forbedring av eksisterende bofasiliteter. For små tiltak måtte det imidlertid også gjøres en konkret interesseavveining. Det fremgikk videre at aktuelle temaer for vurdering kunne være: om tiltaket innebar nye boenheter, sjenanse for nabo/gjenboere med tanke på innsyn og utsyn, spesielt når det gjaldt etablerte uteplasser, adkomst inkludert siktforhold og forbedring/forverring av grøntarealer og uteoppholdsarealer. Dette var ifølge rutinen forankret i etatens policy om dispensasjonspraksis i småhusbebyggelse, som var under utarbeidelse. Rutinene fremhevet videre at behovet for og omfanget av begrunnelse i vedtak ville variere fra sak til sak ut fra om den var «enkel» eller «kompleks».

Det var også etablert en egen rutine for godkjenning av vedtak som inneholdt oversikt over kontroller og vurderinger som skulle gjøres. Dispensasjonsvurdering var et av punktene.

Informantene i Avdeling for byggeprosjekter oppga at de ved behandling av dispensasjonssøknader først måtte sette seg godt inn i hva tiltaket innebar. Ved vurderingen av om hensynet bak bestemmelsene ville bli vesentlig tilsidesatt, måtte man videre klargjøre hvilket hensyn de aktuelle bestemmelsene skulle ivareta, blant annet så man hen til forarbeidene til de aktuelle bestemmelsene det ble søkt om dispensasjon fra. Dette var typisk lovforarbeider eller forarbeider til ulike reguleringsplaner. Sistnevnte

kunne være svært krevende å finne, særlig hvis det dreide seg om eldre planer. Ved behandlingen av søknader om dispensasjon fra bestemmelser etaten ofte mottok, ble det i stor grad sett hen til praksis ettersom denne var godt kjent. Både saksbehandlere og ledere viste også til at etatens kvalitetsstyringssystem inneholdt enkelte føringer for vurderingene. Ved vurderinger av fordeler og ulemper trakk informantene frem at det var de objektive fordelene og ulempene som skulle tillegges størst vekt. Personlige fordeler kunne være relevante, men skulle ikke tillegges mye vekt. Enkelte momenter, for eksempel forbedret bokkvalitet, kunne likevel ha både subjektive og objektive sider.

Tilfeldig utvalgte dispensasjonssaker

Ovenfor har vi beskrevet et tilfeldig utvalg av 20 byggesaker der Plan- og bygningsetaten behandlet søknader om dispensasjon. I samtlige 20 saker tok etaten stilling til om hensynet bak bestemmelsen ville bli vesentlig tilsidesatt. Når det gjaldt vurderingen av fordeler og ulemper, så vi

- en sak der ulemper ikke var nevnt i forbindelse med drøftingen av fordeler og ulemper før etaten konkluderte med klar overvekt av fordeler
- en sak der det som fordel ble lagt vekt på som eneste moment at tiltakshaver fikk et nytt oppholdsrom som var bedre tilpasset ønsker og behov, samtidig som det ikke ble funnet å være ulemper. Saken dreide seg om et ulovlig oppført tiltak (innbygging av balkong).

Disse to sakene, der vi har bemerkninger til etatens drøfting av fordeler og ulemper i dispensasjonsvedtaket, tilsvarer 10 prosent av utvalget. Generalisert til alle saker i datagrunnlaget innebærer det med 95 prosents sikkerhet at tilsvarende vil gjelde mellom 3 og 30 prosent av sakene. Den nedre grensen – 3 prosent – tilsvarer 42 saker (3 prosent av 1395 saker).

Blant de 20 tilfeldig utvalgte byggesakene var det 5 prosjekter med behov for dispensasjon fra vegloven § 29 (avstand fra veg) og der dette var et av flere ulike dispensasjonsforhold. I etatens vedtak om dispensasjon fra vegloven § 29 i de fem sakene var det referert til hensynet bak bestemmelsen og slått fast at tiltaket ikke var i strid med hensynet. Denne konklusjonen var forklart i ett av de fem vedtakene. Ut over omtalen av hensynet bak bestemmelsen var fordeler og ulemper ved å gi dispensasjon fra vegloven § 29 ikke drøftet i de fem vedtakene. Plan- og bygningsetatens vurdering i disse vedtakene lå tett opptil etatens vedtaksmal, der det var utformet forslag til tekst om dispensasjon fra vegloven § 29. Denne malteksten er antakelig forklaringen på hvorfor vedtakene systematisk har den utformingen vi her beskriver. Da vil det samme sannsynligvis kunne gjelde de aller fleste dispensasjonene fra vegloven § 29 der samme vedtaksmal er brukt.

Andre forhold ved Plan- og bygningsetatens vurdering av lovens vilkår

I tillegg til forholdene nevnt ovenfor vil vi trekke frem enkelte andre observasjoner som berører kvaliteten på Plan- og bygningsetatens dispensasjonsvedtak.

I enkelte av de tilfeldig utvalgte sakene var det i drøftingen av fordeler og ulemper listet opp som en ulempe i seg selv at det måtte søkes om dispensasjon, eller at en bestemmelse ville bli brutt. De to sakene der vi har bemerkninger til hvilke ulemper etaten trekker frem, tilsvarer 10 prosent av sakene. Generalisert til alle saker i datagrunnlaget innebærer det med 95 prosents sikkerhet at tilsvarende bemerkninger vil

gjelde mellom 3 og 30 prosent av sakene. Den nedre grensen – 3 prosent – tilsvarer 42 saker (3 prosent av 1395 saker).

Private fordeler ved å gi dispensasjon, for eksempel større plass og økt bokkvalitet, ble omtalt ulikt. Eksempler inkluderer «legger vi vekt på» i en tillatelse, «kan ikke tillegges særlig stor vekt» i et avslag og «fordelene ved å gi dispensasjon ligger ene og alene hos nåværende og fremtidige beboere av ...» i et annet avslag. Det at private fordeler ble tillagt ulik vekt i disse vedtakene, var imidlertid ikke avgjørende for vedtakenes utfall. I tillatelsen fant etaten ingen tungtveiende ulemper ved tiltaket, mens i avslagene var etatens vurdering både at hensynet bak bestemmelsen ville bli vesentlig tilsidesatt, og at det var betydelige ulemper.

Utvalgte dispensasjoner fra bestemmelser om utnyttelsesgrad

I tillegg til det tilfeldige utvalget av dispensasjonssaker som vi har omtalt ovenfor, har vi gjennomgått utvalgte innvilgelser av dispensasjon fra bestemmelser om utnyttelsesgrad. Grad av utnyttelse er forholdet mellom det som bygges, for eksempel målt som bebygget areal eller bruksareal, og størrelsen på tomten det bygges på.

I småhusområder kan hensynet bak bestemmelser som begrenser utnyttelsesgraden, typisk være å ivareta kvaliteter ved uteoppholdsarealer, lys og luft mellom bygninger og bebyggelsens småhuskarakter. Dispensasjoner fra utnyttelsesgrad i småhusområder er interessante å undersøke fordi de så direkte berører områdenes kvaliteter og karakter. Plan- og bygningsetatens rutiner inneholdt konkrete retningslinjer om hvilke momenter saksbehandler burde vurdere ved søknad om dispensasjon fra utnyttelsesgrad i småhusbebyggelse. I rutineene stod det også at små tiltak på eksisterende småhusbebyggelse som oftest ville møte lovens vilkår for dispensasjon. Når Plan- og bygningsetaten på den måten antyder et forventet utfall i en del av dispensasjonssakene, er det relevant å undersøke om det i disse tillatelsene er vurdert om lovens vilkår for dispensasjon er til stede.

Vi har valgt ut tolv innvilgelser av dispensasjon fra utnyttelsesgrad. Utvalget er basert på maskinstøttet tekstgraving – «text mining» – i samtlige rammetillatelser og tillatelser til tiltak i småhussaker gitt i perioden juli 2016–juni 2018, totalt 1273 dokumenter. Utvalgsmetoden innebærer at vi har identifisert de vedtakene som omtalte dispensasjonsforholdet på en annerledes måte sammenlignet med det som var vanlig i vedtakene. Med maskinstøttet tekstgraving har vi identifisert vedtak som i ren tekstlig form var utypiske for dispensasjonene fra utnyttelsesgrad. Vi har i tillegg sett nærmere på vedtak som i form var typiske. Hvor typiske vedtakene var, er angitt med en sannsynlighet mellom null og én, og vi har trukket de seks vedtakene med lavest sannsynlighet (utypiske) og de seks vedtakene med høyest sannsynlighet (typiske). Vi har deretter lest vedtakene for å se om Plan- og bygningsetaten hadde vurdert lovens vilkår for dispensasjon. Utvalgsmetoden er nærmere beskrevet i vedlegg 5.

Blant seks vedtak som i form var *utypiske* for dispensasjonene fra utnyttelsesgrad, var det fire vedtak der Plan- og bygningsetaten både hadde vurdert om hensynet bak bestemmelsen ville bli vesentlig tilsidesatt, og om fordelene var klart større enn ulempene. I to av vedtakene var dette delvis tilfellet. I det ene vedtaket var det ingen tydelig formulering av en eller flere fordeler ved å gi dispensasjon i forbindelse med drøftingen av fordeler og ulemper. Det var imidlertid vist til enkelte fordeler i andre deler av dokumentet. I det andre vedtaket var det ingen gjengivelse av hensynet bak

bestemmelsen. Det innebærer at konklusjonen ikke var forklart med referanse til hensynet.

Blant seks vedtak som i form var *typiske* for dispensasjonene fra utnyttelsesgrad, var begge lovens vilkår for å kunne gi dispensasjon vurdert i alle.

Det var to tilfeller blant de utypiske og to tilfeller blant de typiske vedtakene der Plan- og bygningsetaten omtalte bruddet på reguleringsbestemmelsen som en ulempe i seg selv.

2.4 Kommunerevisjonens vurderinger

Plan- og bygningsetaten hadde etablert rutiner og praksis som langt på veg kunne sikre at sakene var tilstrekkelig opplyst før vedtak ble fattet. Kommunerevisjonen har notert at etaten oppga at den ofte mottok søknader som var mangelfullt begrunnet, og at etaten etterlyste ytterligere informasjon/begrunnelse dersom det ble ansett som nødvendig. Etaten veiledet også søkere når det gjaldt å begrunne søknaden.

Gjennomgangen av enkeltsaker har avdekket noen mangler ved søknader som etaten tok til behandling. I 2 av 20 tilfeldig valgte saker hadde etaten tatt til behandling søknader der enkelte dispensasjonsforhold ikke var begrunnet. Gjennomgangen viste videre at i 2 andre av de 20 tilfeldig valgte sakene var søknaden om dispensasjon ikke nabovarslet eller styret i borettslaget ikke informert om dispensasjonsbehovet. Mangler ved henholdsvis søknad og nabovarsling i 2 av 20 tilfeldig valgte saker innebærer med høy sikkerhet at tilsvarende mangler gjaldt mer enn 3 prosent av alle sakene som Plan- og bygningsetaten behandlet.

Kommunerevisjonen har videre merket seg 1 av de 20 tilfeldig valgte sakene, der hadde etaten valgt å ikke gå i dialog med søker om omprosjektering slik den hadde gjort i andre saker, og hadde begrunnet dette med at søker overfor naboer hadde vært negativ til endringer i prosjektet. Etter Kommunerevisjonens vurdering kan det stilles spørsmål ved etatens fremgangsmåte. At en søker i en tidlig fase er negativ til endring overfor naboer, betyr ikke nødvendigvis at søker, i en senere fase overfor bygningsmyndigheten, ikke vil være villig til å gjøre endringer for å få prosjektet godkjent. Etatens begrunnelse kan indikere en praksis med risiko for ulik veiledning og usaklig forskjellsbehandling når det gjelder anledning til omprosjektering i dispensasjonssaker.

Plan- og bygningsetaten hadde også etablert rutiner og praksis som i stor grad kunne sikre at lovens vilkår var oppfylt før dispensasjon ble gitt. Lovens vilkår er at hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, ikke blir vesentlig tilsidesatt, og at fordelene ved å gi dispensasjon er klart større enn ulempene etter en samlet vurdering. Etaten må vurdere alle vilkårene og foreta en konkret vurdering av om hensynene bak bestemmelse(n)e blir vesentlig tilsidesatt, og om fordelene ved å gi dispensasjon er klart større enn ulempene i den enkelte sak. Kommunerevisjonen har merket seg at gjennomgangen av enkeltsaker viste flere tilfeller der etaten likevel ikke hadde drøftet om begge vilkårene var oppfylt.

Individuelle hensyn skal normalt ikke ha avgjørende vekt i dispensasjonssaker. Kommunerevisjonen har registrert at etaten har tillagt personlige fordeler vekt, for eksempel større plass og økt bokkvalitet. I vedtakene Kommunerevisjonen har sett på, er

disse fordelene omtalt på en måte som kan etterlate et inntrykk av at slike hensyn ikke har vært vurdert konsekvent.

Sivilombudsmannen har blant annet uttalt at det under enhver omstendighet ikke er tilstrekkelig for å innvilge dispensasjon at ulempene ved dispensasjonen eventuelt skulle være beskjedne (SOMB 2015-32698). Bygningsmyndigheten må vurdere de fordelene og ulempene ved dispensasjonen som gjør seg gjeldende i saken. Vurderingen må vise at det foreligger relevante, klare og positive fordeler som er «klart større» enn ulempene som dispensasjonen fører til. Lovens vilkår om kvalifisert interesseovervekt krever at de relevante fordelene må ha stor vekt dersom vilkåret skal være oppfylt.

Kommunerevisjonen stiller spørsmål ved om etatens begrunnelse kan anses tilstrekkelig i saken der den eneste fordelen var knyttet til tiltakshavers personlige forhold, og der ikke noen ulemper ble trukket frem. Kommunerevisjonen stiller videre spørsmål ved etatens begrunnelse i vedtak der det ble trukket frem som en ulempe det forhold at man måtte søke om dispensasjon, eller at en bestemmelse ville bli brutt. Det gjaldt med høy sikkerhet mer enn 3 prosent av etatens vedtak. Dette er forhold som vil gjelde i alle saker der det søkes om dispensasjon, og er ikke knyttet til ulempene i de konkrete sakene.

Selv om Kommunerevisjonens påpekning av enkeltforhold angår få av de 20 tilfeldig utvalgte sakene, har vi noe å bemerke i til sammen 10 saker. Generalisert til alle saker i datagrunnlaget innebærer det at om vi hadde gjennomgått samtlige 1395 dispensasjonssaker i småhusprosjekter, ville vi med høy sikkerhet påpekt mangler eller svakheter i mer enn 418 saker.¹

¹ 10 av 20 saker tilsvarer 50 prosent. Et 95 prosents konfidensintervall rundt 50 prosent tilsvarer i denne sammenhengen 30–70 prosent. Nedre grense – 30 prosent – tilsvarer 418 saker av datagrunnlaget på 1395 saker.

3. Oppfølging av mulige ulovligheter

I Enhet for byggetilsyn var det i 2018 22 årsverk saksbehandlere i tillegg til 2 gruppeledere. Om lag tolv av årsverkene saksbehandlere jobbet i hovedsak med byggetilsyn, og om lag ni av årsverkene jobbet i hovedsak med ulovlighetssaker. I 2018 gjennomførte enheten 428 byggetilsyn. I løpet av ettårsperioden juli 2017–juni 2018 mottok enheten eller konstaterte ulovlige forhold i til sammen 675 ulovlighetsaker.

3.1 Revisjonskriterier

- Plan- og bygningsetaten bør sikre at saksbehandlerne har oversikt over risikofaktorer i byggesaker, og at disse faktorene tas hensyn til i saksbehandlingen. Med «risikofaktorer» menes forhold som kan føre til at tiltak ikke blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak.
- Når Plan- og bygningsetaten blir oppmerksom på mulige ulovligheter, herunder får tips eller henvendelser om dette, skal etaten sørge for at forholdet blir tilstrekkelig opplyst.
- Plan- og bygningsetaten skal føre tilsyn
 - når etaten blir oppmerksom på ulovligheter ut over bagatellmessige forhold («klart ulovlige og alvorlige forhold» i byggesaker)
 - ved allerede gitte pålegg
- Plan- og bygningsetaten skal forfølge overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven med mindre overtredelsen er av mindre betydning. Dette innebærer blant annet
 - å gi den ansvarlige anledning til å søke om tillatelse
 - å gi den ansvarlige pålegg om retting av det ulovlige forhold, opphør av bruk og forbud mot fortsatt virksomhet, samt stansing av arbeid
 - å sette en frist for oppfyllelse
 - eventuelt samtidig med pålegget fastsette tvangsmulkt
 - eventuelt å ilegge overtredelsesgebyr

3.2 Faktabeskrivelse

3.2.1 Risiko i byggesaker

Plan- og bygningsetaten hadde etablert flere rutiner som omfattet saksbehandlingen av byggesaker. Kritiske faktorer for saksbehandlingen var omtalt i rutinene, blant annet rutiner for å sikre at regelverk ble fulgt. I rutinen «Vurdere og konkludere søknad» fremgikk det også som et eget punkt at saksbehandler skulle «vurdere behov for tilsyn eller ulovlighetsoppfølging».

Flere representanter for ledelsen viste til at Plan- og bygningsetatens rolle i forbindelse med en byggesak var å påse

- at søknaden var godt nok opplyst og dokumentert
- at tiltaket var tilstrekkelig belagt med ansvar
- å gi tillatelse dersom tiltaket ikke var i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven, deriblant reguleringsplanen

Plan- og bygningsetaten var ifølge etaten ikke et kontrollorgan som skulle kontrollere alle opplysningene som kom inn i byggesaken. Ansvaret for at tiltaket ble prosjektert og utført i tråd med lov og forskrift, var båret av de ansvarlige foretakene gjennom

ansvarsrettssystemet og av ansvarlig søker. Bestemmelsene om ansvarsrett var tillitsbasert og overlot et omfattende ansvar til aktørene i byggesaken. Hver sak skulle vurderes individuelt, og tidligere erfaringer med for eksempel ansvarlig søker skulle i utgangspunktet ikke påvirke saksbehandlingen.

Informantene i etaten viste videre til at kommunen i sin saksbehandling skulle legge til grunn ansvarlig søkers eller det ansvarlige foretakets opplysninger om at tiltaket oppfyller tekniske krav. Etaten sjekket derfor ikke de tekniske opplysningene i søknaden med mindre den hadde opplysninger som tilsa at dette var nødvendig. Da kunne etaten blant annet kreve uavhengig kontroll eller føre tilsyn. Når det gjaldt planbestemmelser, skulle kommunen sjekke ut at disse ble oppfylt i tiltaket. Fylkesmannen hadde i den senere tid kommet med avgjørelser som ga føringer for i hvor stor grad dette skulle gjøres, som i noen tilfeller gikk ut over det etaten hadde hatt praksis for. Det ble påpekt at dette ville kunne påføre etaten en stor arbeidsmengde. Det var ifølge dem vi snakket med, urealistisk at etaten skulle gå ut og kontrollmåle terreng og gjøre beregninger i alle saker. Men hvis etaten vurderte noe som kritisk, eller dersom etaten fikk opplysninger som tilsa at søker hadde oppgitt feil opplysninger, hadde etaten virkemidler. Den kunne be om redegjørelse, uavhengig kontroll eller føre tilsyn.

Informantene i etaten oppga at de oppdaget en del feil i søknadene gjennom saksbehandlingen. Mange søkere hevdet at de ikke var klare over brudd med planbestemmelser, for eksempel i forbindelse med terrenginngrep. En gjentakende feil i byggesøknader var knyttet til gjengivelse av terreng. Etaten hadde de siste årene derfor oftere krevd oppmåling av eksisterende terreng for nye boenheter for å kvalitetssikre at beskrivelsen av terrenget var riktig. Men det hendte at tegningene ikke stemte med terrenget selv etter oppmåling, for eksempel ved at den som stod for arkitekturprosjekteringen, ikke hadde brukt det oppmålte terrenget som grunnlag for prosjekteringen. En informant oppga at det hadde blitt mer oppmerksomhet på feil i prosjekteringen, og at det til dels var gjengangere som stod for dette. Det ble oppgitt at etaten derfor oftere enn før krevde uavhengig kontroll hvis man var i tvil. Det var også slik, ifølge informanten, at etaten i større grad gikk inn i dokumentasjonen dersom det kom innsigelser fra naboene.

Det ble videre vist til at det kunne være vanskelig å avdekke feil. Ifølge flere vi snakket med, opplevde etaten ofte at det ansvarlige foretaket sa at noe var riktig, men at naboer var uenige i dette. I disse tilfellene skulle etaten legge ansvarlig foretaks redegjørelse til grunn, kreve uavhengig kontroll eller utføre tilsyn. Tilsyn ble stort sett utført der det var snakk om kritiske forhold, eller der etaten hadde grunn til å tro at den innsendte dokumentasjonen ikke var riktig.

Informantene i Avdeling for byggeprosjekter oppga at de gjorde enkelte vurderinger av risiko for ulovligheter i byggesaker. Disse vurderingene var ofte erfaringsbasert, for eksempel hvis etaten hadde erfaringer med at søker hadde gitt uriktige opplysninger i tidligere søknader, eller dersom søknaden hadde dårlig kvalitet. Saksbehandlerne sjekket også etatens tilsynsregister der avvik knyttet til søkere fremgikk. En informant oppga at dersom en aktør ble flagget i forbindelse med at aktøren ble lagt inn i saksbehandlersystemet (med ansvarsrett), ville saken bli fulgt tettere opp, for eksempel ville det være aktuelt å varsle tilsyn, vedta krav om uavhengig kontroll eller i ytterste konsekvens nekte ansvarsrett. Saksbehandlere oppga at de snakket mye med hverandre og utvekslet erfaringer. Også dersom søknaden var dårlig begrunnet og tegninger og

øvrige dokumentasjon var mangelfull eller rotete, vurderte saksbehandlerne risikoen som høyere, og etaten hadde den siste tiden hyppigere krevd uavhengig kontroll eller bedt om tilsyn. Se nærmere om dette nedenfor.

Avslag i byggesaker ble ikke sett på som et særskilt problemområde. Informantene i Avdeling for byggeprosjekter hadde ikke erfart at tidligere avslag ga økt risiko for ulovligheter i forbindelse med ny byggesøknad. Tilfeller der tiltakshaver bygget i strid med en eventuell ny tillatelse, kunne oftere oppstå ved mindre tiltak og mer useriøse, mindre foretak, ble det sagt. Det ble også sagt at etaten med noe høyere sannsynlighet gjennomførte tilsyn i tilfeller der det først var gitt avslag og deretter en tillatelse, for eksempel etter omprosjektering.

Kommunerevisjonen spurte også spesielt om den mulige risikoen for at søkere sender inn endrede tegninger og i følgebrev kun gjør oppmerksom på noen av endringene, for på den måten å ikke trekke saksbehandlers oppmerksomhet til enkelte endringer som er gjort. Etaten brukte ikke særskilt programvare for å kartlegge endringer som søker hadde gjort i tegningene. Endringene måtte observeres manuelt, og det kunne være vanskelig å se om det var gjort endringer ut over det som søker hadde opplyst om. Vi fikk opplyst at saksbehandler alltid så gjennom tegningene for å vurdere om det var gjort ytterligere endringer. Det ble påpekt at risikoen knyttet til slike endringer var lav: Hvis en godkjent tegning viste forhold som var i strid med lov, forskrift eller planbestemmelse, og det ikke var redegjort for eller søkt om dispensasjon, ville en eventuell tillatelse på et slikt grunnlag være ugyldig. En tillatelse innebar med andre ord ikke at søker kunne få godkjent lovstridige tiltak hvis de ble gjemt bort blant flere endringer i tegningsgrunnlaget.

Vi spurte videre om hvordan byggesaksbehandlere kontrollerte eventuelle innsendte «som bygget»-tegninger i forbindelse med søknad om ferdigattest. Vi fikk opplyst at Plan- og bygningsetaten ikke skulle utføre ferdigbefaring eller sluttkontroll slik etaten gjorde da den var bygningskontroll, men i stedet legge tiltakshavers eller søkers opplysninger til grunn. Saksbehandler skulle se gjennom eventuelle «som bygget»-tegninger på samme måte som eventuelle endrede tegninger tidligere i byggesaken. Ifølge informantutsagn oppdaget saksbehandlerne ofte at «som bygget»-tegninger inneholdt søknadspliktige endringer. Da skulle det ikke gis ferdigattest.

3.2.2 Opplysning av saken – mulige ulovlige forhold

I pågående byggesak

Etatens skriftlige rutiner for byggesaksbehandling inneholdt føringer for opplysning av byggesaker. Ulovligheter som var til hinder for vedtak, skulle behandles i byggesaken. Som nevnt ovenfor fremgikk det av rutinene at saksbehandler skulle «vurdere behov for tilsyn eller ulovlighetsoppfølging». Det fremgikk at saksbehandler skulle sjekke foretaksregisteret, vurdere «om du kan gjøre noe selv», for eksempel be om redegjørelse, dra på befaring, stille krav om uavhengig kontroll eller avslå søknad om ansvarsrett. Saksbehandler skulle også vurdere om det var behov for bistand fra tilsynsenheten.

Ifølge informantene i etaten var det normalt tips fra naboer eller andre berørte som startet en eventuell oppfølging av mulige ulovligheter i byggesakene. Det var som oftest saksbehandlerne som gjorde en første vurdering av tipset. Hvis det forelå en akutt faresituasjon, måtte det handles raskt, og det kunne være nødvendig å gi en stoppordre,

enten på telefon eller ved å reise ut og gi stoppordren. Dersom det ikke forelå akutt fare for liv, helse eller miljø, rettet etaten en henvendelse, enten muntlig eller skriftlig, til tiltakshaver eller ansvarlig søker der disse ble bedt om å kommentere tipset. Etaten krevde ifølge dem vi snakket med, alltid en skriftlig redegjørelse fra ansvarlig søker. Hvis etaten, etter å ha mottatt den skriftlige redegjørelsen, fortsatt var usikker på om det var et ulovlig forhold, kunne det være aktuelt for saksbehandler å dra ut på besiktigelse. Avdeling for byggeprosjekter var i liten grad ute på befaring eller besiktelser som del av byggesaksbehandlingen.

Det ble fremhevet av flere at henvendelser ikke sjelden kunne bero på misforståelser eller feilvurderinger – for eksempel kunne det være vanskelig å måle avstander på øyemål, og tiltak kunne se annerledes eller mer omfattende ut i en byggefase enn det ville se ut når det var ferdig. Men alle henvendelser skulle følges opp, og det skulle alltid gjøres en skriftlig vurdering, selv om det var teknisk mulig for en saksbehandler å ignorere en henvendelse. Avdeling for byggeprosjekter kunne kreve uavhengig kontroll som nevnt ovenfor eller henvende seg til Teknisk fagavdeling, Enhet for byggetilsyn, og be om tilsyn i saker der det var mistanke om ulovlige forhold. Dette ble ifølge informantene også gjort, men fordi Enhet for byggetilsyn hadde mye å gjøre, var det først og fremst i de mer alvorlige sakene at byggesaksbehandlerne ba om tilsyn. Ifølge en informant kunne det være at byggesaksbehandlerne ville bedt om flere tilsyn hvis Enhet for byggetilsyn hadde bedre kapasitet.

Kommunerevisjonen har gjennomgått et tilfeldig utvalg av åtte byggesaker der Plan- og bygningsetaten hadde blitt oppmerksom på mulige ulovlige forhold. Etaten brukte ikke standardkategorier eller -koder som gjorde det mulig å etablere en oversikt over alle byggesaker der mulige ulovligheter ble fulgt opp. For å danne en oversikt over byggesaker der etaten hadde blitt oppmerksom på mulige ulovlige forhold, har vi derfor søkt etter relevante stikkord i samtlige dokumenter i byggesaker i perioden juli 2016–juni 2018. Utvalget på 8 saker er deretter trukket fra et estimert grunnlag på 342 saker. Datagrunnlaget og utvalget er nærmere beskrevet i vedlegg 4.

Vi har i tillegg gjennomgått tre byggesaker der det forelå påstander blant annet om mangler ved Plan- og bygningsetatens oppfølging av mulige ulovligheter. Kommunerevisjonen er kjent med flere byggesaker der det forelå slike påstander. Begrunnelsen for å gjennomgå disse tre er at de synes relevante som del av grunnlaget for å belyse problemstillingene i forvaltningsrevisjonen.

I alle sakene, både de tilfeldig utvalgte og de skjønnsmessig utvalgte, hadde etaten innhentet eller mottatt mer informasjon på bakgrunn av mottatt tips eller protest.

Når det gjaldt de tilfeldig utvalgte sakene, er det relevant å trekke frem enkelte observasjoner i tre av sakene: I en sak der det forelå tips om flere mulige ulovlige forhold, og der etaten fikk gjentatte henvendelser om mulige ulovlige terrengendringer, gjennomførte etaten stedlig tilsyn. Tilsynet avdekket flere avvik, men de nevnte terrengendringene var ikke undersøkt i tilsynet. Etaten har opplyst at tilsynet var et standard tilsyn som ikke var initiert av byggesaksbehandler på grunn av påståtte ulovlige forhold. Tilbakeføring av terrengendringer var inntatt som en forutsetning for ferdigattest i endringstillatelsen som senere ble gitt i saken.

I en annen sak tok det 16 måneder fra etaten mottok første tips om mulig ulovlighet, til den mulige ulovligheten ble tatt til behandling. Tipset gjaldt omfattende grunnarbeider på en eiendom.

I en tredje sak tok etaten opp en tidligere ulovlighet på eiendommen i forbindelse med søknad om oppføring av utvendig trapp og fasadeendringer. Etaten hadde gjennomført befaring i en tidligere påbegynt ulovlighetssak på eiendommen og ba i byggesaken om tilleggsopplysninger som var relevante for observerte ulovligheter knyttet til etablering av nye boenheter. Søknaden ble etter hvert trukket. I ulovlighetssaken var første varsel om pålegg sendt i januar 2018. Etter dialog med tiltakshaver og gjentatte fristutsettelse varslet etaten besiktigelse i august 2018. Etter befaring på eiendommen i august 2018 sendte etaten nytt varsel om pålegg. Etter dette hadde det ikke skjedd noe i saken. Kommunerevisjonen har ikke funnet at det var innsendt noen ny søknad på eiendommen. Plan- og bygningsetaten har opplyst at saken var kategorisert slik at den ikke var gitt prioritet.

De 3 sakene der vi har bemerkninger til etatens oppfølging av mulige ulovligheter i byggesaken, tilsvarer 38 prosent av de 8 tilfeldig trukne sakene. Generalisert til alle saker innebærer det med 95 prosents sikkerhet at vi vil ha bemerkninger til mellom 14 og 69 prosent av sakene. Nedre grense – 14 prosent – utgjør 48 saker (14 prosent av 342). Da både prosenttallet og antall saker i grunnlaget er konservative estimater, var det reelle antall saker mest sannsynlig høyere.

Når det gjaldt de tre skjønnsmessig utvalgte sakene, er det relevant å trekke frem følgende observasjoner: I en av sakene om oppføring av fire tomannsboliger og en enebolig på Malmøya var det ikke gjennomført stedlige tilsyn eller befaringer. Etaten har i forbindelse med faktaverifiseringen opplyst at det er igangsatt tilsyn med plassering av hus. Etaten oppga videre at per april 2019 hadde den mottatt mer enn 100 klager, protester og tips fra naboer og deres advokat om blant annet mulige ulovlige forhold. Byantikvaren hadde innvendinger mot plasseringen av ett av byggene. Det var et høyt konfliktnivå i saken. Etaten varslet i november 2018 dokumenttilsyn med arkitekturprosjektering og plassering av tiltak. Besiktigelse på eiendommen i forbindelse med plasseringstilsyn hadde ifølge etaten liten hensikt. Etaten ville ikke kunne avdekke hvilken kotehøyde et gitt punkt på eiendommen hadde, ved å se på punktet. Det ble også bedt om innsendelse av oppmålingsteknisk prosjektering og kontrolldokumentasjon etter uavhengig kontroll. I saken hadde etaten tidligere omgjort eget vedtak i to omganger fordi den hadde bygget på feil faktum. Saken var også klaget inn for Sivilombudsmannen, oversendt Riksantikvaren og Fylkesmannen i Oslo og Viken og var på undersøkelsestidspunktet ikke avsluttet.

I en annen sak, med samme ansvarlige søker, hadde etaten per april 2019 mottatt mer enn 50 klager, protester og merknader, og det var gjennomført dokumenttilsyn. Det ble ikke gjennomført stedlig tilsyn eller befaring. Fylkesmannen i Oslo og Akershus (nå Oslo og Viken) opphevet kommunens vedtak fordi den hadde lagt feil faktum til grunn for så vidt gjaldt høydebestemmelsene. Saken var på undersøkelsestidspunktet ikke avsluttet. Også denne saken var klaget inn til Sivilombudsmannen.

I den tredje saken, som gjaldt ulovlig bruk av en garasje, mottok Plan- og bygningsetaten flere henvendelser og tips om at en garasje ble brukt til varig opphold. Etaten tok forholdet opp med tiltakshaver/eier i flere runder. Etter bekreftelser i

to runder fra tiltakshaver om at den ulovlige bruken var opphørt, dro etaten etter nytt tips på befaring i 2016 og oppdaget flere forhold. Loftet, som ble benyttet til varig opphold, var høyere enn godkjent. Det var installert både kjøkken og bad i garasjen, og det var klær og møbler som klart viste at noen bodde der. Staten varslet pålegg og tvangsmulkt og mottok etter dette bekreftelse fra tiltakshaver per e-post om at forholdet var tilbakeført slik det var søkt om. Det var ikke lagt ved dokumentasjon på tilbakeføring i form av for eksempel bilder. Staten mottok etter dette flere tips om at det fortsatt var ulovlig bruk av garasjen, senest i september 2017. I brev 14.09.2017 orienterte etaten om at den hadde vært på tilsyn i mai 2017, og at det ulovlige forholdet da var opphørt, og at etaten med brevet avsluttet oppfølgingen av den tidligere ulovlige bruken. I juni 2018 mottok etaten et nytt tips om ulovlig bruk og sendte etter det ut et brev der etaten ba om en redegjørelse fra tiltakshaver. Staten minnet også om at det ikke var søkt om brukstillatelse/ferdigattest i saken. Tiltakshaver svarte at det ikke forelå ulovlig bruk, og søkte kort tid etter om ferdigattest, noe etaten ga i brev datert 18.07.2018, der Plan- og bygningsetaten blant annet skrev:

Du har bekreftet at alle krav og betingelser som er stilt i tillatelsen, plan- og bygningsloven (pbl.) og tilhørende forskrifter er oppfylt. På dette grunnlaget gir vi ferdigattesten.

Det forhold at loftet var høyere enn godkjent, var ikke kommentert i ferdigattesten.

Etaten har overfor Kommunerevisjonen fremlagt et notat som viser at den ved en besiktigelse i mai 2017 så at ulovligheten var tilbakeført, og at dette var bekreftet med bilder. Det var ifølge etaten dette som dannet grunnlaget for ferdigattesten. Bildene etaten har fremvist, viste at avbildede rom ble brukt som lager. Det ene bildet syntes å inneholde noen demonterte kjøkkenelementer. Det fremgikk ikke om badet var avbildet, og det var ikke noen forklarende tekst til bildene.

Det var ikke uvanlig at Plan- og bygningsetaten i byggesaker mottok gjentatte skriftlige henvendelser fra naboer som inneholdt påstander om flere ulike forhold, og der påstander og opplysninger dels ble gjentatt og dels ble supplert underveis. En av informantene i Avdeling for byggeprosjekter viste til at i saker der det var mange merknader og klager, kunne det være vanskelig å trekke ut dem det var hold i.

Utenfor byggesak

Ulovligheter som ikke var knyttet til pågående byggesaker, ble i Plan- og bygningsetaten omtalt som «rene ulovlighetssaker». De rene ulovlighetssakene ble fulgt opp av Kundesenteret og av Enhet for byggetilsyn (Teknisk fagavdeling). Etatens kvalitetsstyringssystem inneholdt prosedyrer for saksbehandlingen av rene ulovlighetssaker og beskrev arbeids- og ansvarsfordelingen mellom Kundesenteret og Enhet for byggetilsyn, jf. rutinen «Behandle ulovlighet». Det var Kundesenteret som mottok de aller fleste tipsene om ulovligheter. Unntaket var knyttet til tips om farlige forhold der leder av Kundesenteret i henhold til rutinene skulle sette saken direkte over til Enhet for byggetilsyn. I øvrige saker skulle saksbehandler på Kundesenteret gjøre en første vurdering av tipset, herunder vurdere om saken var tilstrekkelig opplyst, og eventuelt be tipseren om ytterligere opplysninger. Slike brev skulle signeres av leder for Kundesenteret. Ved behov for redegjørelse fra eier eller tiltakshaver skulle «leder ulovlighet», det vil i praksis si en av de to gruppelederne på Enhet for byggetilsyn, godkjenne brev som gikk ut fra etaten. Dersom og når saken var tilstrekkelig opplyst, skulle saksbehandler i Kundesenteret vurdere saken opp mot lov og forskrift og konkludere med anbefalt behandling: unntatt søknadsplikt, unnlatt oppfølging,

orientering om søknadsplikt eller varsel om ulovlighet – skilt og reklame. Konklusjonen skulle alltid godkjennes av Enhet for byggetilsyn («leder ulovlighet»). De skriftlige rutinene hadde rutinebeskrivelser for hvert trinn i denne prosessen, herunder føringer for vurdering av unnlatt oppfølging av ulovlige forhold. Dersom saksbehandlingen av ulovlighetssaken startet hos Enhet for byggetilsyn, skulle saksbehandlingen ifølge prosedyrene starte ved at saksansvarlig skaffet seg oversikt over saken via saksinnsyn, kart, internett og WebMatrikkel. Saksansvarlig skulle dra på befaring ved behov. Deretter skulle det vurderes om forholdet var ulovlig.

Informantene i Kundesenteret og i Enhet for byggetilsyn beskrev en praksis som fulgte disse rutinene. Når saken kom på deres bord, leste saksbehandler gjennom tipset for å avklare hva saken gikk ut på, og vurderte om det handlet om et søknadspliktig tiltak. Deretter sjekket saksbehandlerne arkivet for å avklare regulering og historikken på eiendommen for å se hva det var gitt tillatelse til. I mange saker kom det inn bilder av tiltaket. Kundesenteret innhentet også ytterligere informasjon både fra klager/tipser og eier/tiltakshaver der det var behov for dette. Dette ble gjort for å avklare om tiltaket var søknadspliktig. Dersom det var søknadspliktig og ikke omsøkt, forelå per definisjon en ulovlighet. Dersom man på Kundesenteret var i tvil om det forelå en ulovlighet, ble det tatt kontakt med ulovlighetsteamet i Enhet for byggetilsyn. Enhet for byggetilsyn hadde også ukentlige ulovlighetsmøter der Kundesenteret kunne diskutere saker de var i tvil om var ulovlige, og også dersom de var i tvil om forholdet var slik at det kunne unnlates oppfølging, slik plan- og bygningsloven åpner for dersom ulovligheten er «av mindre betydning». Enhetsleder eller stedfortreder i Kundesenteret kunne også avklare med ulovlighetsteamet i Enhet for byggetilsyn på vegne av Kundesenteret – dette ble ifølge informantene gjort i ganske mange tilfeller.

Når det gjaldt opplysning av saken med befaring eller besiktigelse, hendte det at saksbehandler gjorde dette i tilfeller der etaten hadde liten tiltro til eiers redegjørelse, eller der dokumentene i saken etterlot usikkerhet om forholdet var ulovlig, ifølge informantutsagn. Det var opp til saksbehandler i den enkelte ulovlighetssak å vurdere om de skulle dra ut på befaring eller besiktigelse. Ifølge informantutsagn var det ganske vanlig å gjennomføre befaring eller besiktigelse for å kontrollere at tiltak var tilbakeført i tilfeller der eier ikke hadde gitt opplysninger, eller der det gjenstod usikkerhet.

Kommunerevisjonen har gjennomgått et tilfeldig utvalg av 23 saker der Plan- og bygningsetaten hadde fulgt opp mulige ulovlige forhold utenfor byggesak. Utvalget er trukket fra et grunnlag på 841 saker. Datagrunnlaget og utvalget er nærmere beskrevet i vedlegg 4.

I flertallet av sakene hadde etaten fulgt den praksisen som fulgte av rutinene, og bedt om redegjørelse fra tipser og eier. I åtte av sakene var det noe annerledes (ingen av sakene var avsluttet på undersøkelsestidspunktet):

- I en sak mottok etaten et tips om inngrep og mulig ulovlig utvidelse av hage i friområde. Tipset ble fulgt opp med forenklet stoppordre, pålegg om stans av arbeider og varsel om pålegg og tvangsmulkt. I varslet stod det blant annet at pålegg kunne unngås hvis terrenget ble tilbakeført innen uttalelsesfrist, og at eier selv hadde ansvaret for å underrette Plan- og bygningsetaten. I saken var det imidlertid ikke kommet inn uttalelse fra eier, herunder opplysninger om retting eller tilbakeføring, og etaten hadde ikke gitt pålegg om retting eller fastsatt tvangsmulkt. I forbindelse med samme sak hadde etaten også mottatt tips fra Bymiljøetaten om ulovlig

privatisering av friområde fra naboeiendommen. Til tross for gjentatte purringer fra Bymiljøetaten svarte Plan- og bygningsetaten ikke på Bymiljøetatens henvendelse, og det var ikke dokumentert oppfølging av det ulovlige forholdet på saken. Plan- og bygningsetaten har opplyst at tiltaket – i begge sakene – er vurdert som et «lite tiltak», og at sakene er kategorisert slik at de ikke er gitt prioritet.

- I en annen sak som gjaldt mulig ulovlig sperring av tilgang til et friområde, bestod Plan- og bygningsetatens saksbehandling i å korrespondere med tipser og forklare regelverket. Etaten tok ikke henvendelsen opp med eier og ba heller ikke om redegjørelse. Etaten har opplyst at forholdet er fulgt opp i en annen sak om ulovlig etablering av parkeringsplass. Så vidt Kommunerevisjonen kan se, dreier det seg om en annen del av henvendelsen fra tipseren, og ikke sperringen av friområdet.
- I en sak der Plan- og bygningsetaten mottok tips om en mulig ulovlig oppføring av garasje, ble dette tipset fulgt opp. Etaten mottok også tips om diverse påbygg/tilbygg på eiendommen. Ut over å be tipser sende bilder skjedde det ikke noe på saken. Etaten hadde imidlertid allerede bilder fra tidligere ulovlighetssak på samme adresse. Når det gjaldt tipset om ulovlig oppføring av garasje, ba etaten eier søke om dispensasjon fra kravene til avstand til veg, men etter at søknaden innkom, ble saken ikke tatt til behandling på grunn av manglende dokumentasjon. Etter dette ble ikke ulovlighetssaken om garasjen fulgt opp, der siste aktivitet fra etatens side per april 2019 var 02.11.2017. I tidligere ulovlighetssak hadde etaten etter eiers redegjørelse ikke avklart om tiltakene var søknadspliktige, og eventuelt fulgt videre opp. Etaten har opplyst at saken var kategorisert slik at den ikke var gitt prioritet.
- I en sak mottok Plan- og bygningsetaten tips om terrengendring på to eiendommer. Etaten ba om en redegjørelse, men etter at denne var mottatt, skjedde det tilsynelatende ikke noe. Det fremgikk av saksinnsyn at søknad skulle være mottatt, men dokumentene var ikke registrert på saken. Etaten har opplyst at saken var kategorisert slik at den ikke var gitt prioritet.
- I en sak som gjaldt tips om mulige ulovlig oppførte verandaer, ba Plan- og bygningsetaten om en redegjørelse og fikk svar. Redegjørelsen inneholdt ikke de konkrete opplysningene etaten hadde bedt om, og det fremgikk ikke på undersøkelsestidspunktet om etaten hadde innhentet supplerende informasjon.
- I en sak fulgte etaten opp tips og ba om redegjørelse før saken ble avsluttet. Ny informasjon fra tipser var imidlertid på undersøkelsestidspunktet ikke besvart eller fulgt opp. Etaten har opplyst at saken var kategorisert slik at den ikke var gitt prioritet.
- I en sak gjaldt tipset ulovlig arbeid på fasade og kjeller i en sveitservilla. Forholdet ble tatt opp, men eier hadde ikke svart på etatens henvendelse. Det fremgikk ikke av saken hva som skjedde med tipset. Etaten har opplyst at saken var kategorisert slik at den ikke var gitt prioritet. Det var registrert en byggesak på eiendommen hvor et terrenginngrep ble tatt opp. Nabo ba om befarings. Det ble ikke gjennomført (ikke dokumentert) befarings.
- I en sak mottok etaten tips om mulig ulovlig terrengoppfylling. Etaten ba om redegjørelser fra både eier, tipser og også tilleggsinformasjon fra eier, men etter dette stoppet saken opp uten videre oppfølging. Etaten har opplyst at saken var kategorisert slik at den ikke var gitt prioritet. Det ble opplyst at det burde gjennomføres en befarings før man konkluderte med hvordan saken skulle følges opp.

De 8 sakene der vi har bemerkninger til etatens oppfølging av mulige ulovligheter utenfor byggesak, utgjorde 35 prosent av de 23 sakene. Generalisert til alle saker

innebærer det med 95 prosents sikkerhet at vi vil ha bemerkninger til mellom 19 og 55 prosent av sakene. Nedre grense – 19 prosent – utgjør 160 saker (19 prosent av 841).

3.2.3 Oppfølging av konstaterte ulovlige forhold

I pågående byggesak

Ulovligheter som ikke var til hinder for vedtak, skulle i henhold til Plan- og bygningsetatens rutiner behandles som egen ulovlighetssak og følges opp av Enhet for byggetilsyn, se nedenfor. Ulovligheter som var til hinder for byggesaken, skulle som nevnt følges opp av Avdeling for byggeprosjekter. Etatens system for kvalitetsstyring henviste til rutinen «Behandle ulovlighet» som støtte, se punkt 3.2.2 ovenfor.

Informantene vi snakket med, oppga at ulovligheter ble fulgt opp enten ved at tiltakshaver måtte tilbakeføre tiltaket, eller ved at det ble søkt om, og innvilget, tillatelse til endring. Forholdet måtte bringes i orden på den ene eller andre måte før ferdigattest ble gitt av etaten. Informantene oppga at nektelse av ferdigattest normalt fungerte som et effektivt insentiv for å avslutte den aktuelle ulovlighetssaken.

Dersom Enhet for byggetilsyn ble involvert og det ble gjennomført tilsyn i byggesaken, fulgte etaten ordinære prosedyrer for gjennomføring av tilsyn, med eventuelt stedlig tilsyn, tilsynsrapport og varsel om pålegg om retting. Også Enhet for byggetilsyn skulle gi tiltakshaver mulighet til å omsøke tiltaket.

Blant byggesakene vi har gjennomgått der Plan- og bygningsetaten fulgte opp mulige ulovlige forhold, var det gitt pålegg i én byggesak. Det gjaldt pålegg om stans av arbeidet med oppføring av fire eneboliger med bakgrunn i at de var plassert for høyt i terrenget. Etaten fulgte opp pålegget ved å innhente bekreftelse på stans fra søker og ansvarlig for grunn- og terrengarbeidet og ved å presisere hva som kunne tillates i forbindelse med endringssøknad og tillatelse til endring.

Når det gjelder saksgjennomgang for øvrig, viser vi til redegjørelsen under punkt 3.2.2.

Utenfor byggesak

Hvis det ble konkludert med at det forelå et ulovlig forhold, men konklusjonen var at ulovligheten kunne unnlates oppfølging, skulle Enhet for byggetilsyn i henhold til etatens rutiner sende brev til eier/tiltakshaver der det ble orientert om unnlatt oppfølging, samt at ulovligheten ville forbli registrert på eiendommen med mindre ulovligheten ble brakt i orden (tilbakeført eller omsøkt og gitt tillatelse).

Dersom ulovligheten skulle følges opp, sendte normalt Kundesenteret brev til eier der det ble orientert om at tiltaket var søknadspliktig, og at eier hadde mulighet til å søke om tillatelse eller til å tilbakeføre tiltaket. Det ble også orientert om at saken ville bli overført til ulovlighetsteamet i Enhet for byggetilsyn, som ville følge opp saken videre.

Det var i henhold til etatens rutiner Enhet for byggetilsyn som skulle følge opp konstaterte ulovligheter. Etaten hadde etablert rutiner for arbeidsprosessene og vurderingene som skulle gjøres. Leder for ulovlighet (Enhet for byggetilsyn) skulle først skaffe oversikt over sakens kjerne, kompleksitet samt prioritere. Rutinene inneholdt føringer for prioritering av saken. Dette var knyttet til hvorvidt det dreide seg om farlige forhold, om det forelå et avslag på tiltaket, om annen offentlig myndighet hadde tatt opp

forholdet, eller om det dreide seg om grove ulovligheter. Leder skulle også gi føringer for saksbehandlingen og fordele saken.

Ved konstatert ulovlighet skulle det utformes varsel om pålegg og tvangsmulkt. Det var utarbeidet maler for de ulike vedtaksalternativene: varsel om pålegg og tvangsmulkt, varsel om pålegg og tvangsmulkt for skilt og reklame, varsel om pålegg om tilstandsrapport og sikring, varsel om pålegg om riving samt varsel om pålegg om istandsetting. Det skulle i varslet inntas informasjon om hvordan tiltakshaver/eier kunne omsøke et ulovlig tiltak i ettertid.

Ledere for Enhet for byggetilsyn oppga at enheten prioriterte saker og fordelte sakene på saksbehandlerne. Informantene i Enhet for byggetilsyn oppga at en ulovlighetssak alltid startet med at saksbehandler satte seg inn i saken. Dersom saken var tilstrekkelig opplyst, ble det sendt ut varsel om pålegg og tvangsmulkt. I brevet ble det opplyst om at det var mulig å omsøke det ulovlige forholdet. Når fristen i varslet var gått ut, kontrollerte saksbehandler om det var sendt inn søknad om tillatelse. Hvis dette ikke var gjort, dobbeltkontrollerte saksbehandler at brevet var sendt til rett adressat, og enkelte ganger var det også aktuelt å ringe eier/tiltakshaver. Hvis det var sendt inn søknad om tillatelse, ble ulovlighetssaken stilt i bero i påvente av utfallet av saken i Avdeling for byggeprosjekter. Hvis etaten mottok svar fra tiltakshaver/eier om at tiltaket var tilbakeført, ble dette lagt til grunn. Normalt måtte et slikt svar dokumenteres med bilder eller annen relevant dokumentasjon. Hvis brev fra etaten faktisk var mottatt og forholdet ikke omsøkt, eller dersom tiltakshaver/eier hadde fått avslag på søknaden, ville det normalt bli fattet vedtak om pålegg med frist for retting og tvangsmulkt.

Blant de sakene vi har gjennomgått der Plan- og bygningsetaten fulgte opp mulige ulovlige forhold utenfor byggesak, var det gitt pålegg i to saker. I den ene saken ga etaten blant annet pålegg om stans av arbeider. Det var ikke dokumentert noen oppfølging av pålegget fra etatens side. I den andre saken ga etaten pålegg om retting og vedtak om tvangsmulkt, og eier ble samtidig gitt anledning til å omsøke tiltaket. Etaten mottok deretter en byggesøknad på adressen som den behandlet og avsto. På tidspunktet for vår datainnsamling var avslaget påklaget, og klagesaken var til behandling. Noen ytterligere oppfølging av det opprinnelige pålegget i denne saken var derfor ennå ikke aktuelt.

For saksgjennomgang, se punkt 3.2.2 ovenfor.

3.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Plan- og bygningsetaten hadde i en viss grad etablert rutiner og praksis som bidro til å sikre at saksbehandlerne hadde oversikt over risikofaktorer i byggesaker, samt at disse risikoene ble tatt hensyn til i byggesaker. Saksbehandlerne gjorde også vurderinger av risiko for avvik fra regelverket i den enkelte sak, men vurderingene som ble gjort, var i stor grad basert på den enkelte saksbehandlers erfaringer og i liten grad systematisert. Dette ga risiko for ulik tilnærming til byggesaker og ulikheter i saksbehandlingen, herunder når det gjaldt oppfølgingen av risiko for mulige avvik og ulovligheter.

Etaten hadde også etablert rutiner og praksis for å opplyse og følge opp mulige ulovligheter både i og utenfor pågående byggesaker, herunder å gjennomføre tilsyn i byggesaker. Kommunerevisjonen har imidlertid merket seg at flere kilder oppga at det på grunn av at Enhet for byggetilsyn hadde mye å gjøre, normalt bare var de mest

alvorlige sakene som ble fulgt opp med tilsyn. Dette ga risiko for at ulovligheter ikke ble fulgt opp slik loven forutsetter.

Når det gjaldt oppfølging av mulige ulovligheter i byggesaker, viste gjennomgangen av enkeltsaker tilfeller der Kommunerevisjonen stiller spørsmål ved at stedlig tilsyn ikke ble brukt som anledning til å opplyse tips om mulig ulovlighet, der saksbehandling stoppet opp, eller der det tok svært lang tid før etaten tok tak i tipset. Undersøkelsen viser at det med høy sikkerhet var svakheter ved etatens oppfølging i mer enn 14 prosent av byggesakene med mulige ulovligheter. Dette er etter Kommunerevisjonens vurdering ikke tilfredsstillende.

Videre stiller Kommunerevisjonen spørsmål ved etatens oppfølging og saksbehandling, herunder manglende bruk av stedlig tilsyn eller befaring, i de to undersøkte sakene der ansvarlig søker gjentatte ganger hadde oppgitt feil opplysninger til etaten, og der det var et høyt konfliktnivå. Det er flere forhold som kan indikere at en tettere oppfølging fra kommunens side kunne ha bidratt til en grundigere saksbehandling, blant annet det faktum at etaten har måttet omgjøre egne vedtak. Når det gjelder saken om ulovlig bruk av garasje, vurderer Kommunerevisjonen at bildene som ble fremlagt som dokumentasjon, var lite egnet til å bekrefte tilbakeføring. Etaten hadde heller ikke i ferdigattesten kommentert det faktum at bygget var bygget i strid med tillatelsen når det gjaldt høyde.

Når det gjaldt oppfølging av mulige ulovligheter utenfor pågående byggesaker, viste gjennomgangen at tips i en rekke saker ikke var blitt fulgt opp, uten at det fremgikk hvorfor eller på hvilket grunnlag. Det gjaldt med høy sikkerhet mer enn 19 prosent av tilfellene der etaten ble gjort oppmerksom på mulige ulovligheter utenfor pågående byggesaker.

Når det gjaldt oppfølging av konstaterte ulovligheter, var pålegg ikke blitt fulgt opp i én av tre gjennomgåtte saker der etaten hadde gitt pålegg.

4. Likebehandling og intern kontroll

4.1 Revisjonskriterier

- Plan- og bygningsetaten skal sikre at ulovfestede krav til god forvaltningsskikk ivaretas. Dette omfatter blant annet
 - at det ikke tas utenforliggende hensyn
 - at det ikke foreligger usaklig forskjellsbehandling
- Plan- og bygningsetaten bør sikre at saksbehandlingen er underlagt tilstrekkelig intern kontroll. Dette innebærer blant annet
 - at etaten har rutiner som sikrer nødvendig kvalitetssikring av saksbehandlingen
 - at etaten har rutiner som bidrar til å forebygge korrupsjon, herunder sikrer en forsvarlig fordeling av saker (at ikke tiltakshavere / den som søker, kan få en foretrukken saksbehandler)
- Tilgang til informasjon i Plan- og bygningsetatens systemer skal være i samsvar med tjenstlig behov.
- Plan- og bygningsetaten bør ha etablert tilstrekkelige sikrings- og overvåkningstiltak ved behandling av søknader om dispensasjon.

4.2 Faktabeskrivelse

4.2.1 Likebehandling

Avdeling for byggeprosjekter

Etatens rutiner inneholdt ikke eksplisitt rutiner knyttet til likebehandling i byggesaker, herunder dispensasjonssaker. Heller ikke etatens rutiner for oppfølging av ulovligheter i byggesaker inneholdt slike eksplisitte rutiner. Som redegjort for ovenfor inneholdt imidlertid rutinene en rekke prosedyrer og føringer for saksbehandlingen, blant annet føringer for vurderinger av lovens vilkår for dispensasjon.

Informantene i Avdeling for byggeprosjekter oppga at likebehandling var et tema man var opptatt av, og at saker ble diskutert mye mellom saksbehandlere og med ledere. Med unntak av Enhet for tett by satt alle enheter samlet i samme etasje i åpent landskap. Avdeling for byggeprosjekter hadde også egne jurister som man kunne konferere med. Vi fikk også opplyst at vanlige dispensasjoner ofte hadde vært til avklaring i interne avklaringsfora. Kommunerevisjonen ble også fortalt at saksbehandlere hadde fått tilbakemelding om ulik behandling av saker mellom de ulike enhetene.

Informantene i Avdeling for byggeprosjekter oppga at det ikke fantes noen enkel måte å søke opp tidligere byggesaker og vedtak der etaten hadde behandlet dispensasjoner fra de samme bestemmelsene. Et verktøy for å søke opp relevant praksis i byggesaker var et savn og ville kunne ha bidratt til å lette arbeidet med likebehandling.

Enhetsledere oppga at de leste gjennom alle saker som gikk ut, og at dette var med på å sikre likebehandling. Enhetslederne for de forskjellige enhetene hadde også dialog seg imellom i tillegg til ukentlige avklaringsmøter der alle enhetsledere, avdelingsdirektør og jurist diskuterte vanskelige og prinsipielle saker, og hvor det ble oppgitt at likebehandling var tema. Enhetslederne oppga at de var kjent med at de ofte stod overfor like problemstillinger. Samtidig ble det påpekt at enhetene behandlet et stort antall saker, og at det var mange saksbehandlere, og at det i en slik situasjon kunne være

krevende fullt ut å sikre enhetlig praksis. Klager ble behandlet i Klagesaksforum der både avdelingsdirektør og jurister var til stede.

Det ble videre påpekt at likebehandling kunne innebære krevende vurderinger, og at det også kunne være vanskelig for tiltakshavere å forstå en tilsynelatende ulik behandling.

I en av byggesakene Kommunerevisjonen har gjennomgått, var det søkt om bruksendring av kjeller og deler av loft, oppføring av to takarker og påbygg på eksisterende tilbygg. Tiltaket var avhengig av dispensasjon fra reguleringsplan S-4106, vedtatt i 2004. Dette gjaldt bestemmelsen i § 4-1 om påbygg på eksisterende tilbygg og oppføring av arkoppløft mot veg og § 4-2 om maksimalt tillatte gesimshøyde. Videre var tiltaket avhengig av dispensasjon for plassering av nytt påbygg utenfor regulert byggegrense. Plan- og bygningsetaten avslo søknaden om bruksendring av deler av kjeller, bruksendring av deler av loft, oppføring av to takarker og påbygg på eksisterende tilbygg 16.06.2017. Plan- og bygningsetaten vurderte at ingen av tiltakene tilfredstilte de kvalitetskrav som var stilt i plan- og bygningsloven § 31-1 og reguleringsplanen § 4-3. Etaten anså at boligens uttrykk ville forringes som følge av etablering av takarker og påbygg. Plan- og bygningsetaten avslo videre søknad om dispensasjon fra § 4-1 vedrørende forbud mot oppføring av takarker og § 4-2 vedrørende maksimal gesimshøyde og regulert byggegrense. Saken ble påklaget, og klager påberopte seg blant annet at likebehandlingsprinsippet ikke var overholdt ettersom Plan- og bygningsetaten hadde godkjent tilsvarende arker i naboeiendommer i 2014 etter den samme reguleringsplanen. I oversendelsen av klagesaken til Byrådsavdeling for byutvikling fremhevet Plan- og bygningsetaten at etaten hadde sett grunn til å skjerpe inn praksisen, og vurderte at det ikke var grunnlag for å gi dispensasjon for oppføring av takarker i denne saken utelukkende fordi det tidligere var gitt to dispensasjoner for lignende takarker i samme gate. Etaten viste til Fylkesmannens avgjørelse i en annen sak fra februar 2015 (2014/23254-4 FM-J) hvor Fylkesmannen uttalte følgende:

At kommunen ser det som viktig å føre en strengere dispensasjonspraksis i en mindre utbygget del av hagebyen må anses for et relevant hensyn, og er i tråd med reguleringsplanens intensjon om en begrenset videre utnyttelse. Det er ikke ulovlig å forskjellsbehandle innenfor samme planområdet, så lenge begrunnelsen for det er saklig.

Etaten anså at hensynet til bevaring av byggverk med opprinnelig utforming måtte vektlegges høyt på resterende bygninger i den aktuelle vegen, og ønsket ikke en ytterligere utvanning av reguleringsplanen.

Teknisk fagavdeling – Enhet for byggetilsyn / ulovlighetsteam og Kundesenteret

Heller ikke etatens rutiner for oppfølging av ulovligheter utenfor byggesaker inneholdt eksplisitte rutiner for likebehandling. Etatens rutiner inneholdt blant annet føringer for prioritering av saker, momenter ved vurdering av om saker skulle unnlates oppfølging, mv.

Både i Enhet for byggetilsyn og i Kundesenteret viste flere av informantene til møter – blant annet ulovlighetsmøter og tilsynsmøter – som etter deres vurdering bidro til å sikre likebehandling. Tilsynsmøtene var ifølge etaten obligatorisk for de saksbehandlerne som jobbet med tilsyn, og valgfritt for dem som jobbet med ulovligheter.

Ulovlighetsmøtene var obligatoriske for saksbehandlerne som jobbet med ulovligheter, og valgfritt for ansatte som jobbet med tilsyn. Deltakere fra Kundesenteret kunne møte

hvis de hadde behov for å diskutere saker. Alle ansatte i Enhet for byggetilsyn deltok i disse møtene, og saker ble diskutert. På ulovlighetsmøtene kunne også representanter fra Kundesenteret møte. Tilsynsmøtene ble frem til og med februar 2018 gjennomført ukentlig, men fra mars 2018 hver annen uke. Nytt fra dette tidspunktet var også at saker skulle meldes opp på forhånd. Ulovlighetsmøtene var ukentlige. Det ble også vist til at det var lav terskel for å ta opp saker med kolleger, og til at leders kvalitetssikring av brev som gikk ut, bidro til å sikre likebehandling. Det ble imidlertid påpekt at lederne skulle godkjenne svært mange dokumenter hver uke, og at de derfor ikke hadde kapasitet til å kontrollere alle detaljer.

Det ble videre vist til at saksbehandlerne har et kartotek / en oversikt over fylkesmannsavgjørelser som var søkt organisert på tematikk. Det var ingen enkel måte å søke opp «lignende» saker, og det fantes ikke andre oversikter i etatens systemer. Staten hadde ifølge dem vi snakket med, ikke hatt ressurser til å systematisk gå gjennom praksis for å kontrollere rettsanvendelsen for eksempel i et likebehandlingsperspektiv. Staten har oppgitt at den heller ikke planla å gjøre dette. Dagens praksis med blant annet ulovlighetsmøter var ifølge etaten så langt vurdert som tilstrekkelig.

Informantene påpekte videre at etaten mottok ekstremt mange henvendelser om mulige ulovlige forhold. For å ta tak i de viktigste sakene måtte etaten bruke muligheten de hadde i å unnlate oppfølging av mindre viktige saker. Det ble påpekt at det var mulig å klage på rettsanvendelsesskjønnet når etaten unnlot oppfølging.

I 2018 mottok etaten 39 avgjørelser fra Fylkesmannen i ulovlighetssaker. I 36 av sakene fikk etaten medhold. I to klagesaker fikk etaten delvis medhold, og i en klagesak ble etatens vedtak opphevet. Informantene mente derfor at etaten hadde god kvalitet på vedtakene og beslutningene som ble fattet.

4.2.2 Intern kontroll

Det fremgikk av etatens rutiner at enhetslederne i Avdeling for byggeprosjekter blant annet skulle godkjenne vedtak i byggesaker. Rutinene inneholdt også en egen rutine for enhetslederens fremgangsmåte ved godkjenning av vedtak. Rutinen inneholdt oversikt over kontroller og vurderingstema og konklusjon («Godkjenne vedtak og gebyrskjema»).

Enhetsleder og stedfortredere vi snakket med, oppga at kvalitetssikring i Avdeling for byggeprosjekter ble gjort løpende i dialog med saksbehandlere og når brev skulle godkjennes. Enhetsleder hadde ifølge dem vi snakket med, stor arbeidsbelastning, og en enhetsleder anslo at vedkommende leste gjennom mellom 350 og 450 brev i måneden. Det kunne da skje at det ble gjort feil, eller at noe glapp. De vi snakket med, oppga at de forsøkte å bruke den tiden som var nødvendig, på kvalitetssikring, og at de gikk tilbake til saksbehandler hvis kvaliteten ikke var god nok.

Gjennomgangen av enkeltsaker som Kommunerevisjonen har gjennomført, viste også ulik kvalitet på vedtakene i dispensasjonssakene, se ovenfor i kapittel 2.

Også i Enhet for byggetilsyn skulle gruppelederne kvalitetssikre vurderingene i brevene som gikk ut. Ifølge informantutsagn vurderte gruppelederne om brevet som gikk ut, var informativt, om det var klart beskrevet hva som eventuelt var søknadspliktig, hva eier kunne gjøre for å rette opp forholdet, og at det var benyttet korrekte hjemler i regelverk.

Vi ble også fortalt om sjekkpunkter for brev om unnlatt oppfølging og brev som avsluttet ulovlighetsoppfølgingen.

4.2.3 Tilganger og sikring av informasjon

Plan- og bygningsetaten hadde en skriftlig oversikt over hvilke roller som fantes i saksbehandlingssystemet, og hva de ulike rollene ga tilgang til. Tilganger var dels styrt av hvilken rolle en ansatt var tildelt, og dels av brukerinnstillinger som kunne gi spesielle tilganger til enkeltpersoner, uavhengig av rolle. I Plan- og bygningsetaten var brukerinnstillingene brukt til å gi ledere og deres stedfortredere tilgang til å redigere og elektronisk godkjenne dokumenter.

Plan- og bygningsetaten hadde også en skriftlig oversikt over hvilke personer som var tildelt de ulike rollene. Oversikten som gjaldt per 01.04.2019, viste for eksempel at det i Avdeling for byggeprosjekter og i Enhet for byggetilsyn kun var ledere og deres stedfortredere som var gitt tilgang til redigering og elektronisk godkjenning av dokumenter i saksbehandlingssystemet, i tillegg til relevant avdelingsdirektør med stedfortreder, assisterende etatsdirektør og etatsdirektør.

Plan- og bygningsetaten opplyste at internkontroll av tilganger knyttet til saksbehandler- og arkivrollene i saksbehandlingssystemet skulle gjennomføres hvert tertial i 2019 i henhold til etatsdirektørens føringer. Tidligere var internkontrollen gjennomført kvartalsvis, ifølge etaten. Etaten opplyste at siste kontroll ble gjennomført 15.02.2019. Rapporten fra kontrollen viste at det ble kontrollert om rollene i saksbehandlingssystemet var i samsvar med vedtatte retningslinjer, og om eventuelle fravikelser var dokumentert. Rapporten viste at åtte ansatte var tildelt roller i saksbehandlingssystemet som ikke fulgte av stillingen deres. For seks av disse var fravikelsen dokumentert og begrunnet i egen sak og utgjorde derfor ikke avvik. For to av de ansatte ble fravikelsen regnet som avvik, og disse ble lukket som følge av internkontrollen. Etaten opplyste at den årlig kontrollerte delegering av lederrettigheter i saks-/arkivsystem.

Plan- og bygningsetaten opplyste at tilganger ble opprettet og endret ved at leder godkjente endringer i eget skjema som ble sendt IT-avdelingen. Vi fikk fremlagt eksempler på slike skjemaer. Det var IT-avdelingen som implementerte endringene.

Ifølge Plan- og bygningsetatens rolleoversikt kunne de fleste saksbehandlere i Avdeling for byggeprosjekter kun arbeide med saker og sende dokumenter til godkjenning for egen enhet. I saker der de selv ikke var saksansvarlige, kunne de fleste byggesaksbehandlere kun opprette dokumenter av typen notat og kun opprette utgående dokumenter som svar på innkommende dokumenter som vedkommende hadde fått tildelt dokumentansvar for. Saksbehandlerne i Enhet for byggetilsyn var tildelt videre tilganger. Blant annet kunne de opprette utgående dokumenter i alle saker og fordele og omfordele alle innkommende dokumenter i alle saker til alle. De kunne imidlertid kun sende dokumenter til godkjenning for egen enhet med mindre leder hadde gitt videre rettigheter. Saksbehandlere hadde ikke tilgang til å fordele saker eller godkjenne vedtak.

Det var ledere som hadde tilgang til å fordele saker. Etatens Strategienhet tok månedlig ut en kontrolliste som viste om ledere og stedfortredere hadde fordelt saker til seg selv, og om arkivarer hadde fordelt saker direkte til saksbehandler. Listen ble behandlet på etatsdirektørens månedlige møte med avdelingsdirektørene. Etaten har fremlagt kontrollister og møtereferater fra perioden august–oktober 2018.

Når det gjelder rollen arkivar, hadde 39 personer denne per 15.02.2019, hvorav 30 ansatte i Dokumentsenteret. Rollen arkivar ga blant annet samme tilganger som leder. Ingen av de ansatte med rollen arkivar tilhørte Avdeling for byggeprosjekter eller Enhet for byggetilsyn.

Når det gjaldt administratorrettigheter, var det per 15.02.2019 åtte personer som hadde dette. Disse hadde tilgang til og kunne gjøre alt i alle moduler i systemet. Det gjaldt fire ansatte i Fagsystemenheten, én person hos leverandøren og tre personer i Prosjekt elektroniske tjenester.

Når det gjelder muligheten for å gjøre uautoriserte endringer i innkommende saksdokumenter, for eksempel underlagsmateriale til søknader, var denne ifølge Plan- og bygningsetaten begrenset ved at Dokumentsenteret la dem inn i saken i PDF/A-format, som innebar at dokumentene ikke kunne redigeres i etterkant. I utgående dokumenter var det bare leder som kunne gjøre endringer, i tillegg til vedkommende som hadde opprettet dokumentet. Alle endringer ble ifølge etaten loggført, og alle ansatte hadde lesetilgang til loggene. Ved journalføring av utgående dokumenter ble også de konvertert til PDF/A-format. Endringsloggene var ikke omfattet av etatens internkontrollregime.

4.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Kommunerevisjonen har merket seg at etaten hadde etablert flere rutiner og en praksis som kunne bidra til å sikre likebehandling. Kommunerevisjonen vil likevel bemerke at det at etaten ikke hadde etablert mer systematiske verktøy, for eksempel for å få bedre tilgang til og oversikt over praksis internt i organisasjonen, kunne bidra til økt risiko for forskjellsbehandling. Dette er spesielt viktig i en stor organisasjon med mange ansatte og en stor mengde saker på et område som berører mange innbyggere.

Undersøkelsen og saksgjennomgangen har ikke avdekket klare brudd på likebehandlingsprinsippet. Vi finner likevel grunn til, ut fra et likebehandlingsperspektiv, å stille spørsmål ved behandlingen av saken der det ble gitt avslag på søknad om dispensasjon for blant annet etablering av takarker, gitt at etaten – rett nok etter klage – hadde tillatt flere tilsvarende utbygginger i samme gate, og gitt at eiendommene ikke var vernet. Samtidig erkjenner Kommunerevisjonen at dette er krevende vurderinger.

Etaten syntes å ha etablert rutiner og praksis for kvalitetssikring og intern kontroll av saksbehandlingen. Kommunerevisjonen har imidlertid notert at det var et stort arbeidspress, og at dette kunne gå på bekostning av mulighetene til å kvalitetssikre den enkelte sak.

Når det gjaldt tilganger og sikring av informasjon i dispensasjonssaker, har Kommunerevisjonen lagt til grunn at tilganger til informasjon i Plan- og bygningsetatens systemer skal være i samsvar med tjenstlig behov, og at Plan- og bygningsetaten bør ha etablert tilstrekkelige sikrings- og overvåkningstiltak ved behandling av søknader om dispensasjon. Utsagn fra etaten og stikkprøver av enkelte relevante kontroller som etaten hadde gjennomført, tyder på at Plan- og bygningsetatens praksis var i tråd med revisjonskriteriene. Kommunerevisjonen vil allikevel nevne at

antall personer med vide tilganger syntes betydelig, og ta forbehold om at vi ikke har undersøkt om etatens overvåkning fullt ut kompenserte for risiko knyttet til dette.

5. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger

I denne undersøkelsen har Kommunerevisjonen vurdert om Plan- og bygningsetatens dispensasjonspraksis og oppfølging av mulige ulovligheter i og utenfor byggesaker var tilfredsstillende. Kommunerevisjonen har undersøkt om etaten i tillatelser og avslag om dispensasjon hadde opplyst saken tilstrekkelig, og om lovens vilkår var vurdert. Kommunerevisjonen har også undersøkt om etatens oppfølging av mulige ulovligheter var tilfredsstillende i pågående byggesaker og der etaten ble oppmerksom på mulige ulovligheter utenfor pågående byggesaker. Kommunerevisjonen har videre sett på etatens internkontroll, rutiner for å sikre likebehandling, kontroll av tilganger i saksbehandlingssystemet og sikring av informasjon.

5.1 Konklusjoner

5.1.1 Dispensasjoner

Undersøkelsen har vist at Plan- og bygningsetaten hadde etablert rutiner og praksis som langt på veg kunne sikre at sakene var tilstrekkelig opplyst før vedtak ble fattet. Gjennomgangen av enkeltsaker har avdekket noen mangler ved søknader som etaten tok til behandling. Etaten hadde tatt til behandling søknader der enkelte dispensasjonsforhold ikke var begrunnet. Gjennomgangen viste videre enkelte saker der søknaden om dispensasjon ikke var tilstrekkelig varslet til nabo eller styre i borettslag. Tilsvarende mangler gjaldt med høy sikkerhet mer enn 3 prosent av alle sakene som Plan- og bygningsetaten behandlet.

Plan- og bygningsetaten hadde også etablert rutiner og praksis som i stor grad kunne sikre at lovens vilkår var oppfylt før dispensasjon ble gitt. Lovens vilkår er at hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, ikke blir vesentlig tilsidesatt, og at fordelene ved å gi dispensasjon er klart større enn ulempene etter en samlet vurdering. Kommunerevisjonen har merket seg at gjennomgangen av enkeltsaker viste flere tilfeller der etaten ikke hadde drøftet om begge vilkårene var oppfylt.

Individuelle hensyn skal normalt ikke ha avgjørende vekt i dispensasjonssaker. Kommunerevisjonen har registrert at etaten har tillagt personlige fordeler vekt, for eksempel større plass og økt bokvalitet. I vedtakene som Kommunerevisjonen har sett på, er disse fordelene omtalt på en måte som kan etterlate et inntrykk av at slike hensyn ikke har vært vurdert konsekvent. Videre stiller Kommunerevisjonen spørsmål ved om etatens begrunnelse kan anses tilstrekkelig når den eneste fordelene var knyttet til tiltakshavers personlige forhold, og når ingen mulige ulemper ble drøftet, og når det ble trukket frem som en ulempe at man måtte søke om dispensasjon, eller at en bestemmelse ville bli brutt. Sistnevnte vil gjelde i alle saker der det søkes om dispensasjon, og er ikke knyttet til ulempene i de konkrete sakene.

Samlet sett har Kommunerevisjonen påpekt enkeltforhold i halvparten av de tilfeldig utvalgte sakene. Det tilsier med høy sikkerhet at det var enkelte mangler eller svakheter i en betydelig andel av dispensasjonssakene i småhusprosjekter.

5.1.2 Oppfølging av ulovligheter

Plan- og bygningsetaten hadde i en viss grad etablert rutiner og praksis som bidro til å sikre at saksbehandlerne hadde oversikt over risikofaktorer i byggesaker, samt at disse risikoene ble tatt hensyn til i byggesaker. Saksbehandlerne gjorde også vurderinger av risiko for avvik fra regelverket i den enkelte sak, men vurderingene som ble gjort, var i

stor grad basert på den enkelte saksbehandlers erfaringer og i liten grad systematisert. Dette ga risiko for ulik tilnærming til byggesaker og ulikheter i saksbehandlingen, herunder når det gjaldt oppfølgingen av risiko for mulige avvik og ulovligheter.

Etaten hadde også etablert rutiner og praksis for å opplyse og følge opp mulige ulovligheter både i og utenfor pågående byggesaker, herunder å gjennomføre tilsyn i byggesaker. Kommunerevisjonen har imidlertid merket seg at flere kilder oppga at det på grunn av at Enhet for byggetilsyn hadde mye å gjøre, normalt bare var de mest alvorlige sakene som ble fulgt opp med tilsyn. Dette ga risiko for at ulovligheter ikke ble fulgt opp slik loven forutsetter.

Når det gjaldt oppfølging av mulige ulovligheter i og utenfor byggesaker, viste gjennomgangen av enkeltsaker tilfeller der Kommunerevisjonen stiller spørsmål ved opplysningen av tips, der tips ikke var blitt fulgt opp, der saksbehandling stoppet opp, eller der det tok svært lang tid før etaten fulgte opp tipset. Mangler eller svakheter ved etatens oppfølging gjaldt med høy sikkerhet mer enn 14 prosent av byggesakene med mulige ulovligheter og mer enn 19 prosent av tilfellene der etaten ble gjort oppmerksom på mulige ulovligheter utenfor pågående byggesaker. Dette var etter Kommunerevisjonens vurdering ikke tilfredsstillende.

Når det gjaldt oppfølging av konstaterte ulovligheter, var pålegg ikke blitt fulgt opp i én av tre gjennomgåtte saker der etaten hadde gitt pålegg.

5.1.3 Likebehandling og intern kontroll

Etaten hadde etablert flere rutiner og en praksis som kunne bidra til å sikre likebehandling. Undersøkelsen og saksgjennomgangen har ikke avdekket klare brudd på likebehandlingsprinsippet. Kommunerevisjonen vil likevel bemerke at det at etaten ikke hadde etablert mer systematiske verktøy, for eksempel for å få bedre tilgang til og oversikt over praksis internt i organisasjonen, kunne bidra til økt risiko for forskjellsbehandling. Dette er spesielt viktig i en stor organisasjon med mange ansatte og en stor mengde saker på et område som berører mange innbyggere.

Etaten syntes å ha etablert rutiner og praksis for kvalitetssikring og intern kontroll av saksbehandlingen. Kommunerevisjonen har imidlertid notert at det var et stort arbeidspress, og at dette kunne gå på bekostning av mulighetene til å kvalitetssikre den enkelte sak.

Når det gjaldt tilganger og sikring av informasjon i dispensasjonssaker, tyder utsagn fra etaten og stikkprøver av enkelte relevante kontroller som etaten hadde gjennomført, på at Plan- og bygningsetatens praksis var i tråd med revisjonskriteriene. Antall personer med vide tilganger syntes imidlertid betydelig. Kommunerevisjonen har ikke undersøkt om etatens overvåkning fullt ut kompenserte for risiko knyttet til dette.

5.2 Oppsummering av analyse av utfall i dispensasjonssaker

Kommunerevisjonen har også gjennomført en statistisk analyse av utfall i dispensasjonssaker for å beskrive kjennetegn ved sakene som i større grad fikk innvilget dispensasjon.

Med utgangspunkt i om lag 2600 førstegangsvedtak i dispensasjonssaker har Kommunerevisjonen undersøkt om ulike kjennetegn ved dispensasjonssakene gjorde at

det var mer eller mindre sannsynlig at det ble gitt dispensasjon. Når det gjaldt type bygg, var dispensasjoner mest sannsynlige for bygg med mange boenheter, næringsbygg og spesielt bygg til kulturformål og offentlige tjenester. Det syntes videre ikke å være noen sterk sammenheng mellom sannsynligheten for å få dispensasjon på en tomt og dispensasjoner gitt på andre adresser i området. Hva angår beliggenhet, var dispensasjoner mest sannsynlige på prosjekter i de østre sentrumsbydelene og relativt mindre sannsynlige i de ytre vestre bydelene, med bydel Nordstrand.

5.3 Anbefalinger

Til Plan- og bygningsetatens dispensasjonsbehandling anbefaler Kommunerevisjonen at etaten iverksetter tiltak for å sikre

- at begrunnet søknad foreligger for alle dispensasjonsforhold som tas til behandling, og at det i nabovarslene opplyses om behovet for dispensasjon
- at vedtak begrunnes med tilstrekkelig og relevant drøfting av vilkårene for dispensasjon

Til Plan- og bygningsetatens oppfølging av mulige ulovligheter anbefaler Kommunerevisjonen at etaten

- vurderer tiltak for å sikre en systematisk tilnærming til risikofaktorer i byggesaker
- vurderer tiltak for å sikre at mulige og konstaterte ulovligheter i og utenfor byggesaker følges tilstrekkelig opp

Til Plan- og bygningsetatens saksbehandling i byggesaker og ulovlighetssaker anbefaler Kommunerevisjonen at etaten

- vurderer ytterligere tiltak for å sikre likebehandling og tilstrekkelig kvalitetssikring

Kommunerevisjonen anbefaler Byrådsavdeling for byutvikling å følge opp undersøkelsens funn og anbefalinger i styringsdialogen med Plan- og bygningsetaten.

6. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering

6.1 Byråd for byutvikling

6.1.1 Byrådets uttalelse

Kommunerevisjonen mottok byråd for byutviklings uttalelse 03.06.2019. Byråden hadde ikke innvendinger til undersøkelsens metode, kilder, data eller endelige revisjonskriterier.

Byråden viste til den oppfølgingen Plan- og bygningsetaten redegjorde for i sin uttalelse og varslet at hun ville holde seg orientert om etatens oppfølging gjennom virksomhetsstyringen.

Byråden skrev at hun støtter kommentarene som fremkom i Plan- og bygningsetatens uttalelse.

Kommunerevisjonen viser for øvrig til byrådets uttalelse som i sin helhet er vedlagt rapporten (vedlegg 6).

6.1.2 Kommunerevisjonens vurdering

Kommunerevisjonen legger til grunn at byråden for byutvikling vil følge opp Plan- og bygningsetatens varslede tiltak i styringsdialogen med etaten. Byrådets varslede tiltak er i så måte relevant til Kommunerevisjonens anbefaling.

Kommunerevisjonen viser for øvrig til delkapittel 6.2 nedenfor der Plan- og bygningsetatens uttalelse gjengis og kommenteres.

6.2 Plan- og bygningsetaten

6.2.1 Etatens uttalelse

Kommunerevisjonen mottok Plan- og bygningsetatens uttalelse 24.05.2019. Etaten hadde ikke innvendinger til undersøkelsens metode eller data. Når det gjelder revisjonskriteriene, kommenterte etaten at Kommunerevisjonen og Plan- og bygningsetaten kom frem til en omforent forståelse av revisjonskriteriene etter visse uenigheter.

Etaten viste til at forvaltningsrevisjonen har temaer som er komplekse og som går detaljert inn i lovanvendelse og lovfortolkning. Plan- og bygningsetaten kunne ikke si seg enig i alle kommentarer som fremkommer i rapporten.

Etaten kommenterte også dialogen med Kommunerevisjonen om rapportens faktabeskrivelse. Den kommenterte at Plan- og bygningsetaten kunne ønske både i denne revisjonen og for fremtidige revisjoner, en utvidet dialog i tilknytning til faktaverifikasjonen. Etaten anførte at en dialogfase knyttet til faktaverifikasjonen ville kunne avklare enkeltelementer og gi mulighet for å gå enda dypere inn i de evalueringer og tanker Kommunerevisjonen hadde gjort seg, noe som igjen ville være til hjelp i etatens forbedringsarbeid.

Resten av Plan- og bygningsetatens uttalelse dreide seg om Kommunerevisjonens anbefalinger.

Kommunerevisjonen har anbefalt etaten å iverksette tiltak for å sikre at begrunnet søknad foreligger for alle dispensasjonsforhold som tas til behandling, og at det i nabovarslene opplyses om behovet for dispensasjon. Plan- og bygningsetaten varslet ikke tiltak til anbefalingen. Etaten anførte at det i loven er et absolutt krav til grunnlagt dispensasjonssøknad, men at kravene til begrunnelse i selve søknaden ikke er veldig strenge. Etaten skrev videre at det holder at det i søknaden sies noe om hva det søkes om dispensasjon fra, og hvorfor det søkes om dispensasjon, og henviste til Pedersen m.fl. (2011) *Plan- og bygningsrett* (Oslo: Universitetsforlaget), side 215–216. Etaten skrev så «PBE kan ikke se at det foreligger funn i de sakene som er gjennomgått av revisjonen som strider mot etatens plikter i relasjon til søknad om dispensasjon eller nabovarsling.»

Kommunerevisjonen har videre anbefalt etaten å iverksette tiltak for å sikre at vedtak begrunnes med tilstrekkelig og relevant drøfting av vilkårene for dispensasjon. I uttalelsen skrev etaten blant annet «Vi forstår at Kommunerevisjonen mener det ikke er tilstrekkelig kun å medta det som anses som vesentlige fordeler og ulemper.» Etaten varslet at den med det aller første ville gå nærmere inn på lovanvendelsen i relasjon til dispensasjoner i lys av de funn og kommentarer som fremkommer i Kommunerevisjonens rapport. Etaten skrev at den ser at det er viktig at den så fort som mulig avklarer mulige endringer når det gjelder opplæring og veiledning. Etaten viste videre til at den ganske nylig hadde igangsatt et arbeid for å se nærmere på grunnlaget i klagesaker, og at det ville være naturlig at den også trekker inn det som er påpekt i rapporten i det prosjektet.

Til Plan- og bygningsetatens oppfølging av mulige ulovligheter har Kommunerevisjonen anbefalt etaten å vurdere tiltak for å sikre en systematisk tilnærming til risikofaktorer i byggesaker. Etaten varslet at den på bakgrunn av anbefalingen ville vurdere tiltak for ytterligere å forbedre den systematiske tilnærmingen til risikofaktorer i byggesaker.

Kommunerevisjonen har videre anbefalt etaten å vurdere tiltak for å sikre at mulige og konstaterte ulovligheter i og utenfor byggesaker følges tilstrekkelig opp. Etaten kommenterte i den forbindelse at det er viktig å påpeke at ingen av de sakene som er gjennomgått under dette punktet i denne revisjonen er avsluttet og at de alle er plassert inn i en gruppe med lav risiko. Etaten viste videre til at det er etablert nye rapporteringsverktøy som gir bedre oversikt og lettere oppfølging. Etaten skrev at den forventet at fokus og endringer rundt ulovlighetsoppfølgingen ville få effekt på saksbehandlingstiden innen utgangen av 2019. Etaten varslet at den, i lys av sakene som er trukket frem i denne revisjonen, ville vurdere om det bør gjøres endringer i den foreliggende tilsynsstrategien og kommunikasjonslinjene mellom Enhet for byggetilsyn og Avdeling for byggeprosjekter.

Til sist har Kommunerevisjonen anbefalt etaten å vurdere ytterligere tiltak for å sikre likebehandling og tilstrekkelig kvalitetssikring. Etaten varslet at den ville vurdere ytterligere tiltak for å sikre likebehandling og kvalitetssikring. Etaten viste til at det ville være naturlig å se på muligheten for å bygge opp registre knyttet til ulike sakstyper eller fagfelt. Videre ville etaten se nærmere på sikring og kontroll av tilgang.

Kommunerevisjonen viser for øvrig til Plan- og bygningsetatens uttalelse som i sin helhet er vedlagt rapporten (vedlegg 7).

6.2.2 Kommunerevisjonens vurdering

Til etatens innledende kommentarer

Kommunerevisjonen har prosedyrer og en etablert praksis for å ha dialog med reviderte virksomheter om revisjonskriteriene. Kommunerevisjonen sender utkast til revisjonskriterier til de reviderte, typisk i et notat som gjør rede for kildene og utledningen, og vurderer deretter eventuelle innspill fra virksomhetene og om revisjonskriteriene eller utledningen av dem bør endres. Det er ikke uvanlig at dialogen om enkelte revisjonskriterier går i flere runder, både skriftlig og i møter, før Kommunerevisjonen og reviderte virksomheter kommer frem til en omforent forståelse. I denne forvaltningsrevisjonen gjelder det revisjonskriteriet om saksbehandlers oversikt over risikofaktorer i byggesaker, jf. kapittel 3. Med hensyn til det kriteriet kan Kommunerevisjonen slutte seg til Plan- og bygningsetatens oppsummering av dialogen, og legger til grunn at rapportens vurderinger og konklusjoner bygger på omforente revisjonskriterier.

Plan- og bygningsetaten skrev at den ikke kunne si seg enig i alle kommentarer som fremkommer i rapporten. Kommunerevisjonen har også gjennom dialogen om faktabeskrivelsen og ved ferdigstillingen av rapport til uttalelse registrert at etaten ville kunne være uenig i noen av Kommunerevisjonens vurderinger. I dette kapittelet kommenterer Kommunerevisjonen tilfeller der etaten har nevnt spesifikke forhold den er uenig i. Det gjelder spesielt begrunnelse og nabovarsling av søknader om dispensasjon, som omtales nedenfor.

Plan- og bygningsetaten kommenterte dialogen i forbindelse med verifiseringen av rapportens faktabeskrivelse. Det er en fast del av Kommunerevisjonens undersøkelser at reviderte enheter bes verifisere faktabeskrivelsen, men dialogen rundt verifiseringen kan organiseres noe ulikt fra undersøkelse til undersøkelse. I denne forvaltningsrevisjonen fikk Plan- og bygningsetaten den samlede faktabeskrivelsen til verifisering 05.04.2019 og denne ble supplert med enkelte beskrivelser 23.04.2019. Plan- og bygningsetaten ga 28.04.2019 skriftlige merknader til faktabeskrivelsen, i tillegg til supplerende dokumentasjon og opplysninger. Kommunerevisjonen og Plan- og bygningsetaten hadde også korrespondanse om rapportens faktabeskrivelse i dagene før ferdigstillingen av rapport til uttalelse 10.05.2019. Som tidligere nevnt, viste dialogen at Plan- og bygningsetaten ville kunne være uenig i noen av Kommunerevisjonens vurderinger. Kommunerevisjonen er åpen for å utvide dialogen om verifiseringen av fakta i fremtidige forvaltningsrevisjoner av Plan- og bygningsetaten. Kommunerevisjonen mener det er hensiktsmessig å vurdere punktet konkret i dialogen rundt den enkelte undersøkelse.

Til etatens kommentarer til anbefalingen vedrørende begrunnelse og nabovarsling av dispensasjonssøknader

Plan- og bygningsetaten har ikke varslet tiltak til Kommunerevisjonens anbefaling om å iverksette tiltak for å sikre at begrunnet søknad foreligger for alle dispensasjonsforhold som tas til behandling, og at det i nabovarslene opplyses om behovet for dispensasjon.

Begrunnet søknad

Etter Kommunerevisjonens syn har rapporten avdekket noen mangler ved søknader som etaten tok til behandling, blant annet at enkelte dispensasjonsforhold ikke var begrunnet (jf. delkapittel 2.3.1 og 2.4). Kommunerevisjonens vurdering er basert på observasjoner gjort i 2 av 20 tilfeldig valgte dispensasjonssaker. Plan- og bygningsetaten er uenig i Kommunerevisjonens vurdering av de to sakene. Det er derfor grunn til å presisere hva Kommunerevisjonen har basert sine vurderinger på.

Det springende punktet synes å være hvilke krav man stiller til begrunnelsen i en søknad om dispensasjon. Plan- og bygningsetaten anfører at kravene ikke er veldig strenge og at det holder at det i søknaden sies noe om hva det søkes om dispensasjon fra og hvorfor det søkes om dispensasjon. Etaten viser i den forbindelse til Pedersen m.fl. (2011).

I Pedersen m.fl. (2011, s. 215) står det vedrørende søknad om dispensasjon:

Søknaden skal være begrunnet. Ved særskilt søknad følger det av § 19-1 første ledd første punktum. Inngår søknaden i byggesaken skal det ifølge § 21-2 første ledd tredje punktum fremgå av søknaden om det søkes om dispensasjon, og ifølge sak § 5-4 tredje ledd bokstav k), må søknaden opplyse om hvilke bestemmelser det søkes dispensasjon fra, og en begrunnelse for at betingelsene i pbl § 19-2 eller § 31-2 fjerde ledd anses oppfylt (vår uthevelse).

Når Kommunerevisjonen har vurdert søknadene i enkeltsaker, har det vært lagt til grunn at det ikke er tilstrekkelig kun å oppgi at det søkes om dispensasjon, hvilke bestemmelser det gjelder, og gi opplysninger om hvordan tiltaket vil bryte den eller de aktuelle bestemmelsene. Kommunerevisjonen har lagt til grunn at det i søknaden i tillegg må vises til en eller flere grunner til at Plan- og bygningsetaten kan (og i søkers øyne bør) gi dispensasjon. Når det gjelder delen av dispensasjonssøknaden der søker viser til grunner for å gi dispensasjon, har Kommunerevisjonen ikke lagt til grunn noen krav til form. Kommunerevisjonen har ikke lagt til grunn strengere krav enn Pedersen m.fl. (2011), som også viser til at en dispensasjonssøknad må ha en begrunnelse for at betingelsene for å kunne gi dispensasjon er oppfylt.

I de to sakene der etaten er uenig i Kommunerevisjonens vurdering, har Kommunerevisjonen basert vurderingene på opplysninger om saksbehandlingen som fremkommer i saksdokumenter som er offentlig tilgjengelige via Plan- og bygningsetatens internettløsning for innsyn i byggesaker (Saksinnsyn). Etaten har ikke vist til dokumentasjon fra andre kilder når det gjelder de to sakene.

Nabovarsling

Etter Kommunerevisjonens syn har rapporten også avdekket noen mangler ved søknader som etaten tok til behandling, ved at dispensasjonssøknaden ikke var nabovarslet eller styret i borettslaget ikke informert om dispensasjonsbehovet i 2 av 20 tilfeldig valgte dispensasjonssaker. Plan- og bygningsetaten er uenig i Kommunerevisjonens vurdering av de to sakene.

I den ene saken var det innhentet samtykke fra styre i borettslag, men det var ikke dokumentert at styret var informert om behovet for dispensasjon. Selv om styret i eget borettslag ikke representerer naboer eller gjenboere i lovens forstand, er det etter Kommunerevisjonens vurdering rimelig å legge til grunn når styrets uttalelse kreves for å realitetsbehandle en byggesøknad, at styret også bør orienteres om behovet for dispensasjon.

I den andre saken var det krav om nabovarsling, men ikke sendt ut nabovarsel med opplysninger om behovet for dispensasjon. Kommunerevisjonen har lagt til grunn at en dispensasjonssøknad skal være nabovarslet før den realitetsbehandles, uavhengig av om behandlingen fører til avslag eller innvilgelse.

Også i disse to sakene har Kommunerevisjonen basert vurderingene på opplysninger om saksbehandlingen som fremkommer i saksdokumenter som er offentlig tilgjengelige via Plan- og bygningsetatens internettløsning for innsyn i byggesaker (Saksinnsyn). Staten har ikke vist til dokumentasjon fra andre kilder når det gjelder de to sakene.

Til etatens uttalelse til Kommunerevisjonens øvrige anbefalinger

Til Kommunerevisjonens anbefaling vedrørende etatens begrunnelse av vedtak om dispensasjon, kommenterte etaten «Vi forstår at Kommunerevisjonen mener det ikke er tilstrekkelig kun å medta det som anses som vesentlige fordeler og ulemper.» Kommunerevisjonen vil presisere at det i undersøkelsen er lagt til grunn at relevante fordeler og ulemper skal fremgå. Normalt vil disse også være de vesentligste. Plan og bygningsetaten har for øvrig varslet tiltak som er relevante til Kommunerevisjonens anbefaling.

Plan- og bygningsetaten har også varslet tiltak som er relevante til Kommunerevisjonens øvrige anbefalinger, men har ikke angitt et tidsperspektiv for disse.

Referanser

Byrådssak 1057/08 *Overordnet rammeverk for god intern kontroll i Oslo kommune*

Byrådssak 1105/13 *Oslo kommunes Instruks for informasjonssikkerhet*

Byrådssak 1070/15 *Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune*

LOV-1967-02-10: Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

LOV-1992-09-25-107: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

LOV-2008-06-27-71: Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

LOV-2018-06-15-38: Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven)

Ot.prp. nr. 39 (1993–1994) Om lov om endringer i Plan- og bygningsloven

Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)

Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen)

Sivilombudsmannen, *Melding for året 2002*, Dokument 4 (2002–2003)

Sivilombudsmannen, *Melding for året 2006*, Dokument 4 (2006–2007)

Sivilombudsmannen, *Melding for året 2007*, Dokument 4 (2007–2008)

Sivilombudsmannen, *Melding for året 2009*, Dokument 4 (2009–2010)

Tabelloversikt

Tabell 1 Frekvensfordeling tillatelse	65
Tabell 2 Frekvensfordeling type bygg	65
Tabell 3 Frekvensfordeling type tiltak	66
Tabell 4 Beskrivende statistikk geografisk nærhet	66
Tabell 5 Frekvensfordeling geografisk plassering	66
Tabell 6 Frekvensfordeling dispensasjon avstand fra veg	67
Tabell 7 Regresjonsmodeller, logitkoeffisienter med standardfeil	68
Tabell 8 Søkeord til søk etter ulovlighetsoppfølging i byggesaker	70
Tabell 9 Utvalgte temaer i temamodell med 30 temaer – de 50 mest definerende ordene	74

Figuroversikt

Figur 1 Sannsynlighet for dispensasjon, ulike typer bygg	13
Figur 2 Sannsynlighet for dispensasjon, ulike typer tiltak	13
Figur 3 Sannsynlighet for dispensasjon, nærhet til andre dispensasjoner	14
Figur 4 Sannsynlighet for dispensasjon, geografisk plassering	14
Figur 5 Sannsynlighet for dispensasjon fra bestemmelse om avstand fra veg	15
Figur 7 Histogram, tillatelser med dispensasjon utnyttelsesgrad, fordeling av sannsynligheten tilordnet tema 9 og 22	75

Vedlegg 1 Revisjonskriterier

Dispensasjon

Dispensasjoner innebærer at regelverket fravikes etter en konkret vurdering av enkeltsaker.

I plan- og bygningsloven kapittel 19 åpnes det for varige eller midlertidige dispensasjoner fra bestemmelser fastsatt i eller i medhold av loven.

Bestemmelsene i plan- og bygningsloven kapittel 19 bygger på en avveining mellom forutberegnelighet i regelanvendelsen og behovet for å kunne treffe vedtak som gir gode og hensiktsmessige løsninger i enkeltsaker.

Plan- og bygningsloven § 19-2 presiserer hva som er relevante hensyn i dispensasjonsvurderingen, og inneholder et krav om kvalifisert interesseovervekt for å innvilge dispensasjon.

Søknad

Dispensasjon krever grunnlagt søknad, jf. plan- og bygningsloven § 19-1 første punktum. Andre og tredje punktum omhandler når det foreligger varslingsplikt overfor naboer. Der loven § 21-3 krever nabovarsel ved byggesøknad, er det ikke nødvendig med separat nabovarsel for dispensasjonssøknadens del. Det samme gjelder når søknaden åpenbart ikke berører naboens interesser. Forvaltningsloven § 17 fastslår også at forvaltningsorgan skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.

Det kan søkes om dispensasjon fra alle krav til tiltaket som følger av

- gjeldende planer (kommuneplan, kommunedelplaner, reguleringsplaner (både områdereguleringer og detaljreguleringer) og bebyggelsesplaner)
- plan- og bygningsloven
- bestemmelser med hjemmel i plan- og bygningsloven

Videre kan det dispenseres fra byggegrenser mot veg etter vegloven § 29.

Det kan også dispenseres fra byggeforbudet i marka. Markaloven har egne bestemmelser om dispensasjon.

Dispensasjonsvedtaket

a) Vilkår for å innvilge dispensasjon – hensyn ved dispensasjonsvurderingen

Det er to vilkår som begge må være oppfylt for at dispensasjon kan innvilges, jf. plan- og bygningsloven § 19-2 andre ledd:

1. Hensynet bak bestemmelsen det søkes om dispensasjon fra, må ikke bli vesentlig tilsidesatt. Heller ikke hensynet bak formålsbestemmelsen i plan- og bygningsloven § 1-1 kan være vesentlig tilsidesatt ved tiltaket.
2. Fordelene ved dispensasjonen må være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering.

Både lovens generelle formålsbestemmelse og de formål som den enkelte lovbestemmelse eller planbestemmelse er bærer av, vil være sentrale for vurderingen av

dispensasjonssøknader. Individuelle forhold knyttet til søkerens person vil derimot normalt ikke være tungtveiende i dispensasjonssøknader.

Ved dispensasjon skal det i henhold til plan- og bygningsloven § 19-2 tredje og fjerde ledd legges særlig vekt på

- dispensasjonens konsekvenser for helse, miljø, jordvern, sikkerhet og tilgjengelighet ved dispensasjon fra loven og forskrift til loven
- statlige og regionale rammer og mål ved dispensasjon fra planer
- negativ uttalelse fra statlig eller regional myndighet ved dispensasjon fra planer, lovens bestemmelser om planer eller forbudet mot tiltak i strandsonen

Ad første kulepunkt: Formålet er å hindre at det gjennom dispensasjoner åpnes for løsninger som er til nevneverdig skade for slike hensyn. At det skal legges vekt på hensynet til helse og tilgjengelighet, betyr ikke at rent personlige behov hos dispensasjonssøker kan tillegges særlig vekt, for eksempel slik at en rullestolbruker vil kunne få dispensasjon for et tiltak som ellers er i strid med gjeldende planer.

Hovedregelen etter § 7 i plan- og bygningsloven fra 1985 var at denne typen individuelle hensyn ikke ble tillagt avgjørende vekt, jf. ovenfor, og det følger av forarbeidene til den gjeldende loven at bestemmelsen i tredje ledd ikke tar sikte på å endre rettstilstanden på dette punkt, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008), side 242, hvor departementet uttaler:

Bestemmelsen åpner for at det i saker hvor det foreligger helt spesielle sosialmedisinske, personlige og menneskelige hensyn, kan slike hensyn tillegges vekt. Det understrekes at slike hensyn normalt ikke har avgjørende vekt i dispensasjonssaker etter plan- og bygningsloven.

Ad andre kulepunkt: At denne type rammer og mål skal tillegges særlig vekt, betyr likevel ikke at dette er de eneste relevante skjønnsmomenter, eller at de alltid skal være utslagsgivende. Her som ellers må kommunen foreta en avveining av de kryssende hensyn som gjør seg gjeldende.

Ad tredje kulepunkt: Bestemmelsen henger sammen med plikten til å forelegge en dispensasjonssøknad for de aktuelle myndighetene før dispensasjonen gis, jf. § 19-1. For at det skal kunne anses å foreligge en «negativ uttalelse», må uttalelsen gi klart uttrykk for at myndigheten motsetter seg dispensasjonen. Det bør også angis hvilke konkrete forhold i søknaden som strider mot det mandat vedkommende myndighet er gitt, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008), side 243.

Bestemmelsen inneholder ikke et forbud mot at en kommune gir dispensasjon på tvers av en negativ uttalelse fra en berørt statlig eller regional myndighet. Dersom dispensasjon gis på tross av en slik negativ uttalelse, kan imidlertid den aktuelle statlige eller regionale myndigheten påklage vedtaket etter § 1-9 tredje ledd. Dersom en kommune jevnlig gir dispensasjoner i strid med uttalelser fra statlig eller regional myndighet, vil det også kunne medføre at kommunen blir fratatt deler av sin dispensasjonsmyndighet, jf. § 19-4 andre ledd.

b) Fritt «kan»-skjønn

Av uttrykket «kan» følger det at ingen har krav på dispensasjon. Det forvaltningsrettslige forbudet mot usaklig forskjellsbehandling kan imidlertid tenkes å få betydning i

denne sammenheng. Dersom ni av ti hytteeiere i samme felt har fått dispensasjon fra en reguleringsplanbestemmelse om takvinkel, kan det bli å anse som et ugyldig vedtak dersom den siste hytteeieren får avslag på en tilsvarende dispensasjonssøknad. Eksemplet illustrerer hvilke problemer kommuner kan komme opp i hvis de er liberale med å gi dispensasjoner i stedet for å ajourføre gjeldende planer. I en uttalelse inntatt i Sivilombudsmannens årsmelding 2007, side 314 (Somb-2007-85), har imidlertid Sivilombudsmannen tatt avstand fra en fylkesmannsuttalelse om at man «kan hevde at saken tenderer mot at kommunen hadde en rettsplikt til å innvilge dispensasjon når man først hadde innvilget dispensasjon i C-saken». Sivilombudsmannen sa seg uenig i dette og presiserte at likebehandlingshensyn ikke alene kan utgjøre grunnlag for en dispensasjon. (Se i denne forbindelse også uttalelsene i Sivilombudsmannens årsmelding 2002, side 320 (Somb-2002-72), Sivilombudsmannens årsmelding 2006, side 279 (Somb-2006-71), og Sivilombudsmannens årsmelding 2009, side 318 (Somb-2009-79).)

På denne bakgrunn legges følgende kriterier til grunn:

- Plan- og bygningsetaten skal sikre at dispensasjonssaken er tilstrekkelig opplyst før vedtak fattes, herunder sørge for at det foreligger en begrunnet søknad om dispensasjon og tilfredsstillende nabovarsling.
- Plan- og bygningsetaten skal sikre at lovens krav er oppfylt før det fattes vedtak om å innvilge dispensasjon. Dette innebærer
 - å vurdere om hensynet bak bestemmelsen det søkes om dispensasjon fra, eller hensynet til formålet i plan- og bygningsloven § 1-1 blir vesentlig tilsidesatt
 - å foreta en samlet vurdering av om fordelene ved dispensasjonen er klart større enn ulempe

Plan- og bygningsetatens oppfølging av mulige ulovlige forhold

Plan- og bygningsetaten kan bli oppmerksom på mulige ulovligheter på ulike måter: gjennom saksbehandling av byggesaker, ved tilsyn eller ved at etaten kan motta tips om ulovlige forhold i eller utenfor pågående byggesaker.

Ansvar i byggesaker og etatens vurderinger av risiko

I henhold til plan- og bygningsloven § 1-1 tredje ledd skal byggesaksbehandling etter loven «[...] sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak. Det enkelte tiltak skal utføres forsvarlig».

Plan- og bygningsloven fra 2008 viderefører tidligere lovs ansvarsregler. Formålet med bygningskontrollen var og er å sikre det offentliges interesser i at bygningene holder god standard og beskytter brukerne mot skade og ulempe, se Ot.prp. nr. 39 (1993–1994), side 64:

Bygningsmyndighetenes behandling av søknaden innebærer ingen garanti fra bygningsmyndighetenes side om at søknaden på alle punkter tilfredsstiller lov og forskrift. Behandlingen tar sikte på å ivareta en samfunnsmessig oppgave og skal i utgangspunktet ikke kunne påberopes av tiltakshaver senere når feil og mangler oppdages.

Det er tiltakshaver som har det hele og fulle ansvar overfor bygningsmyndighetene for at alle deler av tiltaket er i samsvar med de krav plan- og bygningslovgivningen setter til tiltaket. Tiltakshavers ansvar gjelder også når han har videreført ansvar til ansvarlig

foretak, men det ligger i systemet at bygningsmyndighetene retter sine pålegg til foretaket. Det påligger tiltakshaver å fremskaffe de nødvendige ansvarsretter.

Plan- og bygningsloven inneholder regler om plikt til tilsyn i byggesaker, jf. plan- og bygningsloven § 25-1. Et slikt tilsyn kan bidra til å avdekke ulovligheter i byggesaker. I Ot.prp. nr. 45 (2007–2008), side 334, fremhever departementet at bestemmelsen er utformet som en generell norm. Det er ikke slik at bestemmelsen pålegger kommunen en plikt til å undersøke alle byggesaker for å vurdere om det foreligger ulovligheter. § 25-1 andre ledd andre punktum konkretiserer tilsynsplikten i to ulike situasjoner: Kommunen «skal» føre tilsyn ved allerede gitte pålegg og når den blir oppmerksom på ulovligheter ut over bagatellmessige forhold.

Alternativet om at kommunen blir «oppmerksom» på ulovligheter ut over bagatellmessige forhold, forutsetter at kommunen foretar en skjønnsmessig vurdering av tiltakets lovlighet, for eksempel etter henvendelser fra berørte naboer. I Ot.prp. nr. 45 (2007–2008), side 157, uttaler imidlertid departementet at det bør foreligge «klart ulovlige og alvorlige forhold» for at tilsynsplikten skal utløses etter dette alternativ. Bestemmelsen i andre punktum viser den nære sammenhengen mellom tilsyn og ulovlighetsoppfølging, jf. § 32-1 om kommunens plikt til å forfølge ulovligheter. Tilsynet etter kapittel 25 består her i å undersøke det ulovlige forhold med sikte på å utferdige pålegg eller sanksjoner etter kapittel 32, jf. Ot.prp. nr. 45 (2007–2008), side 334. Resultatet av tilsynet kan også være andre former for reaksjoner, for eksempel avslag på søknad om tillatelse eller ferdigattest.

Begrensningene i Plan- og bygningsetatens ansvar for å undersøke potensielle ulovligheter i byggesaker fritar allikevel ikke etaten fra et visst ansvar for å ha et bevisst forhold til risikoen for ulovligheter i den enkelte byggesak. I Byrådssak 1070/15 *Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune* nevnes blant annet myndighetsutøvelse og saksbehandling som et av områdene med «[...] høy iboende risiko, som ledere på alle nivåer kontinuerlig må vektlegge i virksomhetsstyringen». Instruksen fastsetter at virksomhetsleders risikostyring og internkontroll skal ivaretas løpende i planlegging, gjennomføring og oppfølging og tilpasses virksomhetens risikonivå og egenart. Byggesakers risikonivå og egenart preges blant annet av at det kan være store verdier i spill, og at det er en kjent utfordring at tiltakshavere, søkere og utførere kan nærme seg eller krysse grensene for hva som er tillatt.

Risikostyring og internkontroll skal være integrert i virksomhetsstyringen, jf. instruksens kapittel 5. Virksomheten skal gjennomføre risikovurderinger av mål og arbeidsprosesser og ha et bevisst forhold til hvilket risikonivå som kan og bør aksepteres. Instruksen fastsetter videre at det løpende skal vurderes behov for risikoreduserende tiltak og kontrollaktiviteter.

På denne bakgrunn synes det etter Kommunerevisjonens vurdering rimelig å legge til grunn at Plan- og bygningsetaten bør sikre at saksbehandlerne har oversikt over risikofaktorer i byggesaker, og at disse faktorene tas hensyn til i saksbehandlingen.

Kommunerevisjonen legger følgende kriterium til grunn:

- Plan- og bygningsetaten bør sikre at saksbehandlerne har oversikt over risikofaktorer i byggesaker, og at disse faktorene tas hensyn til i saksbehandlingen.

Med «risikofaktorer» menes forhold som kan føre til at tiltak ikke blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak.

Tilsyn

Ulovligheter kan avdekkes gjennom tilsyn. Tilsyn kan videre, som påpekt ovenfor, være et virkemiddel for å følge opp mistanke om ulovligheter. Regler om tilsyn finnes i plan- og bygningsloven kapittel 25 og kapittel 31.

Tilsyn i byggesaker

Det følger av plan- og bygningsloven § 25-1 at kommunen har plikt til å føre tilsyn i byggesaker med at tiltaket gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser og bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven. Nærmere bestemmelser om tilsyn er gitt i byggesaksforskriften kapittel 15. I høringsnotatet til byggesaksforskriften av 23. juni 2009, side 7, beskrives tilsynsfunksjonen slik:

Tilsyn er et viktig virkemiddel for etterlevelse av regelverket og skal i tillegg til å avdekke ulovligheter, virke forebyggende. Tilsyn skal gi grunnlag for bedre dialog mellom partene i byggesaker. Utstrakt tilsynsvirksomhet vil bidra til forbedring av kvaliteten på byggverk.

Det kommunale tilsynet må ses i sammenheng med de øvrige oppgavene som påhviler kommunen i byggesaker, nærmere bestemt saksbehandling og ulovlighetsoppfølging, jf. kapittel 21 og 32.

Det er ikke noe skarpt skille mellom saksbehandling og tilsyn, jf. Kommunal- og regionaldepartementets tolknings- og prinsipputtalelse av 22. oktober 2007 (Sak nr. 2007/1998) om skillet mellom saksbehandling og tilsyn etter loven av 1985. Saksbehandlingen er i utgangspunktet begrenset til de overordnede krav og rammer som er nedfelt i lov, forskrift og arealplan. Tilsynsfunksjonen gir derimot kommunen adgang til å granske alle detaljene i et tiltak, forutsatt at man er innenfor plan- og bygningslovens anvendelsesområde. Kommunen har ikke ansvar for løsninger eller svikt i tiltaket, men den kan for eksempel avhjelpe avvik ved å gi pålegg om stans eller retting.

Det er heller ikke, som vist til ovenfor, noe skarpt skille mellom tilsyn og ulovlighetsoppfølging, jf. § 25-1 andre ledd andre punktum som fastslår at tilsynsplikten også omfatter oppfølging av ulovligheter.

Loven gir ingen klare kriterier eller mål for omfanget av tilsynet ettersom dette i stor grad vil avhenge av ressurser, fagkompetanse og kapasitet i kommunen, jf. Ot.prp. nr. 45 (2007–2008), side 159 og 334. Ut over den nærmere angitte tilsynsplikt som følger av andre ledd, vil det være opp til kommunen å avgjøre i hvilke saker og på hvilke områder det skal føres tilsyn, jf. § 25-2 første ledd.

Tilsynsplikten er avgrenset til «byggesaker». Tilsynsplikten gjelder i utgangspunktet for alle typer tiltak etter plan- og bygningsloven, uavhengig av om tiltaket er søknadspliktig eller ikke, og uavhengig av om det forestås av foretak med ansvarsrett eller av tiltakshaver selv, jf. Ot.prp. nr. 45 (2007–2008), side 334. Tilsynet kan gjelde alle forhold i en byggesak, både formelle og materielle krav, herunder ansvarsregler. Kommunen kan også føre tilsyn med produkter til byggverk innenfor rammen av § 29-7.

Tilsynsplikten er begrenset til de krav som følger av plan- og bygningslovgivningen, slik at kvalitetskrav som følger av annen lovgivning eller av privatrettslige kontrakter, ikke er omfattet av bestemmelsen, jf. Ot.prp. nr. 45 (2007–2008), side 154 og 334.

Tilsynets omfang og innhold

Plan- og bygningsloven § 25-1 andre ledd første punktum fastslår at kommunen skal føre tilsyn i et slikt omfang at den kan avdekke regelbrudd. Som det fremgår av de generelle kommentarene til bestemmelsen, kan tilsyn gå over i ulovlighetsoppfølging.

Det er ingen klar grense mellom de to virkemidlene. Bestemmelsene om tilsyn og ulovlighetsoppfølging er likevel basert på noe ulike hensyn. Mens ulovlighetsoppfølging nødvendigvis vil ha en reparerende funksjon, kan tilsyn også ha en preventiv funksjon, jf. Ot.prp. nr. 45 (2007–2008), side 160 og 334. Etter § 32-1 plikter kommunen å forfølge «overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven». Overtredelse av plan- og bygningslovgivningen, eventuelt rapportering eller mistanke om dette er derimot ikke et vilkår for å gjennomføre tilsyn. Kommunen kan gjennomføre tilsyn på grunnlag av for eksempel statistisk tilfeldig utvelging eller særskilte innsatsområder.

Ut over tilsynsplikten som følger av § 25-1, avgjør kommunen selv hvilke saker og på hvilke områder det skal føres tilsyn. Tilsynet gjennomføres på den måte, i det omfang og med den intensitet som kommunen finner hensiktsmessig, ref. plan- og bygningsloven § 25-2. Tilsynet kan gjelde både de formelle og de materielle kravene til tiltaket, herunder reglene om ansvarsrett. Det kan i tråd med dette skilles mellom dokumentasjonstilsyn (gjennomgang av søknader, samsvarserklæringer mv.), inspeksjonstilsyn (tilsyn på byggeplassen) og foretakstilsyn (tilsyn med de ansvarlige foretakene), jf. kommentarene til andre punktum nedenfor.

Kommunen kan føre tilsyn når som helst i løpet av byggesaken, det vil si frem til byggesaken avsluttes med utstedelse av ferdigattest, jf. § 21-10 første ledd. I tillegg fastslår § 25-2 andre ledd at kommunen kan føre tilsyn inntil fem år etter at ferdigattest er utstedt.

I Ot.prp. nr. 45 (2007–2008), side 335, uttaler departementet at kommunen bør kunne føre tilsyn etter at ferdigattest er utstedt, slik at den kan vurdere om tillatelse eller ferdigattest er gitt på grunnlag av feil faktum, noe som igjen kan medføre at vedtaket omgjøres som ugyldig. Når det gjelder tiltak hvor det ikke utstedes ferdigattest, for eksempel midlertidige tiltak eller tiltak som er unntatt fra saksbehandling, fremholder departementet at kommunen kan føre tilsyn etter ferdigstillelse.

Tilsyn med eksisterende byggverk

Plan- og bygningsloven § 31-7 fastslår at Plan- og bygningsetaten

kan føre tilsyn med eksisterende arealer og byggverk for å påse at det ikke foreligger ulovlig bruk eller andre ulovlige forhold etter denne lov som kan medføre fare eller vesentlig ulempe for person, eiendom eller miljø. Tilsyn kan likevel bare føres der det er grunn til å anta at det foreligger forhold som nevnt, eller det skal vurderes pålegg etter §§ 31-3 og 31-4.

Departementet har i Ot.prp. nr. 45 (2007–2008), side 351, lagt til grunn at det ikke kan stilles for strenge krav til hvilke indikasjoner som skal foreligge. Departementet uttaler at det må være tilstrekkelig at det etter kommunens skjønn er en reell mulighet for at det

kan være aktuelt med pålegg. Dette må i så fall oppfattes slik at det ikke kreves sannsynlighetsovervekt for at pålegg vil bli utfallet. Dette harmonerer imidlertid ikke så godt med selve ordlyden der bruken av uttrykket «anta» leder i retning av at det må foreligge sannsynlighetsovervekt. Departementet uttaler samme sted i forarbeidene at bestemmelsen ikke kan brukes «slik at kommunen kan få adgang til alle byggverk for å undersøke tilstanden».

Opplysning av saken

Forvaltningsloven § 17 fastslår at forvaltningsorgan skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Også for den del av de offentlige tjenesteytelser som ikke er enkeltvedtak, må prinsippet langt på veg finne anvendelse.

På denne bakgrunn legges følgende kriterier til grunn:

- Når Plan- og bygningsetaten blir oppmerksom på mulige ulovligheter, herunder får tips eller henvendelser om dette, skal etaten sørge for at forholdet blir tilstrekkelig opplyst.
- Plan- og bygningsetaten skal føre tilsyn
 - når etaten blir oppmerksom på ulovligheter ut over bagatellmessige forhold («klart ulovlige og alvorlige forhold» i byggesaker)
 - ved allerede gitte pålegg

Oppfølging av påviste ulovligheter

Plan- og bygningsloven kapittel 32 inneholder regler om kommunens plikt til å forfølge ulovligheter. § 32-1 fastslår at kommunen skal forfølge overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. Som nevnt er det nær sammenheng mellom lovens regler om ulovlighetsoppfølging og reglene om tilsyn.

Plikten gjelder «overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven». Dette omfatter både prosessuelle bestemmelser (saksbehandlingsregler) og materielle bestemmelser, herunder planbestemmelser. Det er ikke noe vilkår at overtredelsen er vesentlig, men for overtredelser av «mindre betydning» kan kommunen avstå fra forfølging i medhold av unntaksbestemmelsen i andre ledd. En form for ulovlighetsoppfølging som i praksis forekommer hyppig, er at kommunen, når det avdekkes et ulovlig tiltak, ber om at det i etterkant inngis nødvendig søknad, herunder dispensasjonssøknad.

Saksbehandlingsregler

Plan- og bygningsloven § 32-2 første ledd fastslår at den ansvarlige skal varsles før pålegg gis, tvangsmulkt vedtas eller forelegg utferdiges, og gis anledning til å uttale seg innen en frist som ikke skal være kortere enn tre uker. Forhåndsvarsel skal gis skriftlig.

Hvem som er «den ansvarlige», følger av plan- og bygningsloven kapittel 23.

§ 32-2 andre ledd første punktum foreskriver at forhåndsvarslet må opplyse om de sanksjoner som kan være aktuelle. Et varsel om mulig pålegg om retting vil ikke være gyldig i forhold til et senere vedtak om stans eller tvangsmulkt.

Andre punktum krever at forhåndsvarslet også skal opplyse om at pålegg som ikke etterkommes innen fristen, vil kunne følges opp med forelegg som kan få samme virkning som rettskraftig dom, jf. § 32-6.

Plan- og bygningsloven § 32-3 gir plan- og bygningsmyndigheten hjemmel til å gi pålegg om stansing av ulovlig arbeid, opphør av ulovlig bruk eller virksomhet og retting av ulovlige forhold. Pålegget kan eksempelvis gå ut på å stanse et byggearbeid som er påbegynt uten nødvendig tillatelse, eller som går ut over rammene i den gitte tillatelse, det kan gå ut på opphør av en bruk eller virksomhet som er iverksatt i strid med plan, eller riving eller endring av ulovlig gjennomført tiltak.

Et pålegg etter § 32-3 vil være et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. Andre ledd foreskriver at det alltid skal settes en frist for pålegg etter § 32-3, jf. § 32-4 om adgangen til å gi pålegg med øyeblikkelig virkning. Oversittes fristen uten at pålegget er etterkommet, vil eventuell tvangsmulkt som er fastsatt samtidig med pålegget, jf. tredje punktum nedenfor, påløpe uten ytterligere varsel.

Følgende kriterium legges til grunn:

- Plan- og bygningsetaten skal forfølge overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven med mindre overtredelsen er av mindre betydning. Dette innebærer blant annet
 - å gi den ansvarlige anledning til å søke om tillatelse
 - å gi den ansvarlige pålegg om retting av det ulovlige forhold, opphør av bruk og forbud mot fortsatt virksomhet samt stansing av arbeid
 - å sette en frist for oppfyllelse
 - eventuelt samtidig med pålegget fastsette tvangsmulkt
 - eventuelt å ilegge overtredelsesgebyr

Internkontroll

I henhold til kommuneloven § 20 *Kommunerådets og fylkesrådets ansvar og myndighet* skal byrådet påse at de saker som legges frem for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at de vedtak som er truffet, blir iverksatt. Byrådet skal også sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og for at den er gjenstand for betryggende kontroll.

Bestemmelsen fastslår altså byrådets overordnede ansvar for internkontroll i kommunen.

Byrådssak 1057/08 *Overordnet rammeverk for god intern kontroll i Oslo kommune* fastslår kommunens regelverk for god intern kontroll. Intern kontroll skal være en integrert del av mål- og resultatstyringen og skal bidra til å sette de faktorer som har størst betydning når det gjelder måloppnåelse, i fokus, samt prioritere å tilpasse tiltak og aktiviteter som sikrer tilfredsstillende gjennomføring av tjenesteleveranser og myndighetsutøvelse.

Det er virksomhetens leder som har det direkte ansvaret for å etablere og gjennomføre tilstrekkelige og hensiktsmessige kontrolltiltak i sin virksomhet. Virksomhetsleder har plikt til å innrapportere hvordan tilsynsansvaret og delegert myndighet blir utøvet i virksomheten, etter instruks utarbeidet av byrådet, jf. bystyremelding 2/95.

Internkontrollsystemet skal tilpasses risiko og vesentlighet i virksomheten.

Formålet med internkontrollsystemet er å bidra til måloppnåelse gjennom å gjøre ledelsen i stand til å håndtere usikkerhet med tilhørende risikoer og muligheter på en

effektiv måte, forhindre styringssvikt, feil og mangler samt forebygge korrupsjon og misligheter. Internkontroll er en integrert prosess i mål- og resultatstyringen som utformes for å gi rimelig grad av sikkerhet for

- målrettet og effektiv tjenesteproduksjon og drift blant annet med vekt på at måloppnåelse og resultater er i henhold til fastsatte mål og resultatkrav, og at vesentlige risikoer og avvik forebygges, avdekkes og korrigeres i nødvendig utstrekning
- pålitelige økonomi- og styringsdata samt økonomiforvaltning med særlig vekt på at virksomheten er organisert på en betryggende måte som sikrer at alle aktiviteter og handlinger utføres i samsvar med gjeldende lover, regler og retningslinjer, og at korrupsjon og misligheter forebygges og avdekkes
- etterlevelse av lover, regler og retningslinjer

God internkontroll oppnås gjennom å utvikle og iverksette systemer, rutiner og tiltak med vekt på virkemidler som: styrings- og kontrollmiljø, risikovurderinger, kontrollaktiviteter, informasjon og kommunikasjon og oppfølging, jf. byrådssaken kapittel 4.

Byrådssak 1070/15 *Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune* fastslår at risikostyring og internkontroll skal ivaretas løpende i planlegging, gjennomføring og oppfølging av virksomheten og tilpasses virksomhetens risikonivå og egenart.

Alle virksomheter skal ha etablert rutiner for å overholde lover og regelverk, og alle virksomheter skal ha eller innhente tilstrekkelig kompetanse til å ivareta korrekt saksbehandling. Risikostyring og internkontroll skal være integrert i virksomhetsstyringen, jf. instruksens kapittel 5. Byrådssak 1070/15 *Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune* fastsetter at virksomhetsleder skal gjennomføre vedtak fattet i overordnede organer innen vedtatte ressursrammer og gjeldende lover og regler, rapportere avvik til overordnet nivå, iverksette korrigerende tiltak og melde fra om forhold av betydning for oppnåelse av mål og overholdelse av lov og regelverk.

Risikostyring og internkontroll skal ivaretas løpende i planlegging, gjennomføring og oppfølging og tilpasses virksomhetens risikonivå og egenart.

Alle virksomheter skal ha etablert rutiner for å overholde lover og regelverk, og alle virksomheter skal ha eller innhente tilstrekkelig kompetanse til å ivareta korrekt saksbehandling.

Ledere på alle nivåer – i særlig grad virksomhetslederne – har et ansvar for å sørge for nødvendig samordning, herunder ta initiativ og legge til rette for gjensidig tilpasning innen og mellom virksomheter for å nå felles mål.

Virksomheten skal gjennomføre risikovurderinger av mål og arbeidsprosesser og ha et bevisst forhold til hvilket risikonivå som kan og bør aksepteres.

Instruksen fastsetter videre at risikovurderinger skal dokumenteres og følges opp i styringsdialogen mellom nivåer og internt i virksomhetene. Det skal løpende vurderes behov for risikoreduserende tiltak og kontrollaktiviteter. System for internkontroll skal etableres, dokumenteres og følges opp i tråd med rammeverk for internkontroll i Oslo kommune, tilpasset virksomhetens risikonivå og egenart.

På denne bakgrunn legges følgende kriterium til grunn:

- Plan- og bygningsetaten bør sikre at saksbehandlingen er underlagt tilstrekkelig intern kontroll. Dette innebærer blant annet
 - at etaten har rutiner som sikrer nødvendig kvalitetssikring av saksbehandlingen
 - at etaten har rutiner som bidrar til å forebygge korrupsjon, herunder sikrer en forsvarlig fordeling av saker (at ikke tiltakshavere / den som søker, kan få en foretrukken saksbehandler)

Krav til saksbehandlingen av dispensasjoner og ulovlige forhold

Utenforliggende hensyn

Læren om utenforliggende hensyn er et ulovfestet prinsipp som innebærer at et i og for seg innholdsmessig sett lovlig forvaltningsvedtak vil kunne bli kjent ugyldig hvis det kan påvises at det er trukket inn et hensyn som ikke skulle vært tillagt vekt ved vurdering, slik at det er mulig at dette har blitt avgjørende for utøvelsen av forvaltningsskjønnet i den aktuelle saken.

Likhetsprinsippet – forbud mot usaklig forskjellsbehandling

Likhetsprinsippet er et ulovfestet prinsipp om at like tilfeller skal behandles likt i den grad ikke relevante hensyn begrunner forskjellsbehandling. Det er altså tillatt å forskjellsbehandle så lenge forskjellsbehandlingen er saklig begrunnet.

Følgende kriterium legges til grunn:

- Plan- og bygningsetaten skal sikre at ulovfestede krav til god forvaltningsskikk ivaretas. Dette omfatter blant annet
 - at det ikke tas utenforliggende hensyn
 - at det ikke foreligger usaklig forskjellsbehandling

IT-kontroll

Personvernforordningen, som er gjennomført i norsk lov gjennom personopplysningsloven som trådte i kraft 20. juli 2018, sier følgende i artikkel 5 punkt 1 f knyttet til det å ha autorisert tilgang:

Personopplysninger skal behandles på en måte som sikrer tilstrekkelig sikkerhet for personopplysningene, herunder vern mot uautorisert eller ulovlig behandling og mot utilsiktet tap, ødeleggelse eller skade, ved bruk av egnede tekniske eller organisatoriske tiltak («integritet og konfidensialitet»).

Ifølge kommunens instruks for virksomhetsstyring, byrådssak 1070/15, punkt 5.7.1, skal informasjonssikkerhetsarbeidet i kommunen baseres på klar fordeling av roller og ansvar internt i virksomheten og overfor databehandlere, intern leverandør og eventuelle andre instanser som ivaretar informasjonssikkerhetsoppgaver for virksomheten.

Oslo kommunes Instruks for informasjonssikkerhet (byrådssak 1105/13), punkt 5.3 (Tilgangskontroll), slår fast at all tilgang til informasjon og systemer i Oslo kommune skal være i samsvar med tjenstlig behov. Det stilles blant annet krav til vurdering av tiltak for godkjenning av tildeling, endring og avslutning av ulike tilganger, sikring av bærbart utstyr og sikring av tilgangskontroller blant annet for informasjon som krever særskilt konfidensialitetsbeskyttelse.

Videre, i instruksens punkt 5.5 om drift av systemer og IKT-infrastruktur, fremkommer det blant annet at informasjonsbehandlingsutstyr og lagringsmedier må sikres mot

uautorisert tilgang. Videre fremgår det at det må etableres tilstrekkelig overvåkning av systemer for å forebygge, oppdage og redusere skade som følge av feil, manipulering og uautoriserte handlinger.

For at Plan- og bygningsetaten skal kunne nå målene sine, er det blant annet avgjørende at etatens informasjonsbehandling er pålitelig. Informasjonssikkerhet handler blant annet om å sikre at informasjon ikke blir kjent for uvedkommende, og at informasjonen og informasjonsbehandlingen er korrekt og pålitelig, herunder at den ikke blir endret utilsiktet eller av uvedkommende.

Kommunerevisjonen legger følgende kriterier til grunn:

- Tilgang til informasjon i Plan- og bygningsetatens systemer skal være i samsvar med tjenstlig behov.
- Plan- og bygningsetaten bør ha etablert tilstrekkelige sikrings- og overvåkningstiltak ved behandling av søknader om dispensasjon.

Ad første kulepunkt: Kommunerevisjonen vil belyse revisjonskriteriet ved å undersøke om Plan- og bygningsetaten har oversikt over hvilke roller som finnes i aktuelt IT-system, og hva de gir tilgang til, hvordan rollene er fordelt, etatens oppfølging av tilgangene og fordelingen av brukeradministrasjonsrollen.

Ad andre kulepunkt: Kommunerevisjonen vil belyse revisjonskriteriet ved å undersøke logger i aktuelt IT-system, etatens oppfølging av loggene og eventuelle kompenserende tiltak. Oppmerksomheten vil primært rettes mot muligheten for endringer i dispensasjonsvedtak eller i grunnlagsmaterialet for dispensasjonsvedtak.

Vedlegg 2 Metode

Generelt om forvaltningsrevisjon

De sentrale delene av en forvaltningsrevisjon er beskrevet i Standard for forvaltningsrevisjon fra Norges Kommunerevisorforbund (RSK 001 *Standard for forvaltningsrevisjon*). Disse delene er like for alle forvaltningsrevisjoner. Kort oppsummert bestemmer kontrollutvalget problemstillingen i sin bestilling til Kommunerevisjonen. Kommunerevisjonen utleder relevante revisjonskriterier for problemstillingen. Kriteriene er målestokken som vi holder den reviderte enhet opp mot. For å svare på spørsmålet om enheten når de gitte målene, samler vi inn relevante data som vi bearbeider og analyserer. Dette gir oss et faktagrunnlag som vi vurderer opp mot revisjonskriteriene. Vurderingene leder frem til Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger.

Beskrivelse av prosjektgjennomføring

Kommunerevisjonen har rettet undersøkelsen mot Plan- og bygningsetaten. Vi sendte oppstartsbrev om undersøkelsen til byråden for byutvikling og Plan- og bygningsetaten 15.11.2018. Vi gjennomførte et oppstartsmøte med Byrådsavdeling for byutvikling og Plan- og bygningsetaten 30.11.2018. Vi ga en muntlig presentasjon av Kommunerevisjonens vurderinger og konklusjoner til Byrådsavdeling for byutvikling og Plan- og bygningsetaten 07.05.2019.

Data og metode

Analyse av enkeltsaker

Vår gjennomgang av enkeltsaker har vært en kilde til sentrale revisjonsbevis i denne undersøkelsen. Vi har valgt ut og gjennomgått saksdokumenter i til sammen 66 byggesaker og saker med ulovlighetsoppfølging utenfor byggesak. Utvalget er dels gjort tilfeldig, dels skjønnsmessig og dels som følge av tekstgraving («text mining») i dokumentene. I vedlegg 4 og 5 beskriver vi utvalgsmetodene i mer detalj. Her beskriver vi hvordan vi har jobbet med dokumentgjennomgangen.

Til gjennomgang av dispensasjonssakene har vi tatt utgangspunkt i en liste med spørsmål som skulle besvares for å kunne beskrive Plan- og bygningsetatens opplysning av sakene og vurdering av lovens vilkår for dispensasjon. Spørsmålene inkluderte om det forelå en begrunnet søknad for dispensasjon, om etaten hadde anmodet tiltakshaver/søker om å søke om dispensasjon, om dispensasjonen var tilfredsstillende nabovarslet, om etaten drøftet om hensynet bak bestemmelsen ville bli vesentlig tilsidesatt, og om etaten drøftet fordeler og ulemper ved å gi dispensasjon og gjorde en samlet vurdering. Sentrale dokumenter inkluderte byggesøknader, nabovarsler, vedtak og korrespondanse mellom tiltakshaver/søker og Plan- og bygningsetaten. Vi har brukt den samme listen med spørsmål i alle dispensasjonssakene slik at hver sak skulle kunne vurderes etter like kriterier.

Til gjennomgang av oppfølgingen av mulige ulovlige forhold i og utenfor byggesak har vi tatt utgangspunkt i en annen liste med spørsmål. Den inkluderte spørsmål om hvordan etaten var blitt oppmerksom på det mulige ulovlige forholdet, hva saksbehandler hadde gjort for å opplyse saken, og hvordan eventuelle ulovligheter var fulgt videre opp. For å skaffe oversikt over disse sakene ble det viktig å etablere tidslinjer med utgangspunkt i sakens dokumenter. Flere ulike dokumenter var sentrale

for å belyse disse sakene, og i flere tilfeller var det nødvendig å referere til og lese dokumenter også i andre saker (ulovlighetssaker eller byggesaker) på den samme adressen.

Intervjuer

I tillegg til analyse av enkeltsaker har det vært viktig å intervju ansatte i Plan- og bygningsetaten om deres arbeid med byggesaksbehandling og ulovlighetsoppfølging. Vi har gjennomført intervjuer med

- avdelingsdirektør i Avdeling for byggeprosjekter
- en enhetsleder i Avdeling for byggeprosjekter
- to saksbehandlere i Avdeling for byggeprosjekter, begge også stedfortredere for sine enhetsledere
- to gruppeledere i Enhet for byggetilsyn
- en saksbehandler i Enhet for byggetilsyn
- gruppeleder ved Kundesenteret
- en saksbehandler ved Kundesenteret

Intervjuene var semistrukturert. Det vil si at vi på forhånd hadde bestemt oss for noen spørsmål vi ville ta opp, men at respondentene fikk anledning til å legge vekt på de temaene de selv mente var viktigst for Kommunerevisjonens problemstilling.

Andre dokumenter

I tillegg til dokumenter knyttet til enkeltsaker har vi gjennomgått en rekke andre dokumenter for å belyse problemstillingene. Sentrale dokumenter har inkludert Plan- og bygningsetatens skriftlige rutiner og maler slik de fremkom av etatens kvalitetsstyringssystem. Kvalitetsstyringssystemet gir informasjon om hvordan etaten ønsker at saksbehandlingen skal gjøres, og dels om hvilken veiledning og hvilke retningslinjer som stilles til rådighet.

Gyldighet og pålitelighet

Kommunerevisjonens kvalitetssikring av datagrunnlaget omfatter at vi har vurdert dataenes validitet (gyldighet) og reliabilitet (pålitelighet). Gyldighet refererer til hvor godt man klarer å måle det man har til hensikt å måle eller undersøke. Pålitelighet refererer til hvor nøyaktig innsamlingen av data har vært. Denne undersøkelsen bygger på data fra ulike datakilder og er gjennomført med ulike metoder.

Her trekker vi frem utfordringer ved datainnsamlingen og analysene og beskriver hvordan vi har håndtert dem.

Undersøkelsen bygger i stor grad på manuell lesing av dokumenter i enkeltsaker etter forhåndsdefinerte kontrollskjemaer. Forhold som ville kunne true gyldigheten og påliteligheten av en slik gjennomgang, inkluderer 1) kontrollskjemaer som fører til skjeve utvalg og fortolkninger av opplysninger i dokumentene, 2) at relevante dokumenter overses, og 3) at ulike saksbehandlere hos Kommunerevisjonen tolker dokumentene ulikt. Vi har håndtert slike forhold som følger: I alle tilfeller der vi omtaler enkeltsaker, har vi opplyst Plan- og bygningsetaten om saksnummer slik at etaten, i forbindelse med verifiseringen av fakta, har kunnet komme med innvendinger til våre fortolkninger og henvise til dokumenter eller komme med supplerende dokumenter. I tilfeller der vi har sett at eventuelle dokumenter som vi ikke har vært kjent med, ville kunne påvirke vurderingen av sakene, har vi bedt Plan- og

bygningsetaten om å oversende slike dokumenter. Vi har avstemt våre ulike saksbehandleres fortolkninger av dokumentene ved å drøfte fortolkningsspørsmål løpende internt.

Når det gjelder vårt utvalg av byggesaker der Plan- og bygningsetaten ble gjort oppmerksom på mulige ulovlige forhold, er det tatt fra en oversikt over saker som vi har etablert selv ved å gjøre stikkordssøk i alle byggesaksdokumenter i undersøkelsesperioden. Selve utvalgsmetoden er nærmere beskrevet i vedlegg 4. En utfordring ved stikkordssøk er at mulige treff begrenses av søkeordene som er valgt. Det er mulig at Plan- og bygningsetaten ble gjort oppmerksom på mulige ulovligheter i byggesaker som ikke har kommet med i vår oversikt fordi korrespondansen inneholdt andre ord og fraser enn dem vi har søkt etter. Dette vil da være saker som ikke har kunnet komme med i vårt tilfældighetsutvalg for å opplyse etatens ulovlighetsoppfølging. I vedlegg 4 viser vi til at vi har gjort et arbeid med å validere søkeordene. Når det gjelder eventuelle skjevheter som følge av at saker ikke har kommet med, er vår vurdering at slike skjevheter vil gå i etatens favør og derfor ikke føre til for strenge vurderinger fra Kommunerevisjonens side. Dette kommer av at søkeordene inkluderer ord som var vanlige i dokumenter som etaten selv produserte i forbindelse med at den fulgte opp mulige ulovlige forhold, og av at vårt estimat av antall saker med mangler ved ulovlighetsoppfølgingen heller vil være for lavt enn for høyt.

Flere av utvalgene av enkeltsaker er tilfældighetsutvalg med det formål å kunne generalisere om eventuelle funn. Utvalgene er forventningsrette, som betyr at det hverken er mer eller mindre sannsynlig at et utvalg inneholder en høyere andel saker med avvik enn det som finnes i alle sakene det trekkes fra. Allikevel er det usikkert hvor nært det enkelte tilfældighetsutvalg speiler alle saker. Vi har håndtert dette ved å tallfeste usikkerheten, dels ved å velge et sikkerhetsnivå (som regel 95 prosent) og dels ved å gjengi nedre og øvre grenser for hvilke intervaller eventuelle funn lar seg generalisere til.

Når vi har gjennomført intervjuer, har vi renskrevet notatene i referater som skal gjengi det vi har blitt fortalt. For å forsikre at vi gjengir utsagn på korrekt måte, har alle intervjureferater blitt verifisert av dem som ble intervjuet. Den samlede faktabeskrivelsen er verifisert av Plan- og bygningsetaten.

Dataenes gyldighet og pålitelighet er vurdert og kvalitetssikret internt i Kommunerevisjonen. Kvalitetssikringen er foretatt av andre personer enn de som har samlet inn og behandlet dataene. Kommunerevisjonen har kvalitetssikret at revisjonskriteriene er relevante for undersøkelsens problemstillinger. Vi har kvalitetssikret at det innhentede datagrunnlaget er relevant og dekkende for kriteriene det skulle vurderes opp mot, og for undersøkelsens vurderinger og konklusjoner.

Vedlegg 3 Regresjonsanalyse av dispensasjonsvedtak

I delkapittel 2.1 har vi oppsummert enkelte resultater fra en regresjonsanalyse av tillatelser og avslag i dispensasjonssaker. Nedenfor beskriver vi datagrunnlaget og metoden.

Utgangspunktet for datasettet har vært en oversikt over alle byggesaker der ett eller flere av følgende vedtak ble fattet i toårsperioden juli 2016–juni 2018: rammetillatelse, tillatelse til tiltak, endringstillatelse eller avslag. Det utgjorde totalt 11 447 ulike byggesaker. Vi har kun gått videre med byggesakene der Plan- og bygningsetaten behandlet en dispensasjonssøknad. Disse har vi identifisert med en oversikt over byggesaker der etaten hadde fakturert for dispensasjonsbehandling som en del av byggesaksgebyret. Det gjaldt 28 prosent av byggesakene, altså totalt 3204 dispensasjonssaker.

Slik har vi tilrettelagt de ulike variablene som inngår i analysen:

Tillatelse

Tillatelse er en dikotom variabel som indikerer om det i perioden ble innvilget en dispensasjon eller ikke. Som tillatelse har vi regnet med alle tilfeller der det ble gitt tillatelse til tiltak eller rammetillatelse og det ble fakturert for dispensasjonsbehandling samme kalendermåned eller måneden etter. Som avslag har vi regnet med alle avslag der det ble fakturert for dispensasjonsbehandling samme kalendermåned eller måneden etter. Tabell 1 oppsummerer variabelen.

Tabell 1 Frekvensfordeling tillatelse

Tillatelser	2104
Avslag	482

Type bygg

Type bygg er en kategorisk variabel som indikerer hvilket byggverk saken berørte. Den inneholder følgende kategorier: enebolig, tomannsbolig/rekkehus, blokk/bygård/terrassehus, bod/garasje, mur/støttemur, veg/parkering, kultur / offentlige tjenester, næring og annet. Tabell 2 oppsummerer variabelen.

Tabell 2 Frekvensfordeling type bygg

Enebolig	753
Tomannsbolig/rekkehus	636
Blokk/bygård/terrassehus	614
Bod/garasje	261
Mur/støttemur	74
Veg/parkering	81
Kultur / offentlige tjenester	159
Næring	342
Annet	137

Type tiltak

Type tiltak er en kategorisk variabel som indikerer hva som skulle gjøres i byggeprosjektet. Den inneholder følgende kategorier: oppføring, volumøkning (tilbygg,

påbygging, vesentlig utvidelse), terrenginngrep og annet. Tabell 3 oppsummerer variabelen.

Tabell 3 Frekvensfordeling type tiltak

Oppføring	1215
Volumøkning	666
Terrenginngrep	47
Annet	1214

Geografisk nærhet

Variabelen *geografisk nærhet* er ment å fange opp om et byggeprosjekt lå nær andre byggeprosjekter som fikk innvilget dispensasjon i perioden. Vi har målt geografisk nærhet på tre ulike vis, som alle vekselvis er inkludert i ulike regresjonsmodeller:

- *tillatelse innen 150 meter*: en dikotom variabel som indikerer hvorvidt det i perioden ble innvilget dispensasjon i ett eller flere byggeprosjekter innen 150 meter fra det angjeldende prosjektet
- *antall tillatelser innen 150 meter*: angir antall byggeprosjekter innen 150 meter der det ble innvilget dispensasjon
- *avstand til nærmeste tillatelse*: angir avstanden i meter fra angjeldende byggeprosjekt til det nærmeste byggeprosjektet som fikk dispensasjon i perioden

Tabell 4 oppsummerer variabelen.

Tabell 4 Beskrivende statistikk geografisk nærhet

	Minimum	Gjennomsnitt	Maksimum
Tillatelse innen 150 m	0	0,72	1
Antall tillatelser innen 150 m	0	1,95	12
Avstand til nærmeste tillatelse (m)	1	123,09	9794

Geografisk plassering

Geografisk plassering er en kategorisk variabel som indikerer om prosjektet lå i ytre vest (bydelene Ullern, Vestre Aker, Nordre Aker og Nordstrand), indre vest (bydelene Frogner, St. Hanshaugen og Sentrum), indre øst (bydelene Sagene, Grünerløkka og Gamle Oslo) eller ytre øst (bydelene Alna, Bjerke, Grorud, Stovner, Østensjø og Søndre Nordstrand). Tabell 5 oppsummerer variabelen.

Tabell 5 Frekvensfordeling geografisk plassering

Ytre vest	1377
Indre vest	495
Indre øst	441
Ytre øst	710

Dispensasjon fra bestemmelse om avstand fra veg

Dispensasjon avstand fra veg er en dikotom variabel som indikerer om dispensasjonsforholdene i byggesaken inkluderte dispensasjon fra bestemmelsen om avstand fra veg i vegloven § 29. Variabelen er kodet med utgangspunkt i Plan- og bygningsetatens kategorisering ved fakturering for dispensasjonsbehandlingen. Vi har inkludert denne variabelen i regresjonsanalysen fordi avstand fra veg oftere ble behandlet i småhussakene enn i saker med andre typer bygg, samtidig som etaten hadde

etablert en praksis med å gi dispensasjon i de fleste tilfeller. Tabell 6 oppsummerer variabelen.

Tabell 6 *Frekvensfordeling dispensasjon avstand fra veg*

Søknad om dispensasjon,	Ja	656
avstand fra veg	Nei	1930

Datasettet har en tverrsnittsstruktur, med én rad per byggesak. Avhengig variabel er *tillatelse*. Vi har analysert dataene ved hjelp av logistisk regresjonsanalyse. Metoden kan passe godt i tilfeller som dette, der utfallet av interesse er kategorisk, og der vi ønsker å estimere sannsynligheten for tillatelse i ulike saker, kontrollert for andre variabler i modellen. Tabell 7 oppsummerer regresjonsanalysen. Det er modell 3 som ligger til grunn for resultatene vi har oppsummert i delkapittel 2.1.

Tabell 7 Regresjonsmodeller, logitkoeffisienter med standardfeil

	Modell 1	Modell 2	Modell 3
Konstantledd	1,26 *** (0,32)	1,10 *** (0,31)	0,42 (0,40)
Disp. avstand fra veg	2,55 *** (0,22)	2,55 *** (0,22)	2,53 *** (0,22)
Type bygg (referansekategori = annet)			
Blokk/bygård/terrassehus	0,68 * (0,31)	0,63 * (0,31)	0,70 * (0,31)
Bod/garasje	-0,12 (0,32)	-0,15 (0,32)	-0,10 (0,32)
Enebolig	-0,15 (0,29)	-0,20 (0,29)	-0,14 (0,30)
Kultur / off. tjenester	3,57 *** (1,04)	3,55 *** (1,04)	3,57 *** (1,04)
Mur/støttemur	-0,94 * (0,39)	-0,98 * (0,39)	-0,93 * (0,39)
Næring	0,89 ** (0,34)	0,86 * (0,34)	0,90 ** (0,34)
Tomannsbolig/rekkehus	0,05 (0,30)	0,01 (0,30)	0,07 (0,30)
Veg/parkering	-0,20 (0,46)	-0,19 (0,45)	-0,18 (0,45)
Type tiltak (referansekategori = annet)			
Oppføring	0,05 (0,17)	0,04 (0,17)	0,06 (0,17)
Terrenginngrep	-0,29 (0,57)	-0,31 (0,56)	-0,33 (0,57)
Volumøkning	-0,00 (0,16)	-0,01 (0,16)	0,00 (0,16)
Geografisk nærhet			
Tillatelse innen 150 m	-0,30 * (0,14)		
Antall tillat. innen 150 m		-0,02 (0,03)	
log2(avst. nær. tillat.)			0,10 * (0,04)
Geografisk plassering (referansekategori = indre vest)			
Indre øst	0,65 ** (0,24)	0,65 ** (0,24)	0,63 ** (0,24)
Ytre vest	-0,51 * (0,20)	-0,49 * (0,20)	-0,51 * (0,20)
Ytre øst	-0,13 (0,21)	-0,09 (0,22)	-0,13 (0,21)
N	2336	2336	2336
AIC	1959,39	1963,88	1958,53
BIC	2057,25	2061,74	2056,39
Pseudo R2	0,21	0,21	0,21

Note: Avhengig variabel er *tillatelse* [0,1]. Koeffisientene angir estimert endring i log odds for tillatelse ved en enhets endring i uavhengig variabel, alt annet likt. Standardfeilene (i parentes) indikerer standardavviket i den enkelte koeffisiens sannsynlighetsfordeling. De er brukt i beregningen av konfidensintervallene som vi har oppsummert i delkapittel 2.1.

Vedlegg 4 Tilfeldig utvalg av saker

Tilfeldig utvalg av dispensasjonssaker

Utgangspunktet for vårt utvalg av dispensasjonssaker har vært en oversikt over alle byggesaker der ett eller flere av følgende vedtak ble fattet i toårsperioden juli 2016–juni 2018: rammetillatelse, tillatelse til tiltak, endringstillatelse eller avslag. Det utgjorde totalt 11 447 ulike byggesaker. Plan- og bygningsetaten behandlet dispensasjonssøknader i 28 prosent av disse byggesakene. Det er 3204 dispensasjonssaker.

Før det tilfeldige utvalget av dispensasjonssaker har vi gjort tre avgrensninger. For det første har vi avgrenset sakene til prosjekter som er typiske for småhusområder: enebolig, tomannsbolig/rekkehus, bod/garasje, gjerde, mur/støttemur og veg/parkering. Det er flere grunner til dette. Tipsene og henvendelsene som Kommunerevisjonen ble gjort kjent med i forkant av prosjektet, gjaldt småhusområder. Videre synes det som om fortetting i småhusområder utløser egne problemstillinger rundt mulige endringer av et områdes karakter og kvaliteter og virkninger for andre beboere. En slik avgrensning gjør også at dispensasjonssakene vi har sett på, i noen mindre grad gjelder vidt forskjellige forhold. Derfor er det lettere å beskrive og vurdere dem samlet.

For det andre har vi avgrenset sakene til byggesaker behandlet i Plan- og bygningsetatens avdeling for byggeprosjekter. Avdeling for byggeprosjekter behandlet den store majoriteten av byggesaker – 91 prosent av dispensasjonssakene i vårt datagrunnlag. I dialogen med Plan- og bygningsetaten har vi også informert om at forvaltningsrevisjonen av dispensasjonsbehandling primært ville berøre Avdeling for byggeprosjekter.

For det tredje har vi utelatt sakene der det eneste registrerte dispensasjonsforholdet gjaldt veglovens bestemmelse om avstand fra veg.

Med disse avgrensningene har vi etablert en populasjon på 1395 dispensasjonssaker som vi har trukket et enkelt tilfeldig utvalg av 20 saker fra. Det at utvalget er enkelt tilfeldig, innebærer at hver sak blant de 1395 har hatt like stor sannsynlighet for å komme med i utvalget. Det innebærer videre at vi har kunnet generalisere om funn i de 20 sakene til hele populasjonen på 1395 saker og angi usikkerheten i slike generaliseringer.

Tilfeldig utvalg av ulovlighetssaker i byggesak

Plan- og bygningsetatens oppfølging av mulige ulovligheter i byggesaker kunne innebære ulike aktiviteter fra sak til sak. Da vi etablerte en populasjon av dispensasjonssaker som beskrevet ovenfor, tok vi utgangspunkt i standardkategorier og -koder som var knyttet til den enkelte sak, og som var tilstrekkelige for å etablere populasjonen. Når det gjaldt ulovligheter, var det ikke standardkategorier eller -koder som gjorde det mulig å etablere en oversikt over alle byggesaker der mulige ulovligheter ble fulgt opp på den ene eller andre måten. For å etablere en slik oversikt har vi derfor brukt stikkordssøk i byggesaksdokumentene.

Vi har gjennomført søk i samtlige byggesaksdokumenter i perioden juli 2016–juni 2018. Det utgjør totalt cirka 750 000 filer fordelt på cirka 24 000 byggesaker. Tabell 8 inneholder stikkordene vi har søkt etter.

Tabell 8 Søkeord til søk etter ulovlighetsoppfølging i byggesaker**Søkeord**

er det/dette lovlig, feil opplysninger, forfalsk*, juks*, kriminell*, lovbrudd*, melding om mulig ulovlig, tar seg til rette, tips*, ulovlig*, uredelig*, useriøse aktører

Note: En asterisk bak et søkeord innebærer at det vil gi treff på alle ord med samme ordstamme. For eksempel vil «lovbrudd*» gi treff både på «lovbrudd», «lovbruddet» og «lovbruddene».

Stikkordene i tabell 8 er valgt med tanke på å finne flest mulig tips og henvendelser om mulige ulovligheter i byggesaker uten å få for mange irrelevante treff. Hvert søkeord er validert ved at vi har gjort testsøk og deretter lest den konteksten ordene stod i. På den måten har vi også testet ut flere alternative søkeord som vi har forkastet fordi de ga for mange falske positive treff.

Med søkeordene i tabell 8 fikk vi treff i ett eller flere dokumenter i 2126 byggesaker.

I tråd med at vi har rettet oppmerksomhet mot småhusområder i denne undersøkelsen, har vi avgrenset byggesakene til alle saker der ett eller flere dokumenter inneholdt ett eller flere av følgende stikkord: «enebolig», «tomannsbolig», «rekkehus», «garasje», «bod/garasje», «gjerde», «mur/støttemur», «støttemur» og «vei/parkering». Da gjenstår 1240 byggesaker der vi også fikk treff med søkeordene i tabell 8.

Det er blant disse 1240 byggesakene vi har trukket et enkelt tilfeldig utvalg. Det at byggesakene er avgrenset ved hjelp av stikkordssøk, gjør at det vil være saker blant disse som ikke reelt sett gjelder et småhusprosjekt. Det vil også være saker der søkeordene i tabell 8 gir treff der ordet brukes i en annen sammenheng enn for eksempel et tips om mulige ulovligheter eller i ulovlighetsoppfølging. Etter å ha gjort et enkelt tilfeldig utvalg har vi derfor avklart i hvert tilfelle om byggesaken reelt sett gjaldt et småhusprosjekt, og om saken inneholdt tips eller henvendelser om mulige ulovligheter eller ulovlighetsoppfølging. Der svaret var nei, har vi gått videre til neste utvalgte sak. Vi har estimert hvor mange av de 1240 byggesakene som reelt sett gjaldt et småhusprosjekt og ulovlighetsoppfølging. Av 57 tilfeldig valgte saker viste oppslag i dokumentene at 19 saker var relevante. Det tyder på at cirka 33 prosent av de 1240 byggesakene var relevante. Et konfidensintervall med sannsynlighetsovervekt (67 prosents sikkerhet) tilsvarer 28–40 prosent. Nedre grense tilsvarer 342 saker (28 prosent av 1240 byggesaker). Som grunnlag for generalisering har vi antatt et reelt datagrunnlag på 342 saker.

Det at utvalget er enkelt tilfeldig, innebærer at hver sak blant de estimerte 342 har hatt like stor sannsynlighet for å komme med i utvalget. Det innebærer videre at vi har kunnet generalisere om funn i de utvalgte sakene til hele populasjonen og angi usikkerheten i slike generaliseringer.

Tilfeldig utvalg av ulovlighetssaker utenfor byggesak

For å gjøre et tilfeldig utvalg av saker der Plan- og bygningsetaten hadde fulgt opp mulige ulovlige forhold utenfor byggesak, har vi etablert en oversikt fra to ulike kilder.

Den ene kilden er etatens egen oversikt over saker kategorisert som ulovlighetssak. Vi har avgrenset denne populasjonen til alle ulovlighetssaker registrert mottatt i perioden juli 2016–desember 2017. Det er 494 saker. Ved å ikke ta med saker mottatt senere enn desember 2017 har vi lagt inn en lengre periode mellom mottak og kontrollutvalgets

bestilling av forvaltningsrevisjonen (ultimo august 2018) der Plan- og bygningsetaten vil kunne ha fulgt opp ulovlighetssaken.

Den andre kilden er saker kategorisert som «forespørsel». Begrunnelsen for å inkludere disse sakene er at det blant forespørslene til Plan- og bygningsetaten kom tips og henvendelser fra publikum om mulige ulovlige forhold. Etatens behandling av en del av disse forespørslene kunne i praksis innebære noe ulovlighetsoppfølging, for eksempel ved at etaten innhentet opplysninger om saken. For å avgrense forespørslene til saker om mulige ulovligheter har vi gjort som følger: I Plan- og bygningsetatens innsynsløsning på internett, «Saksinnsyn», har vi gjennomført to enkle søk, ett med stikkordet «ulovlig» og ett med stikkordet «ulovlige».² Søkene ble gjennomført 28.01.2019. For hvert av søkene har vi lagret alle søkeresultatene som fremkom under fanen «Forespørsler». Søkene ga treff i saker der sakstittelen typisk inneholdt «mulig ulovlig» eller «mulig ulovlige», for eksempel «mulig ulovlig felling av trær», «melding om mulig ulovlige terrengendringer» og så videre. Etter å ha lagret alle søkeresultatene har vi samlet dem, strukturert dem i et datasett, fjernet duplikater av saksnumrene og avgrenset sakene til perioden cirka juli 2016–desember 2017. Det er 347 saker. Som med ulovlighetssakene ovenfor har vi lagt inn en lengre periode mellom mottak og kontrollutvalgets bestilling av forvaltningsrevisjonen (ultimo august 2018) der Plan- og bygningsetaten vil kunne ha fulgt opp forespørselen.

Det er med utgangspunkt i disse to kildene – 494 ulovlighetssaker og 347 forespørsler om mulige ulovlige forhold – at vi har tatt et enkelt tilfeldig utvalg av 23 saker. Det at utvalget er enkelt tilfeldig, innebærer at hver sak har hatt like stor sannsynlighet for å komme med i utvalget. Det innebærer videre at vi har kunnet generalisere om funn i de utvalgte sakene til hele populasjonen og angi usikkerheten i slike generaliseringer.

² <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/main.asp>.

Vedlegg 5 Tekstgraving i dispensasjonsvedtak

For at Plan- og bygningsetaten skal kunne gi dispensasjon i byggesaker, må etaten gjøre en skjønnsmessig vurdering av om lovens vilkår er til stede. Vurderingene skal være gjengitt i etatens vedtak. For å kunne avgjøre om etatens vedtak om dispensasjon lever opp til revisjonskriteriene, har vår vurdering vært at det er nødvendig å lese vedtakene manuelt. Det er en lang rekke momenter som kan være relevante når byggesaksbehandler skal vurdere den enkelte dispensasjonssak og de samme momentene kan omtales med ulike ord og uttrykk. Det innebærer for eksempel at det vanskelig lar seg gjøre å etablere ordlister til bruk i søk for å maskinelt avdekke vedtak med avvik fra revisjonskriteriene. Vi har derfor rettet oppmerksomheten mot utvalgsmetoder for dispensasjonsvedtak til manuell gjennomlesing og vurdering. I kapittel 2 omtaler vi dels et enkelt tilfeldig utvalg av dispensasjonssaker, dels et utvalg basert på tekstgraving i dispensasjonsvedtak. I dette vedlegget beskriver vi tekstgravingen.

Formålet med tekstgravingen har vært å bidra til faktagrunnlaget for denne forvaltningsrevisjonen. I tillegg er arbeidet med tekstgraving et ledd i Kommunerevisjonens arbeid med metodeutvikling.

Datagrunnlag

Som utgangspunkt inneholder datagrunnlaget samtlige rammetillatelser, tillatelser til tiltak, endringstillatelser og avslag i byggesaker gitt i toårsperioden juli 2016–juni 2018. Det utgjør 12 140 dokumenter fordelt på 11 277 byggesaker. For å tilrettelegge dokumentene for tekstgraving har vi gjort flere avgrensinger. Vi har avgrenset dokumentene til saker der Plan- og bygningsetaten hadde fakturert for dispensasjonsbehandling, og til saker behandlet i etatens avdeling for byggeprosjekter. Videre har vi avgrenset dokumentene til saker med småhusrelaterte tiltakstyper, nærmere bestemt enebolig (BOL1), tomannsbolig/rekkehus (BOL2), bod/garasje (BOL5), gjerde (KAN1), mur/støttemur (KAN2) og veg/parkering (KAN8). Det utgjør til sammen 1807 vedtak der etaten vurderte dispensasjonsforhold. Med det formål å undersøke etatens førstegangstillatelser i disse sakene har vi avgrenset dokumentene videre til alle rammetillatelser og tillatelser til tiltak, totalt 1273 dokumenter.

I Plan- og bygningsetatens vedtak er eventuelle dispensasjonsforhold kun ett av flere ulike forhold som omtales. Til våre analyser har det imidlertid vært nødvendig å avgrense dataene til kun de delene av vedtakene som omtaler og vurderer dispensasjonsforholdene. Vi har derfor trukket ut delene av vedtakstekstene som omhandler dispensasjonsforholdene. Metoden for å gjøre dette er basert på søk etter overskrifter i vedtakene som innleder og avslutter dispensasjonsbehandlingen. Som utgangspunkt har vi brukt overskriftene i etatens vedtaksmaler, men det er mange unntak fra disse som vi har håndtert med en kombinasjon av søk og manuelle kontroller.

For å oppsummere inneholder det tilrettelagte datagrunnlaget 1273 tekster, hvorav hver tekst utgjør Plan- og bygningsetatens omtale og vurdering av dispensasjonsforhold i et vedtak der etaten gir dispensasjon.

Design

Prinsippet for analysen er som følger. Vi begynner med å estimere en temamodell basert på de 1273 dispensasjonstekstene. Temamodellering er basert på en antakelse om at det er et begrenset antall temaer som omtales i tekstene, og at hvert tema er mer

fremtredende i noen tekster enn i andre. Temaene er uobserverte, underliggende dimensjoner i tekstene og kan manifestere seg i lister over ord og termer som har en tendens til å opptre sammen. Målet er å estimere en temamodell som plasserer ord og termer sammen som er relevante for ulike kjente dispensasjonsforhold. For hver tekst i datagrunnlaget tilordnes sannsynligheter til hvert tema på en slik måte at sannsynlighetene summerer til 1. Etter å ha estimert en temamodell basert på alle de 1273 dispensasjonstekstene avgrensers vi tekstene til kun de tillatelsene som gjelder dispensasjon fra utnyttelsesgrad. Denne avgrensingen gjøres uavhengig av temamodellen. Deretter ser vi etter tekster blant dem vi vet omhandler utnyttelsesgrad, som allikevel har lav sannsynlighet for de temaene i temamodellen som kan knyttes til utnyttelsesgrad. Dette vil være tekster som bruker andre ord og termer enn det som er vanlig i dispensasjonstekster om utnyttelsesgrad. Det innebærer at tekster med lav sannsynlighet vil være interessante å lese manuelt for å undersøke om annerledesheten kan knyttes til avvik fra revisjonskriteriene.

Gjennomføring

Tilretteleggingen og analysen av tekstdataene er gjort i R, et programmeringsspråk og -miljø som er anerkjent som velegnet for blant annet tekstgraving og statistiske beregninger. Til temamodelleringen har vi brukt «topicmodels»-pakken og funksjonen `LDA()`. Vi har satt antall temaer til 30. Antallet er satt skjønnsmessig etter å ha undersøkt temamodeller med både færre og flere temaer. 30 temaer gir lister med ord og termer som synes å reflektere kjente dispensasjonsforhold på en god måte uten at de deles opp i mange undertemaer.

Før temamodelleringen har vi forhåndsbehandlet tekstene som følger:

- Alle bokstaver er satt til små bokstaver.
- All tegnsetting er fjernet.
- Stoppord er tatt ut. Stoppord er typiske fyllord, ofte hyppig brukt, som inneholder lite eget substansielt innhold, for eksempel «og», «det», «at», «til». Vi har brukt listen over norske stoppord i «stopwords»-pakken.
- Alle ord er forenklet til ordstammene. Det innebærer at ordenes endinger er fjernet for å redusere antallet unike ord i datamaterialet. Ord som viser til det samme grunnleggende begrepet, knyttes til en felles rot. Etter en slik forenkling vil for eksempel de tre ulike ordene «dispensasjon», «dispensasjoner» og «dispensasjonene» bli «dispensasjon».
- Dataene representeres med en matrise der hver tekst utgjør en rad, og der hvert unike ord som forekommer i dataene, utgjør en kolonne. Hver celle i matrisen inneholder antall forekomster av et gitt ord i en gitt tekst. Vår matrise har 1273 rader, som reflekterer antall tekster, og 9683 kolonner, som reflekterer antall unike ord i dataene.

For å tolke det substansielle innholdet i hvert av de 30 temaene som modellen trakk ut, har vi skrevet ut de 50 ordene som i størst grad definerte hvert tema, og vurdert hvilke kjente dispensasjonsforhold de reflekterte. De 50 mest definerende ordene i hvert tema tydet på at det var flere kjente dispensasjonsforhold som ble trukket frem som temaer i dispensasjonstekstene. Det gjaldt for eksempel terrenginngrep, byggegrenser, uteoppholdsareal, avstand fra veg, opparbeiding av veg, byggets høyde og støy. Det gjaldt også utnyttelsesgrad. For å illustrere har vi gjengitt de 50 mest definerende ordene i temaer nummer 9, 17, 21 og 22 i tabell 9. Hvordan disse ordene knyttes til bestemte dispensasjonsforhold, er vår tolkning.

Tabell 9 Utvalgte temaer i temamodell med 30 temaer – de 50 mest definerende ordene

Tema-nummer	50 mest definerende ord (fallende rekkefølge)	Vår tolkning av tilhørende dispensasjonsforhold
9	dispensasjon, bya, tiltak, gi, eiendomm, tomt, bestemm, plan, utnytt, fordel, areal, ulemp, tillatt, reguleringsplan, hensyn, størr, bak, bebygd, 10, bygningsetat, uteoppholdsareal, bol, ivaret, vesent, begrunn, gir, bygning, garasj, søk, grad, medfør, bebygg, eksister, klart, utnytting, utnyttelsesgrad, 19-2, sikr, men, begren, dag, parkeringsplass, overskrid, m2, maks, samt, 24, derfor, maksimal, tillat	utnyttelsesgrad
17	dispensasjon, avstand, nabogrens, met, fordel, plan, gi, bestemm, tiltak, bygning, ulemp, tilbygg, bol, bebygg, størr, bak, hensyn, eksister, plassering, ligg, plasser, eiendomm, begrunn, 29-4, søk, vesent, men, pbl, lys, luft, gir, bygningsetat, derfor, garasj, sett, terreng, påvirk, nabo, sikr, 4, vurder, klart, hus, del, fjernvirkning, grønn, naboeiendomm, m, 19-2, tomt	avstand til nabogrense
21	dispensasjon, støy, tiltak, uteoppholdsareal, gi, bestemm, støyskjerm, støynivå, fordel, skjerm, plan, kommuneplan, fasad, eiendomm, bak, bygningsetat, tilfredsstill, hensyn, ulemp, t-1442, vindu, bol, område, etabler, grenseverdi, uteareal, størr, vesent, søk, boen, utenfor, vei, bruksformål, begrunn, vilkår, tilsidesatt, 7.1, støyson, overskrid, prosjekter, sier, støygrens, vikt, gir, støykild, støyfølsomt, retningslinj, ans, derfor, men	støy
22	dispensasjon, tiltak, gi, bestemm, fordel, ulemp, hensyn, bak, utnytt, plan, utnyttelsesgrad, vesent, tillatt, eksister, størr, medfør, reguleringsplan, bol, eiendomm, gir, tomt, men, begrunn, bygningsetat, areal, bebygg, u-grad, bya, begren, derfor, 19-2, tilsidesatt, søk, klart, ivaret, overskrid, bygning, dag, vurder, økning, påbygg, bebygd, grad, sett, jf, sikr, lit, strid, hensiktsmess, få	utnyttelsesgrad

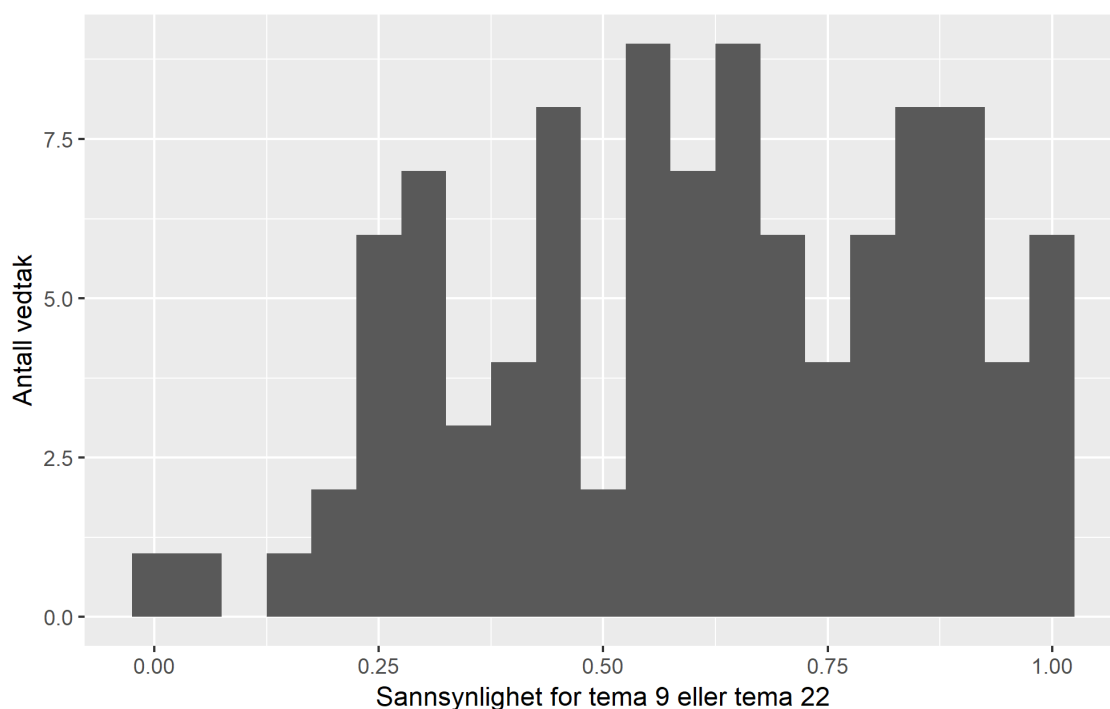
Note: Temanumrene er kun en indeksering som temamodellen genererer; de har ingen substansiell betydning.

Som det fremgår av tabell 9, er det en del generiske ord i hver av gruppene med ord som er tilordnet det enkelte tema. Eksempler inkluderer «dispensasjon», «tiltak», «bestemm», «ulemp» og så videre. Det illustrerer at hvert av de spesifikke dispensasjonsforholdene drøftes i sammenheng med at Plan- og bygningsetaten tar stilling til dispensasjonsspørsmålet. I tillegg inneholder ordgruppene en del ord som er spesifikke for et dispensasjonsforhold. For eksempel inneholder tema 21 med høy sannsynlighet ord som «støy», «uteoppholdsareal», «støyskjerm», «støynivå», «skjerm», «grenseverdi» og så videre, som leder oss til å knytte tema 21 til det kjente dispensasjonsforholdet støy. Tabell 10 viser også at ordgruppene inneholder tall. Tallene er stort sett paragrafnumre som gjelder konkrete bestemmelser. For eksempel

viser tallet «10» i tema 9 til en reguleringsbestemmelse om maksimum tillatt bebygget areal. Tallet «29-4» i tema 17 viser til plan- og bygningsloven § 29-4 *Byggverkets plassering, høyde og avstand fra nabogrense*. I tema 21 viser «t-1442» til *Retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging*. De 50 ordene vi har skrevet ut til hvert tema, er de 50 mest sannsynlige ordene. Alle ord som forekommer i datamaterialet, har fått tilordnet en sannsynlighet for å høre til det enkelte tema, men når sannsynligheten begynner å bli lav, er forventningen at ordene vil være mindre og mindre relevante til dispensasjonsforholdet som trer frem av de mest sannsynlige ordene. Begrunnelsen for at vi ikke har skrevet ut flere ord per tema, ligger i en skjønnsmessig vurdering av at 50 ord synes tilstrekkelig for å kunne gjenkjenne de aktuelle dispensasjonsforholdene.

Når vi har vurdert tillatelser med dispensasjon fra utnyttelsesgrad spesielt, har vi slått sammen tema 9 og 22 fordi ordene som i størst grad definerer begge disse temaene, kan knyttes til utnyttelsesgrad. Vi har avgrenset tekstene til alle tillatelser der det er innvilget dispensasjon fra en bestemmelse om utnyttelsesgrad, og der utnyttelsesgrad er det eneste dispensasjonsforholdet som er vurdert. Det gjelder 103 vedtak. For disse tekstene har vi skrevet ut summen av sannsynlighetene tilordnet til tema 9 og tema 22. Figur 7 viser hvordan denne summen er fordelt på de 103 vedtakene.

Figur 6 *Histogram, tillatelser med dispensasjon utnyttelsesgrad, fordeling av sannsynligheten tilordnet tema 9 og 22*



Note: Histogrammet er organisert i intervaller med størrelse 0,05.

Figur 7 viser blant annet at de fleste tillatelsene der Plan- og bygningsetaten ga dispensasjon fra regulert utnyttelsesgrad, også var tilordnet en relativt høy sannsynlighet for tema 9 og 22. Gjennomsnittssannsynligheten for sakene var 0,61. Til vår gjennomgang av vedtak i delkapittel 2.3.2 valgte vi de seks vedtakene med lavest sannsynlighet (< 0,227) og de seks vedtakene med høyest sannsynlighet (> 0,975).

Vedlegg 6 Byråd for byutviklings uttalelse



Oslo kommune
Byrådsavdeling for byutvikling

Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Dato: 03.06.2019

Deres ref:
18/00660-118

Vår ref (saksnr):
201808103-15

Saksbeh:

Arkivkode:
126

UTTALELSE FRA BYRÅD FOR BYUTVIKLING TIL FORELØPIG RAPPORT FRA FORVALTINGSREVISJON OM DISPENSASJONER OG OPPFØLGING AV MULIGE ULOVLIGHETER

Det vises til Kommunerevisjonens brev av 10.05.2019 med forespørsel om uttalelse til foreløpig rapport om «Dispensasjoner og oppfølging av mulige ulovligheter».

Jeg finner at hensikten med prosjektet har vært tilstrekkelig klar og har ingen innvendinger til metode, kilder, data eller endelige revisjonskriterier. Rapporten har et klart språk og god oppbygging.

Jeg finner at forvaltningsrevisjoner er et nyttig verktøy i det løpende arbeidet som gjøres for å løse kommunens oppgaver og imøtekomme brukerne på en effektiv, tillitsvekkende og god måte. Jeg støtter kommentarene som fremkommer i Plan- og bygningsetatens uttalelse datert 24.05.2019.

Jeg viser til den oppfølging Plan- og bygningsetaten redegjør for i sin uttalelse. Jeg vil holde meg orientert om etatens oppfølging gjennom virksomhetsstyringen.

Med hilsen

Hanna E. Marcussen
byråd for byutvikling

Godkjent elektronisk

Kopi til: Plan- og bygningsetaten, Postboks 364 Sentrum, 0102 OSLO

Byrådsavdeling for byutvikling

Postadresse:
Rådhuset, 0037 Oslo

E-post: postmottak@byr.oslo.kommune.no
Org.nr.: 974770482

Vedlegg 7 Plan- og bygningsetatens uttalelse



Oslo kommune
Plan- og bygningsetaten

Kommunerevisjonen
Grenseveien 88
0663 OSLO

Deres ref.: 18/00660-117

Vår ref.: 201813610-12
Oppgis alltid ved henvendelse

Saksbeh.: Tove Paulsen

Dato: 24.05.2019

Arkivkode:

UNNTATT OFFENTLIGHET Oml.§5

Uttalelse til rapport: Dispensasjoner og mulige ulovligheter

Plan- og bygningsetatens kommentarer til revisjonen og rapporten:

Plan- og bygningsetaten takker for et godt samarbeid i den revisjonen som nå er avsluttet. Det er en stor mengde data og informasjon som er innhentet. Etter visse uenigheter kom vi frem til en omforent forståelse av revisjonskriteriene. Rapporten er bygget opp på en forståelig måte.

En forvaltningsrevisjon er et godt og nyttig instrument i arbeidet med å evaluere etatens praksis. Denne forvaltningsrevisjonen har temaer som er komplekse og som går detaljert inn i lovanvendelse og lovfortolkning. Plan- og bygningsetaten kan ikke si seg enig i alle kommentarer som fremkommer i rapporten.

Plan- og bygningsetaten kunne ønske både i denne revisjonen og for fremtidige revisjoner, en utvidet dialog i tilknytning til fakta verifikasjonen. En dialogfase knyttet til fakta verifikasjonen kunne avklare enkeltelementer og gi mulighet for å gå ennå dypere inn i de evalueringer og tanker Kommunerevisjonen har gjort seg. Noe som igjen vil være til hjelp i etatens forbedringsarbeide.

Etaten ønsker å påpeke at den ser det som særlig nyttig at Kommunerevisjonen foretar analyser på større mengder av data og ser med interesse på det som fremkommer.

Kommunerevisjonens anbefalinger:

Nedenfor følger Kommunerevisjonens anbefalinger og Plan- og bygningsetatens kommentarer til disse.



www.oslo.kommune.no/pbe
postmottak@pbe.oslo.kommune.no
www.byplanoslo.no

Postadresse:
Boks 364 Sentrum
0102 Oslo

Besøksadresse:
Vahls gate 1
0187 Oslo

Sentralbord, tlf:
Kundesenteret, tlf:
Bankgiro:
Org.nr.:

21 80 21 80
23 49 10 00
1315.01.01357
NO 971 040 823 MVA

Dispensasjoner

- KRV anbefaler:

Sikre begrunnet søknad for alle dispensasjonsforhold som tas til behandling og at det i nabovarslene opplyses om behovet for dispensasjon.

PBE kommenterer:

Når PBE mottar søknader som ikke er komplette ber vi i første omgang om tilleggsinformasjon. Hvis vi ikke mottar nødvendig tilleggsinformasjon, gjøres det en vurdering av om søknaden skal avvises eller avslås.

Det er i loven et absolutt krav til grunnlagt dispensasjonssøknad, men kravene til begrunnelse i selve søknaden er ikke veldig strenge. Det holder at det i søknaden sies noe om hva det søkes om dispensasjon fra, og hvorfor det søkes om dispensasjon, se blant annet O.J.Pedersen m.fl., Plan- og bygningsrett (2.utg. 2011)s.215-216.

Det er videre søkers plikt å varsle naboer og å vurdere om varsling kan unntas i.h.t. Pbl.§19-1. PBE på sin side vurderer om søker har fulgt opp lovens krav før vedtak fattes.

PBE kan ikke se at det foreligger funn i de sakene som er gjennomgått av revisjonen som strider mot etatens plikter i relasjon til søknad om dispensasjon eller nabovarsling.

- KRV anbefaler:

Sikre at vedtak begrunnes med tilstrekkelig og relevant drøfting av vilkårene for dispensasjon.

PBE kommenterer:

Vi merker oss at Kommunerevisjonen mener at PBE bør utdype fordeler og ulemper med en dispensasjon i bredere og mer detaljerte ordelag enn det som fremkommer i flere av de sakene som er gjennomgått i denne revisjonen. Vi forstår at Kommunerevisjonen mener det ikke er tilstrekkelig kun å medta det som anses som vesentlige fordeler og ulemper.

PBE vil med det aller første gå nærmere inn på lovanvendelse i relasjon til dispensasjoner i lys av de funn og kommentarer som fremkommer i denne revisjonen. PBE har jevnlig opplæring på tema dispensasjoner og det ligger egne veiledere på dette tema i vårt kvalitetsstyringssystem. Vi ser at det er viktig at vi så fort som mulig avklarer mulige endringer når det gjelder opplæring og veiledning. PBE har ganske nylig igangsatt et arbeid for å se nærmere på grunnlaget i klagesaker. Det vil være naturlig at vi også trekker inn det som er påpekt her i det prosjektet.

Ulovligheter

- KRV anbefaler:

At etaten vurderer tiltak for å sikre en systematisk tilnærming til risikofaktorer i byggesaker.

PBE kommenterer:

PBE har fokus på risikoer knyttet til saksbehandling. Vår saksbehandling følger de prosesser og retningslinjer som er fundamentert i vårt kvalitetsstyringssystem. I kvalitetsstyringssystemet ligger

det veiledere og policyer som er ment å være risikoreduserende i saksbehandlingen. PBE gjennomfører jevnlig opplæring hvor vi tar opp ulike temaer knyttet til saksbehandlingen. Alle vedtak utarbeides av saksbehandler og godkjennes av enhetsleder. Godkjenning av enhetsleder er også med på å redusere risiko for forskjellsbehandling.

Det er byggesakens innhold som er gjenstand for risikovurdering, altså risiko for at prosjektet ikke er i tråd med lov, forskrift eller plangrunnlag. PBE kan i de tilfeller hvor prosjektet ikke forholder seg til lov, forskrift eller plan, vurdere tilbaketrekking av ansvarsrett, uavhengig kontroll og tilsyn. I saker som før 1.gangsvedtak ikke er i henhold til de krav som foreligger vil det gis avslag. Ved særlig mangelfulle søknader kan PBE vurdere å ikke ta saken til behandling. Før ferdigattest godkjennes skal et prosjekt være i henhold til de rammer som er gitt i vedtaket.

PBE gjennomfører ikke risikovurderinger direkte knyttet til tiltakshaver eller ansvarlige søkere i relasjon til deres mulige tilbøyelighet til å begå ulovlige handlinger. Etaten vil likevel, på bakgrunn av Kommunerevisjonens anbefaling, vurdere tiltak for ytterligere å forbedre den systematiske tilnærmingen til risikofaktorer i byggesaker.

- KRV anbefaler:

At etaten vurderer tiltak for å sikre at mulige og konstaterte ulovligheter i og utenfor byggesaker følges tilstrekkelig opp.

PBE kommenterer:

PBE følger opp ulovligheter både i pågående byggesaker og som rene ulovligheter utenfor byggesak. Når det gjelder rene ulovligheter utenfor byggesak kommer de i all vesentlighet inn til etaten gjennom meldinger og tips fra beboere i Oslo. Alle konstaterte ulovligheter blir behandlet. Det vært gjennomført flere tiltak for å redusere saksbehandlingstiden. Det er nylig gjennomført en kategorisering av sakene etter bestemte risiko kriterier for å sørge for en riktig prioritering i saksbehandlingen.

Det er viktig å påpeke at ingen av de sakene som er gjennomgått under dette punktet i denne revisjonen er avsluttet og de er alle plassert inn i en gruppe med lav risiko. Det er etablert nye rapporteringsverktøy som gir bedre oversikt og lettere oppfølging. PBE forventer at fokus og endringer rundt ulovlighetsoppfølgingen vil få effekt på saksbehandlingstiden innen utgangen av 2019.

For ulovlighetsoppfølging i pågående byggesaker gjelder andre prosesser. Ved varsel om ulovligheter skal ansvarlig søker redegjøre for påstanden. Hvis det er tvil kan PBE be om uavhengig kontroll og ved åpenbar uansvarlighet kan PBE be om endring av ansvarshavende. Ved mistanke om at uavhengig kontroll ikke fungerer eller i saker som er av stor prinsipiell/samfunnsmessig betydning kan det utføres tilsyn i saken som vil kunne ut i en tilsynsrapport. Alle feil, mangler og ulovligheter i en byggesak må utbedres før det gis ferdigattest.

PBE har en tilsynsstrategi og i henhold til loven gjennomføres det jevnlig tilsyn i utvalgte saker uavhengig av om det er påpekt ulovligheter i saken.

I lys av de sakene som er trukket frem i denne revisjonen vil PBE vurdere om det bør gjøres endringer i den foreliggende tilsynsstrategien og kommunikasjonslinjene mellom avdeling for tilsyn og avdeling for byggeprosjekter.

Saksbehandling i byggesaker og ulovlighetssaker

- KRV anbefaler:

At etaten vurderer ytterligere tiltak for å sikre likebehandling og tilstrekkelig kvalitetssikring.

PBE kommenterer:

PBE merker seg Kommunerevisjonens anbefaling og vil vurdere ytterligere tiltak for å sikre likebehandling og kvalitetssikring. Her vil det være naturlig å se på muligheten for å bygge opp registre knyttet til ulike sakstyper eller fagfelt. Videre vil vi se nærmere på sikring og kontroll av tilganger.

Plan- og bygningsetaten

Øverste ledelse

Enhet for strategi og ressursstyring

Dette dokumentet er elektronisk godkjent 24.05.2019 av:

Tove Paulsen - saksbehandler

Torge Railo - assisterende direktør

Kopi til:

Byrådsavdeling for byutvikling, Rådhuset, 0037 OSLO, postmottak@byr.oslo.kommune.no



Oslo kommune
Kommunerevisjonen

Grenseveien 88, 0663 OSLO
Telefonnummer: 23 48 68 00
Telefaksnummer: 23 48 68 01

www.krv.oslo.kommune.no
postmottak@krv.oslo.kommune.no